



## Pilihan, persaingan dan peranan sektor swasta dalam sistem sekolah Malaysia

### Perspektif

Disokong dengan wawancara pakar

Tunku 'Abidin Muhriz

Afif Abdullah

Wan Saiful Wan Jan



## Selamat datang ke CfBT Education Trust

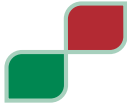
CfBT Education Trust merupakan salah satu di antara 50 badan kebajikan terbaik yang membekalkan khidmat pendidikan untuk kepentingan awam di UK dan di peringkat antarabangsa. Ditubuhkan 40 tahun lalu, CfBT Education Trust sekarang memiliki dana pusingan sebanyak £100 juta dan kakitangan sebanyak 2,300 orang di seluruh dunia yang membantu menyokong usaha reformasi, pengajaran, nasihat, penyelidikan dan latihan pendidikan.

Sejak ditubuhkan, CfBT Education Trust telah menjalankan usaha di lebih 40 buah negara serata dunia. Kegiatan kami merangkumi pelatihan guru dan kepimpinan, rekabentuk kurikulum dan khidmat peningkatan pencapaian sekolah. Sebahagian besar kakitangan membekalkan perkhidmatan langsung kepada pelajar-pelajar: di pusat-pusat asuhan, sekolah-sekolah dan akademi-akademi; menerusi projek-projek untuk murid-murid tercicir; lembaga-lembaga pesalah juvana; dan di pusat-pusat khidmat nasihat dan pimpinan bagi muda-mudi.

Kami telah berjaya melaksanakan program-program reformasi pendidikan untuk kerajaan-kerajaan di serata dunia. Pelanggan-pelanggan kami terdiri daripada agensi kerajaan di UK, termasuk Department for Education (DfE), Office for Standards in Education, Children's Services and Skills (Ofsted) dan pihak-pihak berkuasa tempatan. Di peringkat antarabangsa kami bekerjasama dengan, antara lain, kementerian pendidikan di Dubai, Abu Dhabi dan Singapura.

Lebih dana yang dijana daripada operasi kami dilabur semula dalam usaha penyelidikan dan pembangunan pendidikan. Program penyelidikan kami — Evidence for Education — bermatlamat untuk memperbaiki amalan pendidikan dan meluaskan laluan ke dalam bidang penyelidikan di UK dan luar negeri.

Lawati [www.cfbt.com](http://www.cfbt.com) untuk maklumat lanjut.



## Selamat datang ke IDEAS

Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS) merupakan badan pemikir pertama di Malaysia yang ditubuhkan khusus untuk mempromosi idea-idea berasaskan sistem pasaran dalam perumusan dasar-dasar awam. Kami merupakan sebuah badan bebas yang tidak berorientasikan keuntungan. Sebagai sebuah badan pemikir rentas-parti, kami bekerjasama dengan parti-parti politik di kedua-dua pihak pemerintah dan juga pembangkang. Matlamat kami ialah untuk mengedepankan prinsip-prinsip berasaskan pasaran tanpa terikat dengan politik kepartian, perkauman atau agama. Kami berpejabat di Bukit Tunku, Kuala Lumpur, beberapa minit dari bangunan Parlimen.

### Visi IDEAS

IDEAS dirangsang oleh wawasan Tunku Abdul Rahman Putra al-Haj, Perdana Menteri pertama Malaysia, yang menyebut dalam Pemasyhuran Kemerdekaan tahun 1957 bahawa negara kita harus:

*'kekal menjadi sebuah negara yang merdeka dan berdaulat serta berdasarkan kebebasan dan keadilan dan sentiasa menjaga dan mengutamakan kesejahteraan dan kesentosaan rakyatnya dan mengekalkan keamanan antara segala bangsa.'*

### Misi IDEAS

Misi IDEAS ialah untuk meningkatkan tahap pemahaman dan penerimaan terhadap dasar-dasar awam yang berasaskan prinsip-prinsip kedaulatan undang-undang, kerajaan terbatas, pasaran bebas dan kebebasan individu.

Kami mencapai misi ini menerusi:

- Penyelidikan
- Penerbitan laporan dan buku
- Seminar, perbincangan dan kursus singkat
- Penerangan kepada para ahli politik dan perumus dasar di peringkat pusat dan negeri
- Penglibatan dengan pihak media

### IDEAS dan pendidikan

Usaha mempromosi prinsip-prinsip pasaran bebas dalam bidang pendidikan merupakan matlamat utama IDEAS. Pada tahun 2007, semasa masih menggunakan nama "Malaysia Think Tank", kami menerbitkan semula dan menyesuaikan dengan latar Malaysia satu makalah hasil karya James Tooley, *Could the Globalisation of Education Benefit the Poor?* Kertas penyelidikan ini pula menegaskan komitmen kami terhadap usaha mempromosi penyelesaian berasaskan pasaran dalam pendidikan.

IDEAS juga cuba melaksanakan sendiri ideal-ideal kami. Pada tahun 2011 kami mengusahakan penubuhan sebuah tadika swasta di Kuala Lumpur menerusi kerjasama dengan Yayasan Chow Kit, sebuah badan kebajikan yang menyediakan rumah perlindungan dan kemudahan asas kepada anak-anak pelarian yang tidak berpeluang memasuki sekolah-sekolah kerajaan. Kami juga meneroka kemungkinan menubuhkan sebuah sekolah rendah swasta menggunakan prinsip keusahawanan sosial.



## Tentang pengarang

**Tunku 'Abidin Muhriz**, Presiden Pengasas Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS), mendapat pendidikan di Alice Smith School Kuala Lumpur, Marlborough College dan London School of Economics and Political Science. Beliau pernah bekerja di beberapa badan pemikir yang berpangkalan di London dan Houses of Parliament sebelum berpindah ke Washington DC untuk menyertai Bank Dunia sebagai perunding perkhidmatan awam.

Sekembalinya ke Kuala Lumpur pada tahun 2008, Tunku 'Abidin bekerja di United Nations Development Programme dan setelah itu di sebuah firma pengurusan saham serantau. Dalam waktu itu, beliau membantu penubuhan Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS, sebelumnya dikenali sebagai Malaysia Think Tank) dan menjadi pengasas bersama badan ini pada tahun 2006. Beliau menulis di ruangan tetap 'Abiding Times' dalam akhbar *The Sun* sejak Mac 2008. Selain itu, beliau juga menjadi Felo Penyelidik di Lee Kuan Yew School of Public Policy, National University of Singapore, sejak Mac 2009 hingga Ogos 2010.

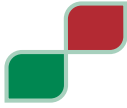
Tunku 'Abidin giat dalam pelbagai yayasan dan usaha kebajikan.

**Afif Abdullah**, Pengurus Projek di IDEAS, memiliki ijazah BA (Hons) dalam bidang ekonomi dari Universiti Putra Malaysia. Beliau merupakan bekas ahli jawatankuasa Persatuan Mahasiswa Fakulti Ekonomi dan Pengurusan.

**Wan Saiful Wan Jan**, Ketua Eksekutif Pengasas Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS), merupakan lulusan Sekolah Alam Shah, Kuala Lumpur, dan Tonbridge School, UK. Beliau memiliki ijazah BA (Hons) Management (Northumbria, UK) dan MSc Research Methodologies (Middlesex, UK).

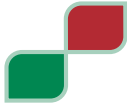
Wan Saiful menetap di United Kingdom sejak Ogos 1993 sehingga Oktober 2009. Beliau memiliki pengalaman bekerja di beberapa badan, termasuk badan pemikir Commonwealth Policy Studies, jabatan penyelidikan bagi British Conservative Party dan Social Enterprise London. Beliau menjadi naib pengerusi Luton Conservative Association (2007–2009) dan Pengarah Polisi Conservative Muslim Forum (2007–2009). Pada Mei 2007, beliau bertanding dalam pilihanraya kerajaan tempatan England sebagai calon Conservative Party.

Wan Saiful adalah Editor AkademiMerdeka.org, sebuah projek Atlas Global Initiative untuk mempromosi gagasan-gagasan libertarian dalam Bahasa Melayu. Beliau juga merupakan Pengarah ASLI Centre for Social Enterprise, Malaysia.



## Kandungan

|  |    |
|--|----|
| Kumpulan Penasihat   | 4  |
| Ringkasan eksekutif  | 5  |
| 1. Pengenalan  | 6  |
| 2. Takrif  | 8  |
| 3. Sekali imbas tentang sistem pendidikan Malaysia dan peranan pilihan sekolah               | 9  |
| 4. Apa yang kami pelajari daripada kajian kepustakaan dan anggota-anggota kumpulan penasihat | 15 |
| 5. Rumusan   | 23 |
| 6. Saranan   | 24 |
| Lampiran   | 25 |
| Rujukan  | 26 |



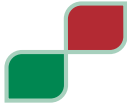
## Kumpulan Penasihat

### Nama

Chris Bell  
Dato' Freida Pilus  
Chris Frankland  
Dato' Sharifah Maimunah Syed Zain  
  
Shahnaz Al-Sadat  
Datin Noor Azimah Abdul Rahim  
Tunku Muna Putra  
Tengku Nurul Azian Shahrman  
  
Dr Hartini binti Zainudin  
Khairul Husna Abdul Kadir  
  
Tan Sri Dato' Dr Asiah Abu Samah  
  
Dzameer Dzulkifli  
Keeran Sivarajah  
Jane Kuok  
Che Kamaliah Endud  
Nama dirahsiakan

### Jawatan dan afiliasi

Pengerusi Eksekutif, Brighton Education Group  
Pengerusi, Cempaka International School  
Pengurus Kanan, CfBT Education Malaysia  
Bekas Pengarah, Pusat Pengembangan Kurikulum, Kementerian Pendidikan Malaysia  
  
Pengarah Eksekutif, Khazanah Nasional  
Pengerusi, Parent Action Group for Education  
AJK, Parent Action Group for Education  
Pengarah, NKRA Pendidikan, Unit Pengurusan Prestasi dan Perlaksanaan, Jabatan Perdana Menteri  
  
CEO, Rumah Nur Salaam, Kuala Lumpur  
Guru, Sekolah Menengah Agama Persekutuan Kajang  
  
Bekas Ketua Pengarah, Kementerian Pendidikan Malaysia  
  
Pengasas & Pengarah Urusan, Teach for Malaysia  
Pengasas & Pengarah Eksekutif, Teach for Malaysia  
Pengetua, Tenby International School  
Pengetua, Tunku Kurshiah College  
Pengetua sebuah kolej swasta



## Ringkasan eksekutif

*Projek ini bertujuan meneliti sama ada pilihan dan persaingan wujud dalam sistem yang sedang dipakai, untuk menggambarkan model-model yang memanfaatkan persaingan pasaran, dan untuk meneroka bagaimana pilihan dan persaingan dapat diperkukuh.*

Dalam bahagian pengenalan, kami menyebut bahawa pendidikan di Malaysia terus menjadi agenda utama politik dan masyarakat sivil negara ini setelah dua kurun menempuh proses percubaan, reformasi dan perubahan dasar. Projek ini bermula sebagai sebuah kajian kepustakaan (*literature review*) tetapi kemudiannya dikembangkan menerusi perbincangan-perbincangan dengan anggota-anggota sebuah kumpulan penasihat.

Projek ini bertujuan meneliti sama ada pilihan dan persaingan wujud dalam sistem yang sedang dipakai, untuk menggambarkan model-model yang memanfaatkan persaingan pasaran, dan untuk meneroka bagaimana pilihan dan persaingan dapat diperkukuh. Lima pertanyaan utama bagi kajian ini merangkumi pertanyaan sama ada pilihan dan persaingan wujud; sama ada terdapat halangan untuk terhasilnya pilihan dan persaingan; model apa yang wujud pada masa sekarang; apa yang boleh dipelajari daripada model-model yang pelbagai; dan bagaimana Malaysia boleh memperkenalkan lebih banyak pilihan dan persaingan dalam sistem sekolah.

