

RINGKASAN DASAR NO. 7

Dasar Pendidikan di Malaysia

Cabaran Pelaksanaan dan Rundingan Dasar



Photos: Ministry of Education, Malaysia



The
HEAD
Foundation

Human Capital & Education for Asian Development



The University of
Nottingham

UNITED KINGDOM · CHINA · MALAYSIA

Januari 2019

BAHAGIAN 1: LATAR BELAKANG DAN DAPATAN KAJIAN

Kebanyakan negara berusaha untuk menambah baik sistem pendidikan mereka untuk bersaing dengan lebih berkesan dalam ekonomi yang berasaskan pengetahuan. Globalisasi membawa kepada kesedaran pihak kerajaan dalam kemajuan ekonomi dan sistem pendidikan lain yang pesat berkembang. Kerajaan mungkin ingin mencontohi kejayaan negara-negara lain walaupun terdapat pandangan yang kukuh bahawa keberkesanan 'peminjaman dasar' itu dibatasi oleh perbezaan kontekstual dan budaya. Pelan Pembangunan Pendidikan Malaysia (Kementerian Pendidikan Malaysia, 2013) merupakan contoh pelan pembaharuan di Asia.

Pelan Pembangunan Pendidikan Malaysia (PPPM) 2013-2025 merupakan pelan pembaharuan dasar pendidikan yang utama. Pelan ini menggariskan hasrat dalam transformasi sistem pendidikan supaya Malaysia berada dalam kedudukan satu per tiga teratas dalam International Student Assessment (PISA) dan Trends in International Mathematics and Science Study (TIMSS) menjelang tahun 2025.

Keberkesanan pelaksanaan dasar adalah penting bagi merealisasi aspirasi yang ingin dicapai. Walau bagaimanapun, dapatan di Malaysia (Bush et al 2018), dan di Thailand (Hallinger dan Lee 2014) mendapati bahawa inisiatif mungkin terhenti ekoran pelaksanaan yang kurang sempurna di peringkat sekolah.

Pernyataan dasar ini berkaitan dengan kajian kami tentang pelaksanaan pembaharuan dasar pendidikan di Malaysia.

Pembentukan Dasar di Malaysia

Terdapat tiga ciri utama pembaharuan dasar pendidikan di Malaysia. Pertama, impak globalisasi yang ditunjukkan melalui peminjaman dasar luar. Impak globalisasi ini dapat dilihat melalui penekanan dalam PPPM untuk memperbaiki kedudukan Malaysia di peringkat antarabangsa dalam liga antarabangsa seperti PISA dan TIMSS.

Kedua, proses *top-down* masih dominan di negara ini yang mengamalkan sistem berpusat. Rundingan dengan pihak berkepentingan adalah penting supaya pembaharuan dapat diterima sepenuhnya. Walau bagaimanapun, terdapat bukti terhad mengenai kesan rundingan sedemikian dalam pembaharuan dasar. Ketiga, pendekatan berdasarkan kesesuaian dilihat penting dalam mencapai matlamat pembaharuan. Dasar penyetaraan atau '*one-size-fits-all*' dilihat tidak sesuai dilaksanakan dalam mencapai objektif pembaharuan.

Inisiatif Dasar Pendidikan

Pendidikan di Malaysia ditadbirkan di empat peringkat yang berbeza; persekutuan, negeri, daerah dan sekolah (UNESCO 2011):

Persekutuan

Kementerian Pendidikan Malaysia (KPM)

- Bertanggungjawab dalam pembangunan dasar dan peraturan di bawah kepimpinan Ketua Pengarah Pelajaran Malaysia (KPPM).

Negeri

Jabatan Pendidikan Negeri (JPN)

- Menyelaras dan memantau pelaksanaan program, projek dan aktiviti pendidikan.
- Memberi maklum balas kepada pihak KPM dalam perancangan secara keseluruhan.