Setelah itu kami menjelaskan tentang bahan-bahan rujukan yang dipakai dan menjelaskan cara kami memanfaatkan kumpulan penasihat.

Takrif bagi istilah-istilah 'pilihan', 'persaingan', 'penyedia perkhidmatan swasta' dan 'sistem sekolah Malaysia' dikemukakan kemudiannya.

Penjelasan ringkas tentang sistem pendidikan Malaysia dibentangkan dengan memperincikan asal-usul sekolah kebangsaan, sekolah kebangsaan Inggeris, sekolah agama yang memakai gelaran sekolah pondok dan madrasah, serta sekolah vernakular dan jenis kebangsaan. Dampak undang-undang yang berkaitan juga dibincangkan, termasuk pengumuman-pengumuman terkini tentang dasar. Kesemua ini disusun menurut urutan waktu untuk memudahkan rujukan.

Setelah itu kami membincangkan hasil-hasil yang didapati daripada kajian kepustakaan dan kumpulan penasihat dalam rangka menjawab pertanyaan-pertanyaan utama yang disebutkan di atas.

Kami merumuskan bahawa tulisan-tulisan yang mendukung pilihan dan persaingan di Malaysia adalah amat terbatas kerana perancangan berpusat telah dibiarkan menjadi suatu hal yang lumrah dalam soal pendidikan di negara ini; namun keadaan ini mula berubah. Dari segi amali, memang wujud pilihan dan persaingan menerusi kewujudan bermacam-macam jenis lembaga pendidikan, namun keinginan untuk melindungi ruang itu (dan kesedaran bahawa ada lebih banyak pilihan di masa lampau) menghasilkan kesedaran masyarakat sivil yang lebih tinggi.

Kami menyarankan agar nilai pilihan dan persaingan disuntik ke dalam pemikiran arus perdana tentang dasar pendidikan di Malaysia menerusi usaha melobi, sambil mengambil kira cabaran-cabaran yang timbul akibat perbezaan kaum, agama dan kelas dalam masyarakat Malaysia. Kami menyeru parti-parti politik untuk melakukan devolusi dengan cara memberikan kuasa kepada sekolah-sekolah dan kami menyarankan agar penggerak-penggerak masyarakat sivil diperkuatkan.



## 1. Pengenalan

*Kami mahu melihat apakah mungkin masalah-masalah ini diatasi dengan cara melakukan devolusi kuasa kerajaan, iaitu dengan cara menyerahkan kuasa ke tangan para ibu-bapa, guru, pelajar dan penyedia-penyedia perkhidmatan pendidikan persendirian...*

Laporan ini memberi tumpuan kepada persoalan sejauh mana wujudnya pilihan dan persaingan dalam sistem sekolah Malaysia serta peranan apa yang dimainkan oleh pihak swasta di dalamnya. Kajian untuk menghasilkan laporan ini dimulakan pada Julai 2010. Bagaimanapun, kerja-kerja lain dalam bidang pendidikan yang dijalankan oleh IDEAS turut menyumbang kepada projek ini.

Pada tahun 2010 pendidikan kekal sebagai perkara penting bukan hanya dalam agenda politik, malah juga agenda masyarakat sivil. Setelah pelbagai pengumuman dibuat berkenaan perubahan terhadap sistem pendidikan, dan rentetan beberapa peristiwa yang terjadi di sekolah dan kampus-kampus universiti, banyak debat telah muncul dalam media arus perdana dan alternatif: misalnya, baik dan buruk pengajaran matematik dan sains dalam bahasa Inggeris atau Melayu; dakwaan-dakwaan tentang sifat perkauman beberapa guru; ketepatan buku teks sejarah; atau kebebasan bersuara badan-badan pelajar universiti. Semua ini merupakan tambahan kepada debat berpanjangan tentang kedudukan sekolah-sekolah berbahasa ibunda (vernakular) dan keberkesanan sistem peperiksaan. Bagaimanapun, terdapat satu benang yang menjalin debat-debat ini, iaitu kepentingan pilihan dan persaingan.

Kami mahu bertanya apakah mungkin masalah-masalah ini diatasi dengan cara melakukan devolusi kuasa kerajaan, iaitu dengan cara menyerahkan kuasa ke tangan para ibu-bapa, guru, pelajar dan penyedia-penyedia perkhidmatan pendidikan swasta — memandangkan tampak kepada kami bahawa pihak penyedia perkhidmatan pendidikan swasta telah dan masih memainkan peranan mereka. Projek penyelidikan ini merupakan jawapan awal kami kepada pertanyaan tersebut.

Projek ini pada awalnya bermula sebagai kajian kepustakaan, tetapi penemuan-penemuannya telah banyak dikembangkan menerusi perbincangan dengan anggota-anggota Kumpulan Penasihat Projek, para pendidik, kakitangan-kakitangan awam dan pembuat-pembuat dasar. Sumbangan mereka amat berharga jika dilihat kepada kelemahan-kelemahan yang terdapat pada bahan-bahan kepustakaan. Sebagai tambahan, kami kongsi pengalaman kerja IDEAS dalam bidang pendidikan.<sup>1</sup>

Sasaran-sasaran projek ialah untuk:

- (a) Meneliti sama ada pilihan dan persaingan wujud dalam sistem sekolah Malaysia sekarang
- (b) Menerangkan model sistem sekolah yang memanfaatkan persaingan pasaran sebagai daya pendorong pembangunan berkesinambungan
- (c) Meneroka bagaimana pilihan dan persaingan dapat diperkukuh/diperkenal untuk melonjakkan peningkatan tahap sekolah-sekolah Malaysia

Untuk mencapai sasaran-sasaran ini, pertanyaan-pertanyaan utama berikut diajukan:

- (a) Apakah pilihan dan persaingan wujud dalam sistem sekolah Malaysia sekarang?
- (b) Apakah wujud halangan-halangan untuk munculnya pilihan dan persaingan dalam sekolah-sekolah Malaysia
- (c) Apakah model-model yang ada sekarang yang memanfaatkan persaingan pasaran sebagai daya pendorong pembangunan berterusan?

<sup>1</sup> IDEAS telah menjalankan kerja menubuhkan tadika untuk anak-anak pelarian di Kuala Lumpur menerusi kerjasama dengan Yayasan Chow Kit, sebuah yayasan yang menyediakan rumah perlindungan dan kemudahan asas kepada kanak-kanak terablit. IDEAS juga sedang meneroka kemungkinan untuk menubuhkan sebuah sekolah rendah yang berasaskan prinsip keusahawanan sosial.





... pengalaman kami sendiri menunjukkan bahawa wujud kesulitan-kesulitan yang merintang usaha untuk memberi pilihan kepada pelanggan-pelanggan khidmat pendidikan di Malaysia.

- (d) Apa yang dapat dipelajari daripada pelbagai model yang ada dan sebesar mana faedahnya?  
(e) Jika pilihan dan persaingan telah memberi faedah kepada negara-negara lain, bagaimana Malaysia dapat mewujudkan lebih banyak pilihan dan persaingan dalam sistem sekolah?

Bahan-bahan kepustakaan didapatkan menerusi beberapa cara. Pertama, dengan mendapatkan makalah-makalah berkaitan dalam jurnal-jurnal antarabangsa seperti *Economics of Education Review* atau *Comparative Education Review*. Kedua, dengan mencari bahan-bahan tambahan berupa monograf-monograf, khususnya yang berkaitan dengan pendidikan di Malaysia; semua ini didapatkan di Perpustakaan Negara Malaysia. Ketiga, dengan menggunakan bahan-bahan kepustakaan 'bukan akademik', seperti teks-teks ucapan menteri dan ulasan para ahli pendidikan. Keempat, menggunakan dokumen-dokumen perundangan dan dasar, sama ada yang telah atau pun belum diterbitkan. Akhir sekali, dilengkapi dengan rencana-rencana akhbar dan ulasan-ulasan dalam blog-blog.

Proses di atas tidak menghasilkan bahan kepustakaan yang memadai mutu dan jumlahnya. Kami terpaksa mendapatkan pandangan anggota-anggota Kumpulan Penasihat secara kerap untuk meluruskan pertentangan-pertentangan yang terdapat dalam teks-teks, selain untuk mendapatkan maklumat tentang perkembangan-perkembangan terkini dalam dunia pendidikan Malaysia, lantaran kurangnya liputan media atau perbincangan tentang dasar awam.<sup>2</sup> Kami percaya bahawa sumbangan anggota-anggota Kumpulan Penasihat projek ini telah menimbalkan kekurangan-kekurangan yang terdapat pada bahan kepustakaan, memandangkan mereka telah terlibat dalam sistem pendidikan Malaysia selama puluhan tahun.

Maklumat daripada anggota-anggota Kumpulan Penasihat projek ini didapatkan menerusi dua kaedah. Pertama, menerusi pertemuan tertutup melibatkan semua anggota kumpulan yang diadakan sebanyak dua kali, selama tiga jam setiap kalinya, di Kuala Lumpur. Ketua penyelidik membentangkan hasil-hasil yang didapati menerusi kajian kepustakaan di peringkat berkenaan; diikuti oleh perbincangan terbuka.

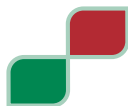
Kaedah interaksi kedua ialah wawancara secara berasingan dengan seseorang anggota di luar sesi pertemuan. Kami mendapati perbualan secara tidak rasmi ini lebih berterus-terang, di mana pendapat-pendapat diungkapkan atas persefahaman bahawa kerahsiaan akan dipelihara.<sup>3</sup>

Penyelidik-penyelidik juga menghadiri persidangan-persidangan berkaitan yang dianjurkan sepanjang tempoh penyelidikan.

Selain semua ini, pengalaman para penyelidik dan rakan-rakan sekerja di Institute for Democracy and Economic Affairs (IDEAS) dalam pendidikan menyumbangkan materi berharga kepada penyelidikan ini. Pengasas-pengasas IDEAS sendiri menempuh laluan pendidikan berbeza-beza di peringkat rendah dan menengah: Presiden badan ini belajar di sekolah yang sepenuhnya persendirian dan antarabangsa, Ketua Eksekutif pula telah memasuki sekolah berasrama penuh sekular milik kerajaan, dan Pengarah menerima pendidikan Islam yang disubsidi oleh kerajaan. Kepelbagaian ini memungkinkan kami untuk mendekati topik berkenaan dari sudut-sudut yang amat berbeza.

<sup>2</sup> Salah satu contohnya boleh dilihat pada pelancaran Program Sekolah Amanah di Putrajaya pada 10 Disember 2010. Walaupun pelancaran tersebut merupakan hasil bagi suatu proses yang memakan masa selama setengah tahun di mana IDEAS terlibat sebagai penasihat kepada salah satu pembida, tidak banyak media melaporkannya. Presiden IDEAS menyatakan kehairanannya dalam suatu ruangan di akhbar ('Trust Schools', *Abiding Times*, *The Sun*, 17 Disember 2010). Beberapa anggota Kumpulan Penasihat projek berkongsi pendapat bahawa punca utama projek tersebut tidak begitu diwar-warkan ialah faktor politik, iaitu kerana perbalahan dalaman atau keraguan tentang projek ini secara umum.

<sup>3</sup> Sebahagian dokumen yang kami lihat mungkin dianggap sebagai 'rahsia' atau 'siaran terhad'. Menurut Akta Rahsia Rasmi, mereka yang didapati menyebarkan dokumen-dokumen berkenaan boleh dihukum.



Akhir sekali, usaha IDEAS sendiri untuk menubuhkan sebuah tadika dan rangkaian sekolah berasaskan keusahawanan sosial telah mendedahkan para pengarang kepada proses sebenar serta rintangan-rintangan birokrasi dalam usaha menubuhkan sesebuah institusi pendidikan swasta. Walaupun tadika berkenaan hanya akan dibuka setelah kajian ini telah disempurnakan, manakala sekolah-sekolah berkenaan pula akan mengambil masa jauh lebih lama lagi, pengalaman kami sendiri menunjukkan bahawa wujud kesulitan-kesulitan yang merintangai usaha untuk memberi pilihan kepada pelanggan-pelanggan khidmat pendidikan di Malaysia.