Daerah

Pejabat Pendidikan Daerah (PPD)

- Menghubungkan pihak sekolah dan JPN dengan menyelaras dan memantau pelaksanaan program, projek dan aktiviti di peringkat sekolah.

Sekolah

Sekolah Menengah & Sekolah Rendah

- Pengetua dan guru besar bertanggungjawab dalam kepimpinan profesional dan pengurusan di sekolah.

Rajah 1: Empat peringkat dalam pengurusan pendidikan di Malaysia.

Menghubungkan Pembangunan Polisi dan Pelaksanaan

Penulis menjalankan temu bual dengan 49 peserta di pelbagai peringkat (persekutuan, negeri, daerah dan sekolah) di enam buah negeri dan wilayah. Peserta di semua peringkat menyedari kerumitan pelaksanaan pembaharuan dasar pendidikan dan 'jurang pelaksanaan' (Becher 1989: 54) antara aspirasi dasar dan pelaksanaan di sekolah dan bilik darjah. Seorang peserta dari Sabah menggambarkan isu itu sebagai 'sangat penting'. Ketiga-tiga "*broad approaches*" bagi

pelaksanaan dasar yang dikenal pasti oleh Becher (1989) dapat dilihat dalam pelaksanaan dasar baharu ini di Malaysia. Pertama, terdapat penekanan terhadap proses 'top-down' dalam sistem berpusat di mana penataran maklumat dilaporkan oleh peserta di Kelantan, Kuala Lumpur (KL) dan Sabah. Kecairan maklumat melalui proses penataran ini mengakibatkan perbezaan mesej yang difahami dengan apa yang dimaksudkan oleh pembuat dasar. Kedua, kurang penekanan terhadap 'bargaining model' yang dianjurkan oleh Becher walaupun penglibatan langsung Rakan Peningkatan Sekolah atau *School Improvement Partners* (SIPs) dan Pembimbing Pakar Peningkatan Sekolah atau *School Improvement Specialist Coaches* (SISC) di sekolah telah membawa kepada beberapa sasaran dalam PPPM di tambah baik dan di ubah suai. Ketiga, 'persuasion model' oleh Becher dapat dilihat melalui proses perundingan yang luas bagi mengadaptasi PPPM. Kejayaan dapat dilihat dengan sokongan yang meluas untuk pembaharuan.

School Improvement Partners (SIPs) memberi sokongan kepada sekolah yang mempunyai prestasi rendah melalui latihan kepada pengetua dan guru dan pemantauan lebih kerap oleh PPD.

School Improvement Specialist Coaches (SISCs) bertanggungjawab untuk membawa kurikulum dan pentaksiran baharu ke bilik darjah, memberi latihan pedagogi kepada guru dan memantau keberkesanan pelaksanaan.

Pelaksanaan dan Penyebaran Dasar

Penekanan PPPM untuk meningkatkan prestasi dalam PISA dan TIMSS memerlukan Malaysia untuk mempunyai polisi yang berkesan dalam menghasilkan kemajuan dalam prestasi pelajar (Honig 2006). Ini bermaksud pelaksanaan dan penyebaran dasar yang berkesan adalah penting supaya aspirasi yang dicetuskan dalam PPPM itu dapat dicapai.

Beberapa perkara utama dapat dilihat dalam data seperti berikut:

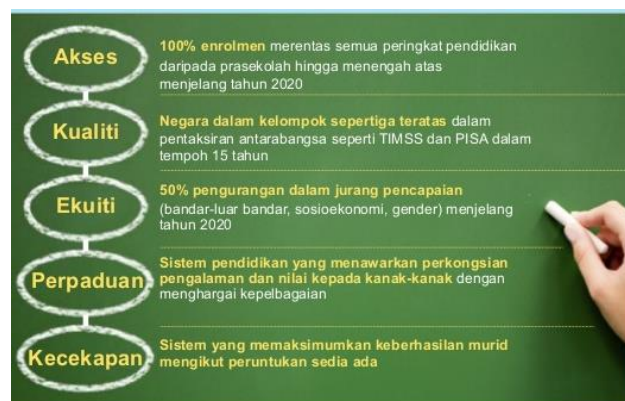
- 1. Jaringan Maklum balas yang lemah:** Persepsi 'top-down' ditunjukkan dalam komen seperti "menyebarkan mandat" (Johor) dan "tidak mempersoalkan pegawai tertinggi" (Selangor). Perspektif ini mencadangkan 'maklum balas' yang

lemah dalam menasihati pembuat dasar tentang implikasi pelaksanaan pembaharuan dasar.

- 2. Maklumat tidak tepat:** Terdapat bukti mengenai kekangan proses penataran maklumat dengan kecairan maklumat di tahap pentadbiran (Kelantan), dan maklumat kurang tekal (KL). Hal ini dapat menonjolkan kurangnya kepercayaan guru terhadap pembuat dasar, seperti yang ditunjukkan dalam data di Sabah.

- 3. Dasar tidak realistik:** Sesetengah peserta, contohnya di Johor, menyebut 'terpisah' daripada realiti berkenaan dengan kekangan infrastruktur dan sikap guru.

Isu ini perlu ditangani jika dasar ini ingin direalisasikan (Honig 2006) seperti yang digariskan dalam PPPM, terutamanya dalam meningkatkan prestasi pelajar ke tahap satu per tiga teratas dalam liga antarabangsa.



Gambar 1: Lima Aspirasi dalam Pelan Pembangunan Pendidikan Malaysia

Memahami Inisiatif Dasar oleh Pemimpin Sekolah, Guru dan Pemegang Kepentingan

Aida Suraya (2001) berpendapat bahawa pembaharuan dasar 'goyah pada peringkat yang lebih rendah' dan disokong oleh data semasa. Ini disebabkan oleh pemahaman yang lemah terhadap inisiatif dasar oleh pengetua, guru dan pemegang kepentingan lain, termasuk pegawai JPN dan PPD. Ini jelas dapat dilihat di Sabah yang mengakui kurang kesedaran terhadap kandungan PPPM. Ini juga jelas di kalangan pemimpin sekolah dan guru-guru, seperti yang terdapat dalam kajian Bush dan Ng (akan datang) dalam kepimpinan sekolah dan PPPM. Pihak kementerian menganjurkan 'mixed economy' untuk penataran, mempamerkan pembangunan guru, dan sokongan terhadap daerah, terutama melalui SIP+ dan SISC+. Penataran maklumat dikritik oleh pengetua KL, sebagai contoh, yang mengatakan bahawa ini guru

dimaklumkan secara tidak langsung, dan ini adalah contoh tapisan dasar.

Masalah yang lebih besar mungkin terjadi ekoran sikap guru terhadap pembaharuan dasar, yang digambarkan sebagai 'sikap tidak peduli' (KL), 'menentang' (Selangor), atau berada di 'zon selesa' (Sabah). Sebahagian masalah ini juga mungkin disebabkan oleh profesionalisme yang lemah dan juga hakikat kepercayaan profesional (Jahnukainen et al 2015: 162). Perubahan sikap dilihat sebagai cabaran yang lebih besar berbanding meningkatkan pemahaman kepada pihak berkepentingan.

“Masalah yang lebih besar mungkin terjadi ekoran sikap guru terhadap pembaharuan dasar, yang digambarkan sebagai 'sikap tidak peduli' (KL), 'menentang' (Selangor), atau berada di 'zon selesa' (Sabah).”

Faktor yang Membantu Keberkesanan Pembaharuan Polisi

KPM menubuhkan Unit Prestasi dan Pelaksanaan Pendidikan (PADU) pada tahun 2013. PADU diterima baik oleh pegawai KPM dan beberapa peserta di peringkat negeri. Walau bagaimanapun, konsep 'penyampaian' berkait rapat dengan proses 'top-down' dilihat kurang sesuai bagi pelaksanaan yang bersifat kontekstual dan hal ini disokong oleh peserta di semua empat peringkat. Pelantikan SIP+ dan SISC+ dilihat lebih sesuai untuk model kontekstual.