## 2. Takrif

Kertas kajian ini berkenaan pilihan, persaingan dan penyedia perkhidmatan swasta dalam sistem sekolah Malaysia, maka penting untuk menjelaskan pengertian kami bagi setiap istilah tersebut.

Yang kami maksudkan dengan ‘pilihan’ ialah kebolehan ibu-bapa untuk memilih bagaimana pendidikan anak mereka disusun, diurus dan seterusnya dilaksanakan. Tidak semua pilihan perlu merangkumi setiap sisi pendidikan ini: malah, banyak pilihan perlu diadakan untuk memenuhi jangkaan para ibu-bapa tentang pendidikan yang memadai untuk anak mereka.

Selain itu, ‘pilihan’ juga merujuk kepada keupayaan sekolah untuk memilih kakitangan pengajar, meluaskan dasar penerimaan pelajar, mentadbir kewangan mereka sendiri dan mengawal aspek-aspek lain seperti disiplin, seragam sekolah, makanan dan sebagainya. Akhir sekali, dengan kata ‘pilihan’ juga kami merujuk kepada keupayaan guru untuk memilih sekolah yang akan menjadi tempat mereka mengajar. Perlu ditekankan di sini bahawa pilihan-pilihan sedemikian adalah berasaskan kriteria para individu (sebagai contoh kepuasan kerja serta prospek kemajuan kerjaya).

Dengan ‘persaingan’ kami memaksudkan keadaan di mana pilihan-pilihan yang disebutkan di atas mencipta insentif untuk sekolah, ibu-bapa, murid, dan guru bertindak dengan cara yang akan membolehkan mereka dipilih oleh pihak-pihak yang lain. Pemilihan itu akan dibuat berasaskan kriteria setiap individu pemegang kepentingan, merangkumi faktor geografi, ideologi, kaedah pengajaran, bahasa pengantar, atau apa-apa aspek lain.

‘Penyedia perkhidmatan swasta’ ialah sekolah-sekolah atau organisasi-organisasi lain yang menyediakan perkhidmatan pendidikan yang dikendalikan secara persendirian. Ini merangkumi bukan saja ‘sektor swasta’ seperti yang biasa difahami umum, malah juga kumpulan-kumpulan masyarakat, kesatuan-kesatuan buruh dan usahawan-usahawan sosial. Penyedia-penyedia perkhidmatan ini adalah entiti-entiti persendirian, tetapi perlu ditegaskan di sini bahawa ia tidak menafikan kemungkinan bahawa dana awam boleh digunakan untuk membiayai penyedia-penyedia perkhidmatan terbabit.

‘Sistem sekolah Malaysia’ yang kami maksudkan ialah lembaga-lembaga kolektif di Malaysia yang ditugaskan — sama ada oleh kerajaan atau lembaga-lembaga itu sendiri — untuk mendidik kanak-kanak di Malaysia. Untuk tujuan laporan ini, kami memberi tumpuan kepada pendidikan rendah dan menengah yang berada di bawah Kementerian Pelajaran dan bukannya Kementerian Pengajian Tinggi.



### 3. Sekali imbas tentang sistem pendidikan Malaysia dan peranan pilihan sekolah

*Pengalaman pendidikan yang amat pelbagai di Malaysia ini bukan semata-mata terhasil daripada sejarah, malah juga daripada tuntutan-tuntutan politik.*

Jika seorang asing bertanya kepada orang-orang yang dipilih secara rawak dalam sebuah kopitiam di Kuala Lumpur bagaimanakah pengalaman pendidikan mereka, pelbagai jawapan akan diterima. Sebahagian mereka mendapat pendidikan sepenuhnya dalam bahasa Melayu, sebahagian dalam dialek Cina atau bahasa Tamil dan sebahagian lain pula dalam bahasa Inggeris. Sebahagian besar mereka mungkin juga pernah mengikuti kelas tambahan bagi subjek-subjek yang dianggap penting oleh ibu-bapa mereka — seperti matematik atau agama — dan sebahagian lain pula dihantar ke kelas-kelas tambahan untuk bidang-bidang yang tidak dikuasai oleh sekolah mereka — seperti muzik, tarian atau seni mempertahankan diri.

Pengalaman pendidikan yang amat pelbagai di Malaysia ini bukan semata-mata terhasil daripada sejarah, malah juga daripada tuntutan-tuntutan politik. Kebanyakan sekolah di Malaysia hari ini merupakan replika bagi sekolah-sekolah yang mempunyai asal-usul yang setiap satunya berlainan. Populariti sesebuah sekolah di masa lalu — sama ada sekolah *missionary*, Cina, atau Islam, yang selalunya didanai oleh pihak persendirian — menyebabkan kumpulan-kumpulan ibu-bapa menuntut sekolah berkenaan dilindungi dan malah dikembangkan apabila pendidikan diambil-alih oleh kerajaan. Hasilnya, kumpulan-kumpulan dan parti-parti yang memegang kepentingan politik tertentu mula menyokong model-model tertentu sehingga membawa bukan hanya kepada pemberian subsidi dan pengambilalihan sekolah-sekolah berkenaan, malah peluasan dan pengembangannya. Di sebalik semua ini, banyak institusi pendidikan swasta yang baru muncul dalam tahun-tahun kebelakangan ini. Dalam bahagian ini kami cuba memberikan naratif ringkas tentang peranan pilihan sekolah dalam dinamika tersebut.

Pendidikan sentiasa menjadi persoalan pokok dalam semua strata dan sektor masyarakat Malaysia sejak kemerdekaan, justeru ia dilihat sebagai wahana yang akan membolehkan negara mencapai pertumbuhan ekonomi lebih baik. Malah, golongan guru membentuk tulang-belakang parti politik terbesar setelah merdeka, iaitu United Malays National Organisation (UMNO). Dua dekad yang lalu menyaksikan peningkatan mendadak pada jumlah penyedia-penyedia perkhidmatan pendidikan swasta di kawasan bandar. Bagaimanapun, penyelidikan kami mendapati bahawa terdapat juga penglibatan pihak swasta yang semakin meningkat menerusi kaedah-kaedah yang kurang nyata, menjadikan peranan 'penyedia-penyedia perkhidmatan swasta' jauh lebih berakar dan meluas daripada yang sering disangka. Kami akan cuba menyebut secara ringkas sejarah ini.

Seperti banyak institusi-institusi lain dalam Malaysia hari ini, sistem sekolah kita berakar dalam sebuah sejarah yang mendahului pembentukan negara ini sendiri. Dalam kesultanan-kesultanan di semenanjung, adalah lumrah bagi kerabat diraja dan aristokrat diberi pendidikan dalam istana, bersesuaian dengan peranan yang bakal mereka mainkan di masa depan. Para pedagang kaya yang berhijrah dan menetap di Negeri-Negeri Selat telah menggunakan amalan ini untuk keluarga mereka sendiri. Bagaimanapun, sejak penyebaran Islam, sekolah-sekolah ditubuhkan untuk memberi pendidikan keagamaan. Sekolah-sekolah ini berevolusi menjadi sistem-sistem persekolahan yang berlangsung hingga ke hari ini, di mana sistem-sistem berkenaan direkabentuk untuk anak-anak Muslim. Oleh kerana, masyarakat Malaya pra-kemerdekaan melihat diri mereka saling berbeza, lalu pilihan sekolah yang terhasil sebahagian besarnya ditentukan oleh isu-isu kaum, bahasa dan agama.



*... persaingan telah mendorong penubuhan banyak sekolah, dengan itu meningkatkan pilihan untuk ibu-bapa Melayu.*

Sekolah-sekolah terawal yang kemudiannya dikenali sebagai **sekolah kebangsaan** ditubuhkan dan dikendalikan oleh kerajaan kolonial British. Sekolah berbahasa Inggeris kendalian kerajaan yang pertama ialah Penang Free School yang ditubuhkan pada tahun 1816, manakala sekolah berbahasa Melayu kendalian kerajaan yang pertama juga dibina di Pulau Pinang, pada tahun 1855. Di samping sekolah-sekolah ini, sekolah-sekolah missionary ditubuhkan oleh kumpulan-kumpulan paderi dan biarawati Kristian, seperti St John's Institution dan Convent Bukit Nanas; pentadbiran sekolah-sekolah ini kemudian diambilalih oleh kerajaan dan lama-kelamaan ia digabungkan sepenuhnya ke dalam sistem pendidikan kebangsaan. Penting untuk diingat bahawa kebanyakan sekolah ini buat sementara waktu menjadi sekolah-sekolah kebangsaan Inggeris sehinggalah bahasa pengantarnya ditukar kepada bahasa Melayu sewaktu pentadbiran Mahathir. Sebahagian sekolah-sekolah ini dan sekolah-sekolah lebih lama dikategorikan sebagai Sekolah Premier.<sup>4</sup> Sekolah-sekolah lama yang lain dilabelkan secara tidak rasmi sebagai sekolah 'elit' (atau 'elitis') lantaran sejarah dan alumni-alumninya yang terkenal.<sup>5</sup>

Sekolah-sekolah agama Islam semakin bertambah bilangannya sepanjang kurun kedua puluh. Ini merupakan kesan peningkatan kesedaran diri Muslim yang terhasil daripada interaksi dengan tanah suci dan juga keinginan Muslim untuk bersaing dengan sekolah-sekolah sekular atau Kristian yang disebutkan di atas (Kementerian Pelajaran, 2008). **Sekolah pondok** tumbuh secara tidak rasmi hasil daripada keinginan keluarga-keluarga di sesebuah kawasan untuk memberi didikan keagamaan kepada anak-anak mereka, manakala **madrasah** pula ditubuhkan secara lebih sistematik dan direncanakan lebih teliti sebagai lembaga pendidikan. Madrasah pertama ditubuhkan di Malaya ialah Madrasah Al-Iqbal, ditubuhkan di Singapura pada tahun 1907. Kebanyakan sekolah-sekolah agama ini dikendalikan secara persendirian oleh jawatankuasa masjid atau yayasan. Bagaimanapun, pada hari ini sekolah-sekolah berkenaan dan juga sekolah-sekolah lain yang memberi penekanan kepada pendidikan Islam dijalankan oleh pelbagai pihak, termasuk sektor swasta, dibantu kerajaan atau didanai sepenuhnya oleh orang awam. Namun, penting ditegaskan di sini bahawa semangat persaingan telah mendorong penubuhan banyak sekolah, dengan itu meningkatkan pilihan untuk ibu-bapa Melayu.

Di samping itu, sekolah-sekolah yang kini dikenal sebagai **sekolah vernakular berbahasa ibunda** ditubuhkan pada awalnya untuk memenuhi keperluan pendidikan anak-anak pendatang dari China dan India. Beberapa dialek Cina dan Tamil dipakai sebagai bahasa pengantar di sekolah-sekolah ini yang biasanya dibina oleh para dermawan atau syarikat-syarikat perladangan dan perlombongan. Hari ini, sekolah-sekolah berkenaan menjadi **sekolah jenis kebangsaan** atau — khususnya sekolah-sekolah Cina — sekolah yang dikendalikan pihak persendirian dan menjadi pilihan banyak warga Malaysia, bukan hanya mereka yang berketurunan Cina atau India, malah juga Melayu.<sup>6</sup>

Pengambilalihan pelbagai jenis sekolah oleh kerajaan merupakan kesan daripada dasar kerajaan yang diperkenalkan sejak merdeka. Sewaktu Persekutuan Tanah Melayu perlahan-lahan bergerak menuju kemerdekaan, muncul cita politik untuk mengukuhkan perpaduan kebangsaan dalam sebuah masyarakat yang pelbagai kaum dan agama. Pendidikan telah (dan sedang) dipergunakan

<sup>4</sup> Pada Disember 2008 perkhidmatan pos Malaysia menerbitkan empat setem kenang-kenangan sebagai penghormatan kepada Convent Bukit Nanas, Victoria Institution, St. Thomas' Secondary School dan All Saints Secondary School.

<sup>5</sup> Terdapat sekolah-sekolah ternama lain di kalangan sekolah-sekolah berasrama penuh. Kolej Melayu Kuala Kangsar, ditubuhkan untuk kerabat diraja Melayu dan anak-anak bangsawan serta dikenali sebagai 'Eton of the East', barangkali merupakan yang paling terkenal sehingga menjadi model bagi sekolah-sekolah lain seperti Malay Girls College (sekarang Kolej Tunku Kurshiah).

<sup>6</sup> Di beberapa sekolah jenis kebangsaan Cina, kadar kemasukan pelajar bukan-Cina mengatasi kadar kemasukan pelajar Cina.



*Kami percaya bahawa sekolah rendah perlu digunakan khusus untuk membangunkan kebangsaan Malaya bersama, dan kami menggesa agar ia disusun semula berdasarkan sebuah asas antara-kaum yang baru...*

sebagai alat untuk mencapai matlamat politik ini. Teori yang biasa dikemukakan hari ini ialah bahawa sistem pendidikan telah sengaja dikotak-kotakkan sewaktu pemerintahan British (Rahimah, 1998) — sebagai sebahagian daripada strategi ‘pecah dan perintah’. Bagaimanapun, hal ini disangkal oleh Tan Sri Khoo Kay Kim (2010), seorang sejarahwan terkemuka dan anggota Lembaga Penasihat IDEAS, yang menegaskan bahawa sebenarnya ‘British telah berusaha habis-habisan untuk merencana pembentukan sebuah masyarakat yang akrab sebelum menjadikan Malaya sebuah negara bangsa (*nation state*). Sebagai contoh, pada tahun 1949 British telah membentuk Jawatankuasa Hubungan Antara Kaum, dianggotai oleh pemimpin-pemimpin tertinggi kita. Mereka juga telah cuba untuk merombak sistem pendidikan bagi membolehkan kanak-kanak bercampur-gaul dengan lebih baik. Orang ramai membantah rencana ini, lalu British gagal dan pada hari ini mereka pula yang disalahkan kerana mengamalkan dasar “pecah dan perintah” yang sebenarnya tidak pernah mereka amalkan.’

Pada tahun 1950 Barnes Committee — yang anggota-anggotanya terdiri daripada orang Melayu dan Eropah — menerbitkan sebuah laporan untuk digunakan sebagai kerangka bagi sistem pendidikan kebangsaan Malaya yang merdeka. Dalam laporan tersebut, para pengarangnya berkata:

*Kami percaya bahawa sekolah rendah perlu digunakan khusus untuk membangunkan identiti kebangsaan Malaya, dan kami menggesa agar ia disusun semula berdasarkan sebuah asas antara-kaum yang baru... Secara prinsipnya, kami menyarankan agar ditutup sekolah-sekolah vernakular yang terpisah untuk digantikan dengan hanya sejenis sekolah rendah untuk semua.<sup>7</sup>*

Para pengarang berkenaan jelas mencuba untuk mengurangkan bahaya perselisihan kaum, namun dasar sedemikian mengurangkan pilihan yang ada untuk ibu-bapa di zaman itu apabila ia menggantikan berbagai jenis sekolah dengan hanya yang sejenis. Kemungkinan juga percubaan sedemikian meningkatkan kebencian dan melebarkan jurang di antara kaum — sama sekali bertentangan dengan apa yang cuba diciptakannya.

Banyak kalangan dalam masyarakat Cina mengkritik hebat laporan tersebut menerusi akhbar berbahasa Cina, walaupun yang mereka pertahankan ialah keperluan untuk mengekalkan sebuah jatidiri kekelompokan dan bukannya mempertahankan kebebasan memilih. Kritikan mereka mendapat perhatian pemerintah kolonial dan mendorong kerajaan mengeluarkan laporan lain, kali ini dari sudut pandang orang Cina.

Laporan Fenn-Wu (1951) diterbitkan sebagai maklum-balas terhadap Laporan Barnes. Laporan baru ini mempertahankan pendidikan Cina. Fenn-Wu berhujah membantah pendidikan digunakan untuk membentuk identiti kebangsaan dengan hujah:

*Tidak ada justifikasi untuk mengubah Malaysia menjadi medan pertempuran di antara kebudayaan-kebudayaan yang agresif. Rakyat Malaya perlu belajar untuk memahami dan menghargai perbezaan budaya di kalangan mereka. Mereka seharusnya bangga dengan sikap tolak-ansur sesama mereka... Bagi kebanyakan orang Cina di Malaya, Malayanisasi ialah sesuatu yang tidak perlu, memandangkan belum ada sebuah kebudayaan, atau malah sebuah masyarakat, yang dapat dianggap sebagai bersifat Malaya.<sup>8</sup>*

<sup>7</sup> Kutipan daripada Purcell, V. (1953) ‘The Crisis in Malayan Education’, *Pacific Affairs*, Jil. 26, Bil. 1, hal. 70–76

<sup>8</sup> Ibid



*Pendidikan di Malaysia adalah suatu usaha berterusan ke arah memperkembangkan potensi individu secara menyeluruh dan bersepadu...*

Dari beberapa sudut, reaksi yang ditimbulkan menerusi Laporan Fenn-Wu itu berhasil mengekalkan pilihan sekolah yang ada di Malaya. Saranan-saranan Laporan Barnes hanya diterapkan secara sementara sebagai Ordinan Pelajaran 1952 sebelum ia diganti dengan Akta Pelajaran 1961.

Akta Pelajaran 1961 didahului oleh dua lagi laporan, iaitu Laporan Razak (1956) dan Laporan Rahman Talib (1960). Laporan Razak pada asasnya merupakan kompromi di antara Laporan Barnes dan Laporan Fenn-Wu; ia mengekalkan agenda perpaduan kebangsaan tetapi pada masa yang sama membenarkan sekolah-sekolah vernakular untuk terus bergerak. Laporan Razak membentuk sebahagian besar Akta Pelajaran 1961, manakala Laporan Rahman Talib merupakan penilaian ke atas penerapan Laporan Razak dan mengemukakan saranan-saranan pembaikan yang juga dimasukkan ke dalam Akta Pelajaran 1961.

Setelah pembentukan Malaysia pada tahun 1963, sistem pendidikan beberapa kali diubah menerusi beberapa perundangan lagi, menurut tema-tema sama yang digariskan dalam Akta 1961. Bagaimanapun, perubahan terakhir yang dikuatkuasakan, iaitu Akta Pendidikan 1996, buat pertama kali mengandungi sebuah klausa yang melindungi, jika pun bukan menggalakkan, pilihan sekolah yang lebih banyak:

*Tiada apa-apa jua dalam Akta ini boleh ditafsirkan sebagai melarang penubuhan dan penyenggaraan institusi pendidikan swasta.*

Falsafah Pendidikan Kebangsaan yang diisytiharkan pada tahun 1988 menyebut:

*'Pendidikan di Malaysia adalah suatu usaha berterusan ke arah memperkembangkan lagi potensi individu secara menyeluruh dan bersepadu untuk mewujudkan insan yang seimbang dan harmonis dari segi intelek, rohani, emosi dan jasmani berdasarkan kepercayaan dan kepatuhan kepada Tuhan. Usaha ini adalah bagi melahirkan rakyat Malaysia yang berilmu pengetahuan, berketrampilan, berakhlak mulia, bertanggungjawab dan berkeupayaan mencapai kesejahteraan diri serta memberi sumbangan terhadap keharmonian dan kemakmuran masyarakat dan negara.'*

Kandungan falsafah tersebut juga sama sekali tidak meletakkan kekangan terhadap penyediaan-penyediaan perkhidmatan pendidikan swasta.

Dalam Malaysia hari ini, ibu-bapa bebas memilih di antara beberapa jenis sekolah yang ada, seperti sekolah kebangsaan, jenis kebangsaan, agama, persendirian, antarabangsa, dan lain-lain. Bagi sekolah-sekolah berasrama penuh milik kerajaan, sebuah unit di Kementerian Pelajaran menentukan pemilihan.<sup>9</sup> Bagaimanapun, bagi sekolah-sekolah kerajaan bukan berasrama penuh, penempatan sekolah di sesuatu kawasan boleh dikatakan menyebabkan pilihan tidak wujud, memandangkan dalam kebanyakan keadaan hanya satu sekolah dibina di sesebuah kawasan dengan ukuran besar atau kecilnya ditentukan oleh jabatan pelajaran di daerah berkenaan.<sup>10</sup> 'Loteri poskod' ini boleh dielakkan oleh ibu-bapa yang berkemampuan untuk mendidik anak-anak mereka secara swasta, atau menerusi kaedah-kaedah 'kreatif' lain, seperti mengubah alamat kediaman mereka yang didaftarkan secara rasmi atau mendapatkan bantuan daripada kenalan

<sup>9</sup> Bagi Kolej Tunku Kurshiah: 'Kemasukan ke Kolej Tunku Kurshiah berasaskan terutamanya pada pencapaian seseorang pelajar dalam Ujian Penilaian Sekolah Rendah (UPSR) yang dikendalikan oleh Kementerian Pelajaran bagi pelajar Darjah 6. Hanya mereka yang mendapat 5A dalam peperiksaan dan terlibat secara aktif dalam kegiatan ko-kurikulum mempunyai peluang baik untuk diterima masuk. Pemilihan dibuat oleh Unit Sekolah Berasrama Penuh, Kementerian Pelajaran.' (Laman web Kolej Tunku Kurshiah)

<sup>10</sup> Dalam pengalaman peribadi salah seorang pengarang untuk mendapatkan tempat bagi anak perempuannya, bahkan di kawasan bandar yang mempunyai dua sekolah berdekatan alamat kediaman, jabatan pendidikan mengarahkan seseorang pelajar ke sekolah tertentu menerusi proses yang mengambil kira hanya kadar kemasukan yang ada, tanpa mempertimbangkan kriteria lain.

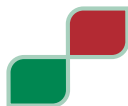


peribadi di agensi-agensi kerajaan berkaitan. Walaupun amalan ini diakui oleh banyak ibu-bapa dan kakitangan kerajaan yang kami temui, tidak ada perangkaan untuk mengesahkan sejauh mana ia melarat.

Baucer sekolah dan sekolah *public-private partnership* (PPP) masih merupakan konsep baru dalam sistem pendidikan Malaysia. Sehingga waktu laporan ini ditulis, skim baucer yang terhad telah diperkenalkan untuk membolehkan ibu-bapa menghantar anak-anak mereka ke tadika-tadika yang berdaftar, manakala Program Sekolah Amanah telah dilancarkan.

Semangat di sebalik Program Sekolah Amanah pada asasnya ialah PPP. Bagaimanapun, kerajaan masih mengekalkan kuasa yang besar dalam entiti-entiti 'swasta' menerusi Khazanah Nasional, syarikat pengurus dana Malaysia yang dimiliki 100 peratus oleh kerajaan. Banyak aspek pengurusan sekolah akan dikawal oleh sebuah yayasan baru bernama Yayasan AMIR, tetapi yayasan kebajikan ini sendiri ditubuhkan dan dimiliki oleh Khazanah. Buku maklumat program ini menyebut: 'Pihak yang akan memandu Program Sekolah Amanah ini ialah Yayasan AMIR, sebuah yayasan yang ditubuhkan oleh Khazanah Nasional Berhad (Khazanah) khusus untuk tujuan ini. Jaringan Sekolah Amanah Yayasan AMIR merupakan suatu inisiatif sektor pendidikan yang diberikan keutamaan, bermatlamat membentuk sebuah model transformasi sekolah yang dapat ditiru di seluruh negara sebagai suatu wawasan strategik jangka panjang.'<sup>11</sup> Oleh kerana usaha ini baru dilancarkan, sukar untuk mengenalpasti kemandirian setiap entiti dan juga pembahagian tanggungjawab di antara entiti-entiti terbabit.