Tugas utama Unit Prestasi dan Pelaksanaan Pendidikan adalah untuk membantu, memberi sokongan dan menyampaikan visi KPM dalam transformasi pendidikan melalui PPPM.

Unit ini bertanggungjawab untuk menyampaikan strategi secara berkesan, memantau pelaksanaan, menguruskan *interdependencies* serta memperkenalkan pendekatan baharu untuk meningkatkan sistem pendidikan Malaysia supaya berdaya saing di peringkat antarabangsa.

Faktor yang Menghalang Keberkesanan Pembaharuan Dasar

Beberapa penyelidik di Malaysia mengenal pasti hierarki pengurusan pendidikan sebagai faktor utama yang menghalang keberkesanan pelaksanaan dasar. KPM di peringkat persekutuan dilihat seperti mengawal, berikutan pendekatan yang sangat berpusat (Musa, 2003), bersama-sama pihak JPN dan PPD yang membantu dari segi pentadbiran (Ibrahim et al., 2015). Pembinaan dasar secara berpusat menghasilkan cabaran bagi guru, yang melihat dasar pengajaran dari pihak pengurusan atasan sebagai tidak realistik (Ibrahim et al., 2015).

Peserta penyelidikan mengenal pasti beberapa kekhangan dalam keberkesanan pembaharuan dasar:

1. Para peserta di semua peringkat menyatakan kebimbangan mengenai **sikap guru dan pemimpin terhadap perubahan**. Pendidikan adalah perkhidmatan awam yang kompleks untuk dipimpin dan diurus tadbir kerana pelaksanaannya berlaku di ribuan sekolah yang berbilang komuniti. KPM perlu mempertimbangkan tindak balas terhadap 'sikap yang tidak sesuai' terhadap perkara ini.
2. Guru menganggap **dasar pengajaran sebagai tidak realistik** (Ibrahim et al., 2015). Pembuat dasar perlu melihat kembali sama ada semasa proses rundingan, contohnya semasa pembangunan PPPM, adakah tujuan rundingan untuk mencari persetujuan atau hanya sebagai 'window dressing'.
3. Kebimbangan telah dinyatakan oleh peserta penyelidikan tentang **sifat pembaharuan dasar yang terlalu berpusat** dan keperluan untuk melaksanakannya secara kontekstual. Walaupun inisiatif peringkat daerah, seperti pelantikan SIP+ dan SISC+ dilaksanakan bagi membantu menangani isu ini, usaha ini dilihat tidak mencukupi dan perubahan ini dilihat sebagai perubahan yang dikenakan ke atas sekolah dan bukannya 'dihasrat' oleh sekolah dan guru.
4. Terdapat persepsi **sumber terhad**; masalah infrastruktur, kekurangan peralatan, dan penataran latihan kepada guru, yang menghadkan pelaksanaan dasar yang berkesan.

-Faktor yang membantu pelaksanaan berkesan dalam pembaharuan dasar

-Penubuhan PADU untuk membantu, menyokong dan menyampaikan visi KPM dalam transformasi sistem pendidikan melalui PPPM

-Faktor yang menghalang pelaksanaan berkesan dalam pembaharuan dasar

- - Hierarki, pendekatan berpusat / *top-down*
- - Sikap guru dan pemimpin yang tidak sesuai
- - Persepsi guru yang menganggap dasar pengajaran tidak realistik
- - Perubahan digambarkan sebagai perkara yang dikenakan dan bukan sesuatu yang diamati oleh pemegang kepentingan.
- - Sumber yang dikatakan terhad.