<sup>11</sup> Buku Program Sekolah Amanah, halaman 7



| <b>Garis waktu pendidikan di Malaysia</b> |  |
|---|--|
| <b>Sebelum 1816</b>                       | Pendidikan bagi aristokrat tradisional dalam sejarah dikendalikan secara persendirian oleh para pembimbing. Bagaimanapun, pengajaran hal-ehwal ke-Islaman semakin banyak dikendalikan secara berkumpulan, berkembang menjadi badan-badan yang dikenali sebagai Sekolah Pondok. Walaupun kemasukan orang-orang Cina telah berlaku selama berkurun-kurun, sekolah-sekolah Cina dan Tamil hanya mula ditubuhkan pada kurun kesembilan belas. Sekolah-sekolah ini dibina dan dikendalikan oleh para individu anggota masyarakat berkenaan (atau majikan mereka) apabila penghijrahan dan pendudukan semakin meningkat. |
| <b>1816</b>                               | Penubuhan Penang Free School, sekolah pertama yang dikendalikan kerajaan. Menggunakan bahasa Inggeris sebagai bahasa pengantar.  |
| <b>1855</b>                               | Sekolah Melayu kendalian kerajaan yang pertama ditubuhkan di Bayan Lepas, Pulau Pinang.  |
| <b>1905</b>                               | Penubuhan Kolej Melayu Kuala Kangsar.  |
| <b>1907</b>                               | Madrasah pertama, lebih sistematik daripada sekolah pondok, ditubuhkan di Singapura, bernama Madrasah Al-Iqbal.  |
| <b>1950</b>                               | Jawatankuasa Barnes menerbitkan laporan menyeru pemansuhan sekolah-sekolah vernakular dan pembentukan satu jenis sistem untuk semua.   |
| <b>1951</b>                               | Laporan Fenn-Wu diterbitkan, menyeru ke arah pemuliharaan jenis-jenis sekolah yang berlainan.  |
| <b>1952</b>                               | Ordinan Pelajaran menerapkan banyak saranan-saranan Laporan Barnes.  |
| <b>1956</b>                               | Laporan Razak diterbitkan, mencadangkan kompromi di antara Laporan Barnes dan Fenn-Wu.   |
| <b>1960</b>                               | Laporan Rahman Talib menyemak penerapan Laporan Razak, mengemukakan banyak masukan untuk Akta Pelajaran 1961   |
| <b>1961</b>                               | Akta Pelajaran diluluskan untuk menggantikan Ordinan Pelajaran 1952.   |
| <b>1988</b>                               | Falsafah Pendidikan Negara diperkenalkan.  |
| <b>1990s</b>                              | Menjelang tempoh ini, sebahagian besar sekolah-sekolah Cina dan Tamil telah dikawal oleh kerajaan dan dikenali sebagai sekolah 'jenis kebangsaan'. Status-status seterusnya dianugerahkan kepada sekolah-sekolah yang dipilih menurut program-program khusus, seperti Sekolah Wawasan.   |
| <b>1996</b>                               | Akta Pendidikan 1996 diluluskan, dengan klausa yang melindungi pilihan sekolah.  |
| <b>2006</b>                               | Sekolah Kluster diperkenalkan menerusi Pelan Induk Pembangunan Pendidikan (2006–2010), meningkatkan juga pilihan sekolah sebagai strategi utama untuk meningkatkan tahap sekolah.  |
| <b>2011</b>                               | Program Sekolah Amanah diperkenalkan.  |





## 4. Apa yang kami pelajari daripada kajian kepustakaan dan anggota-anggota kumpulan penasihat

Jumlah bahan yang membicarakan Malaysia secara spesifik adalah agak kecil. Kami menemui beberapa kertas akademik yang disebut sebagai rujukan dalam subjek berkaitan, tetapi kertas-kertas berkenaan tidak diterbitkan di ruang awam dan sebahagian besarnya tidak dapat kami perolehi walaupun telah mencuba sebaik mungkin. Kekurangan bahan ini sendiri menunjukkan bahawa analisis akademik ke atas dasar pendidikan di Malaysia belum lagi menjadi subjek yang telah terbentuk sepenuhnya. Hal ini tidak terlalu mengejutkan: kajian sains sosial kurang dibuat di universiti-universiti Malaysia, sama ada universiti awam atau pun swasta — tidak ada satu pun fakulti falsafah di mana-mana tempat di negara ini dan hanya ada satu fakulti sejarah.<sup>12</sup> Oleh itu, apabila kami menyebut ‘apa yang kami pelajari daripada kajian kepustakaan dan anggota-anggota kumpulan penasihat,’ perlu difahami bahawa kumpulan penasihat berkenaan bukan sekadar menunjukkan kepada kami pertentangan-pertentangan dalam teks, bahkan juga menyedarkan kami bahawa banyak isu-isu baru yang tidak terdapat dalam pustaka.

Dengan latar tersebut, kami berhasil menjawab pertanyaan-pertanyaan penyelidikan seperti berikut:

### (a) Apakah wujud pilihan dan persaingan dalam sistem sekolah Malaysia sekarang?

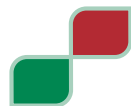
Bahagian VII Akta Pendidikan 1996 menyebut: *‘Tiada apa-apa jua dalam Akta ini boleh ditafsirkan sebagai melarang penubuhan dan penyenggaraan institusi pendidikan swasta.’* Walaupun ungkapan dalam klausa ini tidak berbunyi seperti suatu dukungan kuat terhadap institusi pendidikan swasta, ia merupakan sesuatu yang signifikan kerana buat pertama kali institusi swasta diakui dalam akta yang diluluskan Parlimen Malaysia.

Di antara bahan-bahan kepustakaan yang diperolehi, banyak diperkatakan tentang matlamat-matlamat pengagihan semula sistem sekolah Malaysia. Sebagai contoh, Selvaratnam (1988): *‘Sejak kemerdekaan... pendapat optimis di kalangan kelas pemerintah Melayu menyebut bahawa pendidikan dapat menghasilkan kesetaraan dan keadilan sosial yang lebih baik. Dengan itu, ia menjadi batu tanda bagi suatu dasar dan strategi pengagihan semula.’*

Pencirian Malaysia oleh Chiu (2000) sebagai negara yang tampak ‘lebih liberal dan toleran terhadap kelompok-kelompok minoritinya,’ dan menjadi ‘satu-satunya negara di Asia Tenggara yang membenarkan kaum Cina menubuhkan sekolah-sekolah menengah persendirian Cina,’ menunjukkan adanya jangkaan bahawa pendidikan di rantau ini *tidak* liberal dan toleran.

Brown (2007) membuat pembedaan di antara peringkat rendah, menengah dan universiti: *‘di peringkat pra-universiti, pendidikan awam cuba menonjolkan rasa ke-Malaysiaan dan patriotisme... di peringkat universiti, [pendidikan awam] digunakan sebagai alat untuk mempromosi kepentingan kaum Melayu... aktivisme kependidikan bukan-Melayu dicirikan oleh penerimaan meluas terhadap matlamat-matlamat strategik rejim pemerintah... pendidikan tinggi swasta di tahun 1960an telah mengurangkan kebimbangan orang-orang bukan-Melayu.’*

<sup>12</sup> Bagaimanapun, pada tahun 2010 dilancarkan Razak School of Government dan pada tahun 2011 UCSI University dijadualkan untuk memulakan program Masters in Public Policy. Barangkali ini menandakan adanya perubahan dalam hal berkenaan.



*Kepedulian kelas dan etnik mendominasi perumusan dasar dan analisis-analisis yang terhasil daripadanya, sehingga mengorbankan sudut pandang liberal klasik.*

Selain kaum, kelas juga menjadi instrumen analisis dalam kajian-kajian yang telah diterbitkan. Rahimah (1998): 'Di tahap-tahap awal perkembangan pendidikan... pendidikan (awam) rasmi adalah elitis... [tetapi] sekolah-sekolah swasta telah dibangunkan sebagai organisasi-organisasi kebajikan untuk membantu mereka yang tercicir. Banyak di antaranya membuka peluang di tahap rendah dan menengah dan sebilangan kecilnya hingga ke tahap pra-universiti.'

Bahan-bahan kepustakaan yang ditemukan — termasuk yang telah disebut di atas — mengakui wujudnya pilihan dan persaingan dan malah sebahagiannya menjelaskan *mengapa* kedua-duanya wujud: iaitu ada keuntungan politik untuk membiarkan sekolah-sekolah vernakular terus beroperasi, memberikan parti-parti berasaskan kaum seperti Malaysian Chinese Association (MCA) dan Malaysian Indian Congress (MIC) sebuah dasar yang dapat dirangkul dan dipertahankan. Tidak ada pembelaan intelektual tentang mengapa pilihan dan persaingan *harus* wujud.

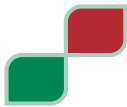
Kepedulian kelas dan etnik mendominasi perumusan dasar dan analisis-analisis yang terhasil daripadanya sehingga mengorbankan sudut pandang liberal klasik. Andaian yang sering kita dengar, iaitu bahawa kerajaan sepatutnya menjalankan dan menjadi penyedia pendidikan yang utama, tidak dicabar dengan mantap oleh satu pun bahan kepustakaan yang ditemui. Pilihan dan persaingan dalam pendidikan, tampaknya, terus wujud kerana ada pihak-pihak yang memperjuangkan kelas atau etnik, bukannya sebagai hasil daripada kesedaran tentang manfaat-manfaat yang dihasilkan oleh pilihan dan persaingan.

Perbincangan-perbincangan dengan anggota-anggota kumpulan penasihat telah mengesahkan hal ini. Memandangkan mereka sendiri mewakili atau pernah bekerja dalam lembaga-lembaga pendidikan yang berlainan, kepelbagaian berkenaan diakui sepenuhnya. Bagaimanapun, salah seorang anggota kumpulan menyebut bahawa bilangan jenis sekolah yang ada mungkin menunjukkan seolah-olah umumnya setiap sekolah berkenaan mempunyai pelajar daripada pelbagai kaum dan kelas. Tetapi, kenyataannya, kebanyakan pelajar Malaysia memilih jenis sekolah rendah dan menengah mengikut latar-belakang mereka.

### **(b) Apakah wujud halangan-halangan untuk munculnya pilihan dan persaingan dalam sekolah-sekolah Malaysia?**

Kami tidak menemui bahan kepustakaan yang menjawab pertanyaan ini secara langsung. Hampir semua bahan memberi tumpuan kepada pertimbangan etnik dan kelas. Ini menunjukkan bahawa peningkatan pilihan dan persaingan akan ditentukan oleh kedua-dua faktor ini. Pilihan-pilihan jenis lain yang tidak berasaskan pertimbangan bahasa — misalnya jenis yang berasaskan kepada pertimbangan untuk memberi penekanan kepada subjek-subjek tertentu atau kegiatan-kegiatan luar bilik darjah yang tertentu — mungkin diketepikan.

Walaupun Hess & Leal (2001) menghujahkan bahawa 'persaingan membiakkan pembaikan,' mereka tetap sedar bahawa 'pertimbangan-pertimbangan keagamaan dan perkauman mempengaruhi pemilihan sekolah' dan merumuskan bahawa 'reformasi berasaskan pilihan akan memudahkan keluarga untuk bertindak berasaskan pertimbangan-pertimbangan sedemikian.' Seperti telah kita bincangkan, sekolah-sekolah vernakular Cina atau sekolah agama Islam popular terutamanya kerana ia menggunakan bahasa Cina sebagai bahasa pengantar atau memberi tumpuan kepada pendidikan Islam. Tidak dapat dinafikan kenyataan bahawa kebanyakan ibu-bapa melihat kepada faktor bahasa, latar-belakang kaum kebanyakan pelajar, dan pendidikan



*Penghalang lain ialah kurangnya maklumat yang dapat membolehkan pilihan dibuat.*

keagamaan sebagai pendorong utama untuk mereka memilih sesebuah sekolah. Malangnya sehingga hari ini belum ada kajian mendalam dibuat ke atas isu ini.

Justeru itu, pilihan yang lebih banyak mungkin memudahkan ibu-bapa di Malaysia memilih sekolah berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kaum atau agama. Natijahnya, peningkatan pilihan dan persaingan dalam sistem sekolah boleh menumbuhkan lebih banyak sekolah yang berasaskan kaum dan agama, lantas meluaskan lagi jurang antara kaum. Para ahli politik kebanyakannya tidak mahu melihat natijah sebegitu. Maka ini menjadi salah satu penghalang terhadap pilihan.

'Perpaduan kebangsaan' merentasi garis kaum dan keagamaan terus menjadi pegangan utama kebanyakan parti politik di Malaysia. Ahli-ahli politik nasionalis Melayu sering menyifatkan sekolah-sekolah Cina — sama ada sekolah persendirian, awam, atau gabungan di antara kedua-duanya — sebagai penghalang ke arah 'perpaduan kebangsaan'; justeru itu mereka mencemuh kewujudan sekolah-sekolah berasaskan kaum. Sekali lagi, agenda politik menyukarkan peningkatan pilihan dan persaingan di Malaysia.

Wrinkle, Stewart dan Polinard (1999) — menegaskan lagi teori yang dikemukakan oleh Smith dan Meier (1995) — mendapati bahawa 'keputusan untuk memilih sekolah-sekolah persendirian didorong oleh keinginan terhadap pendidikan agama dan sekolah-sekolah yang dipisah-pisahkan menurut kaum.'

Tidak semua anggota kumpulan penasihat menyokong peningkatan pilihan dan persaingan di sekolah-sekolah Malaysia. Salah seorang anggota, seorang bekas kakitangan awam di Kementerian Pendidikan, menegaskan bahawa sistem pendidikan 'adalah alat penting untuk perpaduan kebangsaan,' dan bahawa pilihan dan persaingan akan menjejaskan matlamat itu. Seorang anggota lain menghujah-balas dengan menyebut bahawa di negara-negara yang pendidikan swastanya berkembang-biak, tidak terhasil kemerosotan patriotisme. Nama beberapa warga Malaysia yang berprestasi tinggi dan patriotik — sedangkan mereka dididik di sekolah swasta — turut disebut. Oleh kerana sentimen bahawa sistem pendidikan perlu mempunyai agenda perpaduan kebangsaan wujud dengan meluas, perkara ini mungkin perlu dikaji lagi. Ini kerana ia boleh menjadi penghalang besar usaha mewujudkan pilihan dan persaingan dalam sistem sekolah di Malaysia.

Di kalangan mereka yang menyokong prinsip pilihan dan persaingan, keengganan politik disebut sebagai penghalang terbesar. Penghalang lain yang tidak kurang penting ialah kesulitan untuk meyakinkan kalangan yang mempertahankan sistem vernakular yang dipakai sekarang bahawa peningkatan pilihan dan persaingan akan turut memanfaatkan mereka.

Penghalang lain ialah kurangnya maklumat yang dapat membolehkan pilihan dibuat. Brookings Institution (2010) telah menganjurkan sebuah sesi perbincangan bertema *Expanding Meaningful School Choice and Competition*. Thomas Nechbaya dari Duke University, salah seorang ahli panel, menyebut bahawa 'untuk membolehkan persaingan mencapai potensinya sebagai suatu daya yang dapat memperbaiki sistem pendidikan secara tersusun ia semestinya menjadi persaingan yang tulen, dan salah satu perkara yang menjadikan persaingan tulen ialah maklumat. Pemilih perlu tahu apa yang sedang mereka pilih.' Tidak bermakna jika yang ada hanyalah pilihan, sedangkan mereka yang melakukan pemilihan tidak dilengkapi dengan fakta-fakta yang diperlukan untuk membuat pilihan yang baik. Tanpa maklumat, sekolah-sekolah yang berprestasi tinggi mungkin tidak akan mendapat ganjaran yang berhak diterimanya — atau khabar angin dan reputasi palsu mungkin mempengaruhi pemilihan secara tidak wajar.



*Sukar untuk membayangkan sebuah keadaan dalam jangkamasa terdekat di mana kerajaan Malaysia akan mengambil langkah penswastaan pada skala besar...*

Unit Pengurusan Prestasi dan Pelaksanaan (PEMANDU) di Jabatan Perdana Menteri mempunyai Program Pembangunan Prestasi Sekolah, iaitu satu *ranking* sekolah-sekolah di Malaysia menurut tahap pencapaian berbeza-beza. Ini menandakan bahawa ada pihak dalam kerajaan Malaysia yang mengakui kepentingan maklumat. Bagaimanapun, sehingga waktu laporan ini ditulis, *ranking* ini belum diedarkan kepada sekolah-sekolah dan ibu-bapa. Hal ini, ditambah lagi dengan ketiadaan prospektus sekolah-sekolah, memberi makna bahawa satu-satunya jalan untuk ibu-bapa mencari maklumat lebih lanjut tentang sesebuah sekolah ialah dengan bertanya kepada ibu-bapa lain.

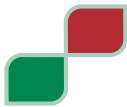
**(c) Apakah model-model yang ada sekarang yang memanfaatkan persaingan pasaran sebagai daya pendorong pembangunan berterusan?**

Yang kami maksudkan dengan persaingan pasaran ialah keadaan di mana sekolah-sekolah, sama ada awam mahu pun swasta, bersaing secara bebas sesama mereka untuk menarik pelajar. Di satu sisi lain, kami juga memaksudkan keupayaan ibu-bapa untuk memilih secara bebas sekolah mana yang mereka mahukan untuk anak-anak mereka. Ada dua andaian penting di sebalik definisi ini. Pertama, sesebuah sekolah harus berterusan cuba mengatasi sekolah yang lain dari segi prestasi dan pencapaian kerana kedua-duanya ialah kriteria penting yang akan mempengaruhi cara ibu-bapa dan pelajar memilih. Kedua, persaingan tidak akan wujud jika pendanaan sekolah sudah terjamin tanpa perlu bergantung kepada prestasi sekolah itu. Untuk mencipta persaingan dan perlumbaan ke puncak tertinggi, semestinya pendanaan dibuat berdasarkan pilihan pelajar-pelajar atau pencapaian. Kaedah baucer adalah salah satu cara berkesan untuk menghasilkan persaingan. Namun, ada juga kaedah lain boleh diteroka.

Ibu-bapa memang jelas mahukan lebih banyak pilihan. Bukan saja bilangan sekolah persendirian telah meningkat dalam beberapa dekad kebelakangan ini, malah jumlah pusat-pusat tuisyen persendirian juga telah meningkat. Persaingan sengit di antara pusat-pusat pendidikan persendirian ini dapat dilihat di akhbar-akhbar dan laman-laman web yang mengiklankan kelas-kelas tambahan untuk matapelajaran matematik, muzik atau agama.

Sekiranya prinsip-prinsip pilihan dan persaingan diamalkan secara betul, maka yang akan terhasil ialah satu keadaan di mana semua sekolah adalah swasta dan semua calon-calon pengguna memiliki sumber-daya yang sama untuk memilih salah satu sekolah. Bagaimanapun, dalam konteks Malaysia sekolah secara meluas dilihat sebagai perkhidmatan yang mesti disediakan oleh kerajaan. Sukar untuk membayangkan sebuah keadaan dalam jangkamasa terdekat di mana kerajaan Malaysia akan mengambil langkah penswastaan pada skala besar, tidak kira betapa bermanfaat sekalipun langkah tersebut untuk prestasi dan pencapaian pelajar: risiko politiknya terlalu besar.

Begitupun, terdapat negara-negara yang telah memperkenalkan pilihan dan persaingan dalam kerangka sistem sekolah yang dibiayai kerajaan. Antara contoh bagi sistem sebegini dijelaskan di bawah ini, dengan kajian kes di Belanda diperkatakan secara lebih terperinci.



## Pilihan sekolah

### KAJIAN KES: Belanda

Hasil suatu reformasi perlembagaan yang menjamin kebebasan pendidikan di awal tahun 1900an, sekitar 70 peratus sekolah di Belanda sekarang adalah swasta. Sekolah-sekolah ini biasanya diuruskan oleh sebuah yayasan atau badan keagamaan, di samping entiti-entiti lain, termasuk kumpulan ibu-bapa, dibenarkan untuk menubuhkan sekolah. Semua sekolah — termasuk sekolah swasta — dibiayai oleh kerajaan, berasaskan bilangan pelajar yang mendaftar masuk ke sekolah berkenaan, di samping pemberian dana-dana tambahan (Patrinos 2010; Fraser 2003).

‘Lembaga’ sekolah adalah badan yang bertanggungjawab menguruskan sekolah. Ia memiliki kuasa hampir penuh untuk mentadbir sekolah, termasuk untuk membuat keputusan-keputusan kewangan, kakitangan, kemasukan pelajar, dan kurikulum, menurut suatu kerangka kerja besar yang ditetapkan oleh kerajaan pusat. Peranan utama kerajaan pusat terbatas kepada penstrukturan dan pembiayaan sistem ini, mengurus pihak berkuasa berkaitan, memeriksa, mengendalikan peperiksaan dan sistem sokongan untuk pelajar (Ministry of Education, Culture and Science, The Netherlands, 2009).

Ketika diwawancara untuk kajian ini, Dr Frans van Noort,<sup>13</sup> pengetua St Gregorius College, sebuah sekolah menengah agama di Utrecht, menjelaskan bahawa guru-guru dan kakitangan pentadbiran digaji oleh sekolah itu sendiri. Ini berlainan daripada Malaysia di mana para guru dan kakitangan digaji oleh kerajaan. Dengan itu pengurusan sekolah mempunyai kemampuan untuk memberi ganjaran atau menghukum kakitangan berasaskan pencapaian mereka dalam mendidik pelajar.

AVS, sebuah kesatuan sekerja untuk pemimpin-pemimpin sekolah, mempertahankan kebebasan sekolah-sekolah untuk menentukan perjalanan mereka sendiri. Ketika ditanya, Ton Duif,<sup>14</sup> ketua AVS, menghujahkan bahawa suasana sedemikian paling memberi manfaat kepada para pelajar kerana guru-guru akan berusaha sebaik mungkin untuk membantu pelajar.

Sistem yang diguna di Belanda ini adalah satu contoh bagaimana pilihan, persaingan, dan devolusi telah dicipta oleh sebuah sistem yang mirip dengan sistem baucer dapat memberi manfaat kepada para pelajar. Mengulas sistem ini, laporan Bank Dunia berjudul *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education* yang diterbitkan pada tahun 2009 menyebut bahawa ‘sistem ini tidak hanya berjaya secara akademik malah juga berkesan dari segi biaya, menuai natijah yang baik pada biaya yang rendah.’<sup>15</sup> Belanda juga secara tekal telah menunjukkan prestasi amat baik dalam TIMSS dan PISA.

<sup>13</sup> Diwawancara pada 30 November 2010

<sup>14</sup> Diwawancara pada 30 November 2010

<sup>15</sup> Patrinos, H.A., Barrera-Osorio, F. dan Guáqueta, J. (2009) *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. World Bank.



*Semakin berjaya sesebuah sekolah itu menarik pelajar, semakin banyak wang akan diterimanya daripada kerajaan.*

**Denmark** telah lama menerapkan sistem sekolah persendirian yang didanai kerajaan, iaitu sejak tahun 1800an. Hasil daripada tradisi yang panjang itu, sebarang kumpulan ibu-bapa boleh membuat tuntutan dana daripada kerajaan dengan mengisytiharkan kumpulan mereka sebagai sekolah persendirian jika mereka mempunyai sekurang-kurangnya 28 orang pelajar (Patrinós, 2001).