Penglibatan Pihak Profesional dan Pemegang Kepentingan dalam Pembentukan dan Pelaksanaan Dasar

Sebahagian besar pelaksanaan pembaharuan dasar berlaku di sekolah-sekolah dan bilik darjah. Penglibatan pihak berkepentingan, terutamanya guru-guru, mungkin dapat meningkatkan kejayaan penerimgunaan dasar ini. Pemilikan profesional terhadap agenda pembaharuan adalah prasyarat untuk pelaksanaan yang berkesan, walaupun dalam sistem pendidikan yang berpusat, seperti yang ditunjukkan oleh perbincangan di atas. Ini diakui secara meluas oleh para peserta. Bagaimanapun, seperti yang dinyatakan di KL, penglibatan profesional dalam rundingan PPPM melibatkan pemimpin dan pegawai daerah, dan bukannya di kalangan guru. Penglibatan pihak yang berkepentingan ini dilakukan terutamanya mengenai peruntukan sumber dan bukannya penglibatan secara langsung dengan pembuatan dasar.

“*Pemilikan profesional terhadap agenda pembaharuan adalah prasyarat untuk pelaksanaan yang berkesan, walaupun dalam sistem pendidikan yang berpusat.*”

Visi dan Pembaharuan Utama

Pembaharuan dasar utama memerlukan visi yang jelas dan disokong secara meluas oleh pihak berkepentingan untuk memperoleh adaptasi dasar yang berjaya. Konsep visi ditakrifkan melalui orientasi jangka panjang (2013-2025) dan melalui aspirasi untuk meningkatkan akses, kualiti, perpaduan, ekuiti dan

kecekapan. Visi ini diperkukuhkan oleh pegawai-pegawai KPM namun begitu, pelbagai pendapat diperoleh dari peserta di enam buah negeri. Pegawai dan pengetua di Selangor bersetuju bahawa PPPM berwawasan dan mempunyai 'pemikiran ke hadapan'. Pandangan yang sama dikongsi oleh peserta di KL. Bagaimanapun, seorang pengetua di Kelantan berpendapat bahawa 'tiada visi yang jelas' dan mengkritik PPPM 'sukar untuk dibaca'. Persamaan pandangan dapat dilihat di mana seorang pegawai daerah Johor mendakwa bahawa PPPM terlalu rumit dan 'pemimpin sekolah tidak mempunyai masa untuk membacanya'. Peserta-peserta di Sabah memberi tumpuan kepada apa yang mereka anggap sebagai 'halangan' untuk mencapai visi, terutamanya sumber yang tidak mencukupi. Isu berkaitan adalah persoalan mengenai aspirasi dalam PPPM yang mempersoalkan, 'visi siapa'? Walaupun rundingan yang luas, termasuk siri jelajah yang dilaksanakan, visi ini dilihat sebagai ketetapan oleh ahli politik dan pegawai di peringkat kementerian, dan diserahkan kepada peringkat lain.

Pemantauan Pembaharuan Dasar

Mengukur prestasi dianggap sebagai salah satu cara untuk menilai keberkesanan dasar. PADU mempunyai peranan utama dalam memantau pelaksanaan pembaharuan dasar. Kebanyakan peserta mengemukakan kejelasan proses-proses yang diperkenalkannya. Walau bagaimanapun, ini merupakan contoh *new public management* (NPM) (DeGroff dan Cargo 2009), di mana tumpuan dalam mengukur prestasi menggunakan instrumen standard, dan bukannya memberi tumpuan kepada proses. Aspirasi dalam 'perubahan langkah' bagi kemenjadian pelajar digariskan, namun begitu, tumpuan terhadap

pencapaian yang lebih tinggi untuk Malaysia dalam PISA dan TIMSS tidak dapat dielakkan.