Pada tahun 1990an, Denmark memperkenalkan suatu sistem pendanaan baru, dikenali sebagai *taximeter*, di mana sekolah-sekolah awam menerima anugerah dana berdasarkan bilangan pelajar yang dimiliki. Semakin berjaya sesebuah sekolah itu menarik pelajar, semakin banyak wang akan diterimanya daripada kerajaan. Sistem yang dipakai Denmark ini juga memberi kebebasan untuk memilih sekolah-sekolah swasta yang 85 peratus biayanya ditanggung oleh kerajaan. Pelbagai jenis sekolah swasta ditubuhkan untuk memenuhi permintaan falsafah, garis pedagogi, atau pendidikan berasas keagamaan tertentu (CIRIUS, 2006).

Pada tahun 1992, **Sweden** memperkenalkan suatu sistem baucer yang memungkinkan pihak bukan-kerajaan untuk menubuh dan mengendalikan sekolah-sekolah persendirian. Wang pembayar cukai digunakan untuk mendanai baucer-baucer ini, membolehkan sekolah kekal bebas walaupun jika ibu-bapa memutuskan untuk menghantar anak mereka ke sekolah swasta (Ministry of Education and Research, Sweden, 2008). Sekolah-sekolah persendirian ini — kebanyakannya dimiliki oleh syarikat-syarikat perniagaan — bersaing untuk menarik pelajar, termasuk mengambil pelajar dari sekolah-sekolah milik kerajaan tempatan. Ini mendorong sekolah-sekolah kerajaan berkenaan meningkatkan mutu mereka sendiri dan menggunakan sumber-daya dengan lebih baik (Tiger, 2005).

**Chile** memulakan reformasi mereka pada tahun 1980an dengan melakukan devolusi pentadbiran sekolah daripada kerajaan pusat kepada kerajaan tempatan. Langkah ini diikuti dengan perubahan pada cara sekolah-sekolah dibiayai, di mana pihak kerajaan tempatan menerima wang berdasarkan setiap seorang pelajar yang mendaftar masuk ke sekolah mereka. Unsur lebih radikal dalam reformasi pembiayaan ini ialah apabila kerajaan mula juga membiayai sekolah-sekolah swasta berasaskan jumlah pelajar, menghasilkan suatu sistem baucer, selagi sekolah-sekolah swasta terbabit tidak mengenakan yuran tambahan. Sekolah-sekolah swasta boleh berorientasikan keuntungan (Elacqua, Schneider dan Buckley, 2005). Semua perubahan ini menghasilkan pilihan lebih banyak untuk para ibu-bapa.

**New Zealand** menawarkan satu lagi contoh menarik. LaRocque (2005) menjelaskan bahawa reformasi pendidikan di negara Kiwi itu, khususnya yang dimulakan pada tahun 1989 di bawah agenda *Tomorrow's School*, telah menghasilkan tiga jenis sekolah yang wujud sekarang:

- Sekolah kerajaan: dimiliki kerajaan, menerima dana penuh menurut asas 'per murid', tidak boleh mengenakan yuran tambahan
- Sekolah integrasi: sekolah-sekolah yang dimiliki pihak swasta, dibiayai sepenuhnya oleh kerajaan mengikut asas 'per murid', boleh meminta derma dan mengenakan yuran kehadiran untuk membiayai perbelanjaan utama
- Sekolah mandiri: sekolah-sekolah milik swasta, menerima hanya 25 hingga 35 peratus biaya purata per murid di sekolah kerajaan, boleh mengenakan yuran dan meminta derma.



*Para penyokong pilihan sekolah menerusi sistem baucer akan menghujahkan bahawa persaingan, sampai ketikanya, akan menghasilkan peningkatan prestasi dan pencapaian.*

LaRocque menjelaskan dampak positif daripada reformasi berkenaan: ‘... reformasi tersebut mencipta persekitaran lebih berdaya saing untuk sekolah-sekolah (sekurang-kurangnya dalam sektor awam), meningkatkan pilihan untuk semua dan khususnya bagi pelajar-pelajar daripada keluarga berpendapatan rendah, menghapuskan suatu tingkat birokrasi pendidikan, menyediakan ruang lebih besar untuk masyarakat bersuara tentang persekolahan, dan memberikan sekolah-sekolah kebebasan dan autonomi untuk memenuhi keperluan masyarakat setempat dengan lebih baik. Pengetua-pengetua yang baik diberi kebebasan untuk mengubah nasib sekolah-sekolah yang gagal. Dari banyak segi, reformasi pendidikan di New Zealand adalah yang terbaik di dunia.’ (2005, h7)

Sistem **charter** atau **sekolah amanah** juga merupakan model yang boleh diteroka. Menurut model ini, yayasan-yayasan persendirian diberi kuasa untuk membuat keputusan-keputusan yang sebelumnya dibuat oleh kerajaan.

#### **(d) Apa yang dapat dipelajari daripada pelbagai model yang ada dan sebesar mana faedahnya?**

Banyak anggota kumpulan penasihat kami menyedari tentang model-model di negara-negara lain, termasuk yang disebutkan di atas, namun mereka mengingatkan bahaya yang akan timbul jika model-model tersebut diimport secara borong. Mereka memberi penekanan agar ‘diambil kira konteks Malaysia’, iaitu bagaimana pilihan dan persaingan dapat ditingkatkan dalam sistem sekolah Malaysia dengan mengambil kira senario semasa.

Bagaimanapun, semua contoh antarabangsa yang dikemukakan di atas pada hakikatnya ialah variasi bagi sistem baucer. Dalam semua contoh di atas, wang datang bersama pelajar, dengan itu memaksa sekolah-sekolah untuk bersaing bagi menarik ‘pelanggan-pelanggan’. Para penyokong pilihan sekolah menerusi sistem baucer — termasuk pengarang-pengarang laporan ini — akan menghujahkan bahawa persaingan, sampai ketikanya, akan menghasilkan peningkatan prestasi dan pencapaian.

Akhirnya, kitaran persaingan dan peningkatan tersebut akan memanfaatkan para pelajar. Lihat, sebagai contoh, karya-karya Patrinos (2001, 2002, 2010), Hoxby (2002, 2003), Neal (2002), dan Patrinos, Barrera-Osorio and Guáqueta (2009).

#### **(e) Jika pilihan dan persaingan telah memberi faedah kepada negara-negara lain, bagaimana Malaysia dapat mewujudkan lebih banyak pilihan dan persaingan dalam sistem sekolah?**

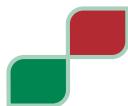
Seperti yang telah disebut, banyak pihak bimbang untuk menerapkan model-model negara lain di Malaysia. Davis dan Ostrom (1991) menegaskan bahawa ‘... tiada satu pun rekabentuk yang boleh dianggap sebagai “penyelesaian terbaik”.’

Bagaimanapun, bagi sebuah negara seperti Malaysia, sistem baucer pastinya merupakan sesuatu yang layak diteroka. Langkah terbaru kerajaan untuk menggalakkan lebih banyak perkongsian awam-persendirian (PPP) membuka ruang untuk dimasukkan sistem baucer sebagai suatu bahagian penting dalam usaha perubahan.

Pengajaran-pengajaran lain yang boleh diambil daripada pelbagai model yang ada termasuk:

- Sekolah-sekolah Katolik di Amerika adalah contoh menarik kerana sekolah-sekolah yang memberi penekanan kepada agama ini juga terkenal dengan prestasi yang unggul. Misalnya, Neal (1997) mendapati bahawa 'pelajar-pelajar minoriti di bandar paling mendapat manfaat daripada kemasukan ke sekolah-sekolah Katolik kerana sekolah-sekolah awam di kawasan mereka berada di tahap buruk... hal ini khususnya benar di kalangan minoriti di bandar yang tercicir dari segi ekonomi.' Di Malaysia, masih ada saki-baki persepsi bahawa sekolah-sekolah convent berprestasi terbaik, namun ada kemungkinan sekolah-sekolah Islam juga dapat muncul menjadi sekolah berprestasi unggul seperti sekolah-sekolah Katolik di Amerika. Selain itu, statistik kemasukan pelajar di sebahagian sekolah Cina menunjukkan bahawa keluarga-keluarga bukan-Cina telah menyedari pencapaian akademik lebih unggul sekolah-sekolah berkenaan.
- Ouchi (2003) mendapati bahawa pilihan dan persaingan boleh dikembangkan dalam sistem sekolah awam tradisional untuk meningkatkan mutu pendidikan. Beliau mendapati bahawa 'kejayaan dalam pendidikan hanya sedikit berkait dengan faktor-faktor ini (iaitu sama ada sesebuah sekolah itu awam atau persendirian). Sebaliknya, kejayaan dituai apabila pengetua-pengetua berbakat diberi kuasa untuk mengawal sekolah mereka — termasuk dalam soal belanjawan, pengambilan kakitangan dan program-program pendidikan — dan dipertanggungjawabkan atas hasilnya.' Kuncinya di sini ialah autonomi untuk meningkatkan pilihan, persaingan dan mutu sistem sekolah. Kajian beliau juga mendapati bahawa devolusi kuasa menghasilkan pencapaian pelajar yang lebih baik. Memandangkan kerajaan baru saja melancarkan program Sekolah Amanah, kami merasa lebih yakin tentang hal ini.
- Menarik juga untuk diperhatikan bahawa walaupun ada kebimbangan di kalangan pembuat-pembuat dasar di Malaysia bahawa peningkatan pilihan dan persaingan akan meluaskan jurang antara kaum dan agama, pengalaman AS membuktikan sebaliknya; seperti ditunjukkan oleh kajian Greene (2000), pemisahan kaum adalah lebih rendah di sekolah-sekolah swasta dan *charter* berbanding sekolah kerajaan.





## 5. Rumusan

*Barangkali penerimaan terhadap oleh kerajaan terhadap pilihan dan persaingan menyebabkan tidak ramai yang bangun menuntut lebih banyak pilihan dan persaingan.*

Bahan kepustakaan yang menyokong pilihan dan persaingan adalah sedikit terutama kerana dasar kerajaan sejak sekian lama mengandaikan bahawa pendidikan adalah perkara yang perlu dirancang di peringkat pusat. Terlalu sedikit bantahan dikemukakan dalam dunia akademik dan perumusan dasar. Hal ini tidak mengejutkan memandangkan sehingga kebelakangan ini sebahagian besar pusat pengajian tinggi didanai oleh kerajaan. Di kemuncak radikalisme dalam universiti-universiti Malaysia di tahun 1950an dan 1960an sekalipun, di waktu banyak muncul protes-protes anti-kerajaan, bantahan-bantahan dikemukakan bukan untuk meningkatkan pilihan dan persaingan. Sebaliknya, bantahan-bantahan berkenaan dibuat untuk menonjolkan tokoh-tokoh politik atau sebagai sebahagian kempen politik dalam konteks Perang Dingin. Kerana itu, hanya sebahagian kecil masyarakat sivil yang memperkatakan tentang pilihan dan persaingan. Namun keadaan sedang mula berubah.

Tetapi sebenarnya pilihan dan persaingan pernah wujud di negara kita. Sejak berkurun-kurun institusi-institusi seperti sekolah pondok, madrasah, dan sekolah-sekolah yang didukung oleh kumpulan dermawan dan pendakwah-pendakwah agama telah menghasilkan serangkaian sekolah yang berbeza-beza jenisnya untuk memenuhi permintaan yang berbeza-beza. Apabila negara-bangsa Persekutuan Tanah Melayu dan kemudiannya Malaysia lahir, permintaan-permintaan yang berbeza-beza ini diakui oleh kerajaan, menghasilkan bukan hanya dasar kerajaan yang menyokong kewujudan sekolah-sekolah vernakular dan sekolah agama, malah juga toleransi terhadap bermacam jenis sekolah swasta.