Keperluan untuk Keberkesanan Penerimgunaan Dasar

PPPM (2013-2025) melakarkan pemerksaan JPN dan PPD (KPM, 2013; Ibrahim et al., 2015) sebagai tindak balas terhadap kritikan terhadap keputusan yang berkaitan dilakukan secara 'top-down'. Kedua-dua pihak ini telah memperoleh lebih banyak autonomi dalam membuat keputusan terutamanya dalam urusan penganggaran dan personel. Namun begitu, perubahan ini dapat dianggap sebagai 'dekonsentrasi' kuasa pusat berbanding pemerksaan dan pemberdayaan tulen.

Tiga perkara utama muncul dari data mengenai penerimgunaan dasar:

1. Hasrat untuk **menjadikan pelaksanaan dasar sebagai tidak berpusat adalah dialu-alukan** di semua peringkat kerana pengiktirafan yang meluas bahawa sekolah dan komuniti yang pelbagai memerlukan maklum balas custom dan bukan maklum balas standard. Peranan SIP+ dan SISC+ dalam penerimgunaan dasar adalah berharga.
2. **Sumber yang terhad**, termasuk infrastruktur yang lemah dalam beberapa konteks dan kualiti dan komitmen guru yang pelbagai, dilihat sebagai halangan kepada penerimgunaan berkesan.
3. Keperluan untuk **pembelajaran profesional guru** telah ditekankan oleh beberapa peserta. Cabaran di sini adalah bagaimana untuk mempromosikan profesionalisme keguruan dengan kurikulum yang preskriptif, diawasi melalui PADU dan mekanisme pemantauan yang lain.

Dasar Pendidikan Bahasa Inggeris

Tinjauan dasar Bahasa Inggeris sejak akhir zaman kolonial pada tahun 1957 menunjukkan tiga perkembangan utama. Pertama, Bahasa Inggeris berubah dari medium perantara kepada hanya satu mata pelajaran dalam kurikulum. Bahasa Melayu, bahasa kebangsaan, telah menggantikan Bahasa Inggeris sebagai bahasa penghantar, walaupun Sekolah Jenis Kebangsaan Cina dan Sekolah Jenis Kebangsaan Tamil mengekalkan Bahasa Inggeris sebagai bahasa penghantar (Lee 2004). Kedua, globalisasi membawa kepada pengiktirafan yang lebih besar terhadap kepentingan Bahasa Inggeris (Phan et al 2013). Ketiga, terdapat beberapa perubahan dasar

mengenai pengajaran Sains dan Matematik dalam Bahasa Inggeris, yang membawa kepada kritikan terhadap pelaksanaan dasar yang tidak konsisten.

Dasar Bahasa Inggeris membawa ujian penting bagi pembuat dasar di semua peringkat. Terdapat ketegangan antara sokongan terhadap bahasa kebangsaan, Bahasa Melayu, dan pengiktirafan terhadap kepentingan Bahasa Inggeris di peringkat antara bangsa. Peserta menyatakan perubahan dasar bersifat 'politik' (Johor) atau menganggap pemansuhan Bahasa Inggeris untuk Pengajaran dan Pembelajaran Sains dan Matematik dalam Bahasa Inggeris (PPSMI) sebagai 'kemunduran' (Sarawak).

Semua peserta di peringkat nasional dan negeri mengkritik pembatalan PPSMI dan pengenalan Program Dwibahasa atau *Dual Language Programme* (DLP). Peserta dari kedua-dua negeri di Malaysia Timur, Sabah dan Sarawak, lebih positif menerima inisiatif Bahasa Inggeris KPM berbanding peserta di Semenanjung Malaysia. Walaupun DLP telah menggantikan PPSMI, cabaran pelaksanaan tetap wujud, terutamanya berkenaan proses pemantauan dan permasalahan guru yang tidak bersedia dengan perubahan dasar ini.

Dasar Kepimpinan Pengajaran

PPPM memberikan keyakinan yang besar terhadap kepimpinan pengajaran, dengan menyatakan bahawa 'seorang pemimpin yang cemerlang menumpukan kepada pengajaran dan tidak kepada pengurusan pentadbiran [dan] pemimpin yang berkesan dapat meningkatkan hasil pelajar sebanyak 20%' (E-27). Walau bagaimanapun, bukti terhad yang terdapat dalam PPPM berasal dari konteks antarabangsa dan 'peminjaman dasar' ini menimbulkan persoalan mengenai kesesuaian dalam menceduk penemuan dari luar negara bagi menyokong pembaharuan dalam konteks budaya yang berbeza. (Bush et al 2018).

Peralihan normatif dari pentadbiran kepada kepimpinan pengajaran merupakan strategi yang memerlukan pemimpin yang telah berdekad dianggap sebagai pentadbir dalam hierarki formal untuk berubah. Hallinger dan Lee (2014) menunjukkan bahawa inisiatif yang serupa di Thailand, di mana sebahagian besarnya gagal. Kajian Bush et al (2018) dalam kesusasteraan Bahasa Inggeris dan Bahasa menunjukkan pengambilan sebahagian model ini, tertumpu kepada aspek kawalan seperti pemantauan, dan bukannya contoh teladan dan pementoran.

Data penyelidikan menunjukkan tiga perkara utama mengenai kepimpinan pengajaran. Pertama, terdapat sokongan yang signifikan terhadap konstruk akan tetapi, dengan beberapa kaveat, terutamanya keperluan untuk menyeimbangkan pentadbiran dan peranan instruksional. Kedua, terdapat pandangan yang bercampur tentang keperluan pengetua atau guru besar untuk mengajar sekurang-kurangnya lima waktu dalam seminggu, kerana ini mengakibatkan pengurangan waktu untuk mereka melaksanakan aktiviti kepimpinan pengajaran. Ketiga, terdapat perselisihan tentang adakah NPQEL dapat meningkatkan kepimpinan pengajaran, dengan beberapa peserta dari negeri dan daerah yang mengakui bahawa inisiatif ini tidak mendatangkan peningkatan dalam mempraktikkan kepimpinan instruksional.

Gambaran Keseluruhan Data

Tiga kunci utama dalam penemuan data:

- Hubungan antara pihak yang terlibat
- Pengaruh hireraki
- Pelaksanaan dasar tetap atau fleksibel

Hubungan antara pihak terlibat di peringkat berbeza

Malaysia mempunyai sistem pendidikan yang kompleks dan pengagihan kepada beberapa peringkat. Dasar ditatarkan ke peringkat yang berbeza dan terdapat ruang di mana salah faham dan tafsiran berbeza oleh peserta boleh berlaku. Data menunjukkan terdapat dua permasalahan yang timbul daripada kerumitan ini. Pertama, mesej yang diterima oleh pihak profesional mungkin berbeza daripada apa yang dihasratkan oleh pembuat dasar kerana pendekatan penataran yang dilaksanakan. Ramai peserta menyatakan bahawa pemahaman dasar di peringkat sekolah sering kali bercanggah dengan kehendak nasional. Salah satu sebab perkara ini terjadi adalah kerana kebanyakan pengamal tidak membaca PPPM dan bergantung kepada persepsi dari rakan-rakan lebih senior di negeri dan daerah yang membawa kepada penyampaian mesej yang tidak konsisten. Kedua, pemahaman yang lemah menyebabkan variasi dalam pelaksanaan dan 'pemilikan' terhad kepada inisiatif dasar.

Pengaruh Hierarki

Terdapat perbezaan antara sistem pendidikan hierarki dan sistem berpusat seperti di Malaysia, di mana sistem lebih tersusun dan keputusan dibuat di peringkat tempatan atau sekolah. Bukti dari sorotan kajian bahawa 'pemilikan' intervensi dan kejayaan penerimgunaan lebih tinggi apabila pihak terlibat, termasuk golongan profesional pendidikan, dilibatkan dalam pembentukan dasar dan bukan hanya melaksanakan dasar yang diperkenalkan oleh ahli politik negara dan pegawai kanan.