Barangkali penerimaan terhadap oleh kerajaan terhadap pilihan dan persaingan menyebabkan tidak ramai yang bangun menuntut lebih banyak pilihan dan persaingan. Bagaimanapun, di kalangan kelas menengah terpelajar dan khususnya golongan elit (yang sebahagiannya dididik di sekolah-sekolah yang dulunya berautonomi tetapi sekarang dikawal kerajaan) ada kesedaran bahawa autonomi lebih besar akan memberi manfaat. Ini mendorong mereka menuntut agar kerajaan kurang campurtangan dalam sekolah.

Perbualan dengan beberapa orang bekas kakitangan kerajaan membongkar rasa nostalgia terhadap sekolah-sekolah kebangsaan berbahasa Inggeris. Umumnya warga veteran negara ini merasakan bahawa keadaan di beberapa dekad yang lampau lebih baik, tetapi mereka tidak selalu sedar bahawa ia ada kaitan dengan pelbagai jenis sekolah yang ada dahulu.

Lebih tidak membantu ialah kekurangan persaingan ideologi di antara parti-parti politik di Malaysia yang lebih dicorakkan menurut agenda kaum dan agama. Malah, golongan yang dominan dalam kedua-dua pakatan politik di Malaysia hari ini umumnya condong kepada campurtangan negara dalam sektor awam, khususnya pendidikan. Seorang anggota kumpulan penasihat kami, seorang pelopor sekolah persendirian di Malaysia, mendedahkan bahawa ada ibu-bapa pernah bersemuka dengan beliau untuk menyelar kerjanya yang mengambil untung daripada pendidikan sebagai satu 'dosa'.



## 6. Saranan

*Kami menyeru semua parti politik agar mengakui bahawa sebahagian besar ibu-bapa Malaysia cuma mahukan yang terbaik untuk anak-anak mereka dan lantaran itu mereka patut diberi hak untuk menentukan jenis pendidikan yang akan diterima oleh anak-anak mereka.*

Usaha bersungguh-sungguh dalam lapangan pendidikan awam dan kegiatan melobi di peringkat atasan perlu dibuat untuk menyuntik kefahaman mengenai pilihan dan persaingan dalam arus pemikiran perdana perumusan dasar pendidikan. Kertas kajian ini telah menggariskan sebahagian cabaran yang bakal dihadapi dalam mengalihkan perdebatan dari persoalan kaum, agama, dan kelas kepada persoalan meningkatkan pilihan dan persaingan untuk semua.

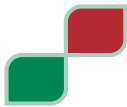
Kami menyeru semua parti politik agar mengakui bahawa sebahagian besar ibu-bapa Malaysia cuma mahukan yang terbaik untuk anak-anak mereka dan lantaran itu mereka patut diberi hak untuk menentukan jenis pendidikan yang akan diterima oleh anak-anak mereka. Ini bererti mereka perlu dilengkapi dengan maklumat tentang sekolah-sekolah yang ada dalam sistem awam, agar ibu-bapa dapat memilih institusi mana yang mereka rasakan paling sesuai buat anak-anak mereka. Ini juga bererti bahawa kuasa perlu diagihkan kepada sekolah-sekolah sendiri — dengan memberdayakan pengetua-pengetua dan persatuan-persatuan ibu-bapa dan guru untuk membuat keputusan dalam soal-soal tertentu, termasuk penerimaan masuk murid, bidang disiplin dan sebagainya. Hanya setelah terbukti manfaat dasar sedemikian barulah dapat dimenangkan hujah yang menyokong pilihan dan persaingan.

Kami menyarankan agar penggerak-penggerak masyarakat sivil diperkuat. Termasuk dalam golongan ini ialah penulis-penulis blog pendidikan dan kumpulan-kumpulan seperti Parent Action Group for Education (PAGE).<sup>16</sup> Parti-parti politik juga perlu disedarkan tentang potensi kuasa pengundian kumpulan-kumpulan sedemikian.

Kami juga menyarankan agar gerakan-gerakan keusahawanan sosial dalam bidang pendidikan disokong. Salah satu contoh bagi hal ini ialah Teach For Malaysia (TFM) yang bermatlamat untuk mempopularkan kerjaya perguruan di kalangan graduan-graduan berpencapaian tinggi untuk memperbaiki sekolah-sekolah yang sekarang ini rendah prestasinya. Sekiranya ini berjaya dilakukan, akan terhasil kesan sampingan dari segi persaingan di antara para guru dan di antara sekolah-sekolah dalam menarik guru-guru.

Kami turut menyarankan agar pendidikan awam dan media di Malaysia berusaha mengingatkan warga Malaysia tentang sisi-sisi yang lebih baik pada sistem pendidikan masa silam. Media juga boleh membantu menimbulkan kesedaran bahawa pilihan dan persaingan boleh mengembalikan semula sisi-sisi berkenaan dalam sistem pendidikan negara pada hari ini.

<sup>16</sup> Pengarang mengakui kempen PAGE buat masa ini hanya tertumpu kepada pengujudatan pilihan untuk mengajar Matematik dan Sains dalam bahasa Inggeris dan bukannya pilihan sekolah dalam pengertian lebih umum. Namun, kami juga merasakan bahawa kempen mereka merupakan langkah penting ke arah memperkenalkan unsur-unsur pilihan dalam sistem sekolah Malaysia.



## Lampiran

### Bilangan dan jenis-jenis sekolah

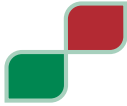
Setakat Jun 2008, terdapat 9,825 sekolah kerajaan dan sekolah bantuan kerajaan. 7644 daripadanya ialah sekolah rendah dan 2,181 sekolah menengah. Sekolah kerajaan dan sekolah bantuan kerajaan merangkumi sekolah kebangsaan, jenis kebangsaan, agama, teknik, asrama penuh, dan sebagainya.

Bagaimanapun, bilangan sekolah swasta di Malaysia amat kecil. Hanya ada sejumlah 297 pusat pendidikan persendirian yang boleh dikategorikan sebagai sekolah menurut pengkategorian yang sama dipakai untuk sekolah-sekolah kerajaan dan bantuan kerajaan. Jumlah tersebut merangkumi institusi akademik, sekolah swasta Cina, antarabangsa, agama dan beberapa yang lain.

Kadar kemasukan di sekolah-sekolah swasta ialah sebanyak 113,795 pelajar, jauh berbeza dengan sejumlah 5.3 juta pelajar yang mendaftar masuk ke sekolah awam.

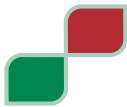
Bagaimanapun, penting untuk diperhatikan bahawa jumlah pusat tuisyen persendirian di negara ini agak banyak. Terdapat 2,369 pusat tuisyen yang didaftarkan secara sah setakat Jun 2008, dengan jumlah pelajar sebanyak 200,000 orang. Masalah pusat-pusat tuisyen tidak berlesen telah dilaporkan oleh akhbar-akhbar, tetapi belum ada anggaran yang boleh disandarkan tentang bilangan dan populariti pusat-pusat ini. Menjadi kebiasaan, khususnya kalangan ibu-bapa di bandar dan daripada kelas menengah untuk menghantar anak-anak mereka ke kelas tambahan. Kebanyakan pelajar yang menghadiri kelas tambahan swasta juga belajar di sekolah awam. Ini menjadikan mereka pelanggan di kedua-dua institusi awam dan swasta.

*Semua statistik di atas didapatkan daripada Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Pendidikan, Kementerian Pelajaran Malaysia.*

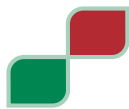


## Rujukan

- Brown, G.K. (2007) 'Making ethnic citizens: The politics and practice of education in Malaysia'. *International Journal of Educational Development* Jilid 27, Isu 3, 318–330.
- Chiu, Y.F. (2000) 'Educational Opportunities for Chinese in Malaysia'. *International Journal Of Educational Research*, **33**, 585–591.
- CIRIUS (2006) *The Danish Education System*. CIRIUS.
- Davis, G., Ostrom, E. (1991) 'A Public Economy Approach to Education: Choice and Co-Production'. *International Political Science Review*, Jil. 12, Bil. 4, The Public and the Private, 313–335.
- Greene, J. et al. (2010) *Expanding Meaningful School Choice and Competition*. Dibincangkan di Falk Auditorium, The Brookings Institution, Washington DC.
- Greene, J. (2000) *A Survey of Results from Voucher Experiments: Where We Are and What We Know*. The Fraser Institute.
- Elacqua, G., Schneider, M., Buckley, J. (2005) 'School choice in Chile: is it class or classroom?' Kertas kerja dibentangkan di mesyuarat tahunan American Political Science Association, Washington DC, September 2005.
- Fraser, C. (2003) *The Public School Market in The Netherlands*. Frontier Centre for Public Policy, Canada. Background Brief Analysis. April.
- Hess, F.M. & Leal, D.L. (2001) 'Quality, Race, and the Urban Education Marketplace'. *Urban Affairs Review*, **37**, 249–266.
- Hoxby, C.M. (ed.) (2003) *The Economics of School Choice*. University of Chicago Press.
- Khoo Kay Kim, Tan Sri Emeritus Professor (2010) *The Breakfast Grill*, BFM: The Business Radio Station. 9 Disember 2010. [Wawancara radio]
- LaRocque, N. (2005) *School Choice: Lessons from New Zealand*. Education Forum Briefing Paper. Bil. 12. Mei, 2005.
- Kementerian Pendidikan dan Penyelidikan, Sweden (2008) *Funding of the Swedish School System*. Factsheet U08.003, Mac 2008.
- Kementerian Pendidikan, Kebudayaan dan Sains, Belanda (2009) *The Education System in the Netherlands 2009*. Eurydice Unit.
- Kementerian Pelajaran Malaysia (2008) *Education in Malaysia: A Journey to Excellence*.
- Neal, D. (1997) 'The Effects of Catholic Secondary Schooling on Educational Achievement'. *Journal of Labor Economics*. **15**, 1, 98–123.
- Neal, D. (2002) 'How Vouchers Could Change the Market for Education'. *Journal of Economic Perspectives*. **16**(4): 25–44.
- Ouchi, W.G. (2003) *Making schools work: a revolutionary plan to get your children the education they need*. Simon and Schuster.
- Parlimen Malaysia (1996) *Akta Pendidikan*.



- Patrinos, H.A. (2001) *School Choice in Denmark*. Laporan ditulis untuk Bank Dunia.
- Patrinos, H.A. (2002) *Private Education Provision and Public Finance: The Netherlands as a Possible Model*. Occasional Paper No. 59, National Center for the Study of Privatization in Education, Teachers College, Columbia University.
- Patrinos, H.A. (2010) *Private Education Provision and Public Finance: The Netherlands*. The World Bank Human Development Network.
- Patrinos, H.A., Barrera-Osorio, F., Guáqueta, J. (2009) *The Role and Impact of Public-Private Partnerships in Education*. The World Bank.
- Rahimah, H.A. (1998) 'Educational Development and Reformation in Malaysia: past, present and future'. *Journal of Educational Administration*, **36**, 5, 462–474.
- Selvaratnam, V. (1988) 'Ethnicity, Inequality, and Higher Education in Malaysia'. *Comparative Education Review* Jil. 32, Bil. 2, 173–196.
- Smith, K.B. and Meier, K.J. (1995) *The Case Against School Choice: Politics, Markets, and Fools*. Armonk, NY: M.E. Sharpe.
- Tiger, K. (2005) *Sweden's School Voucher Program*. Frontier Centre for Public Policy, Canada. Background Brief Analysis. Mei 2005.
- Wrinkle, R.D., Stewart Jr., J. & Polinard, J.L. (1999) 'Public School Quality, Private Schools, and Race'. *American Journal of Political Science*, Jil. 43, Bil. 4, 1248–1253.



CfBT Education Trust  
60 Queens Road  
Reading  
Berkshire  
RG1 4BS

0118 902 1000

[www.cfbt.com](http://www.cfbt.com)

ISBN 978-1-907496-42-4

PMS 5804 03/11