Data menunjukkan batasan pelaksanaan dasar melalui hierarki formal. Pembuat dasar kebangsaan mengakui bahawa pembuatan dasar dan pelaksanaan melalui proses *top-down* mempunyai kesan terhad dan pendekatan yang berbeza diperlukan. KPM telah mengimbangi semula kakitangannya dengan pengurangan kakitangan di Putrajaya, dan lebih banyak pegawai di negeri dan daerah. Ini dilakukan untuk memberi lebih banyak sokongan kepada pengetua dan guru, dan juga bertujuan untuk memantau pelaksanaan dasar-dasar utama. Perkara ini juga diakui oleh semua kakitangan, termasuk guru besar, pengetua, dan guru, bahawa pemahaman dan 'pemilikan' dasar-dasar baru diperlukan jika ingin dilaksanakan dengan penuh semangat dan berjaya.

Data serantau menunjukkan gambaran yang lebih pelbagai dalam pengaruh hierarki. Walaupun peluang untuk menyetempatan penerimgunaan dasar adalah dialu-alukan, sesetengah peserta, contohnya di Sarawak, masih mengikuti hierarki 'dengan ketat'. Peserta juga berhati-hati untuk bertindak secara autonomi, kerana 'khuatir' (Johor) tindakan yang diambil tidak sesuai, atau kerana mereka bimbang dianggap 'salah' (Sarawak).

Pelaksanaan Dasar Tetap atau Fleksibel

Pendekatan *top-down* untuk perubahan dasar cenderung untuk menyeratakan penerimgunaan dengan menetapkan bagaimana dasar itu perlu dilaksanakan. Pekeliling Kementerian menawarkan arahan terperinci tentang bagaimana intervensi perlu diperkenalkan, memberikan skop kecil atau tiada ruang untuk disesuaikan dengan konteks tempatan atau sekolah. Pendekatan alternatif adalah untuk menerangkan matlamat dasar-dasar baru, dengan panduan yang umum dan bukan arahan bertulis yang rigid. Ini akan membawa kepada pemilikan profesional dan perubahan yang lebih besar, dengan potensi untuk pelaksanaan yang lebih berkesan dan kurang tegar.

Para peserta menawarkan beberapa bukti tentang pendekatan yang kurang tegas terhadap penerimgunaan dasar. Salah satu contoh fleksibiliti dilihat pada peranan SIP+ dan SISC+, di peringkat daerah yang berperanan menyokong para pengetua dan guru. Kuasa untuk mengubah suai sasaran sebagai tindak balas kepada faktor tempatan yang dikenalpasti adalah contoh penting pelaksanaan dasar yang fleksibel. Fleksibiliti ini dialu-alukan, contohnya di KL dan Selangor, dan dianggap sebagai pendekatan yang berkesan. Pengetua dan pegawai daerah boleh menjadi lebih inovatif dan kreatif dalam mencari penyelesaian dan menjadikan pelaksanaan dasar kurang tegas dan lebih relevan di sekolah.

Kebolehterimaan dan Kebolehlaksanaan

Kejayaan atau kegagalan pembaharuan dasar bergantung kepada dua pertimbangan yang bertindan iaitu kebolehterimaan dan kebolehlaksanaan. Pertama, sejauh mana pihak berkepentingan, profesional dan awam, menerima dan 'memiliki' dasar baru adalah penting untuk kejayaan pelaksanaan. Proses pembangunan PPPM melibatkan perundingan yang luas tetapi tidak jelas jika proses ini membawa kepada perubahan ketara kepada PPPM atau hanya dirancang untuk meningkatkan kesedaran untuk 'menjual' idea. Data menunjukkan bahawa, visi yang luas dalam PPPM mendapat sokongan, namun begitu, pelaksanaannya di peringkat sekolah dan bilik darjah adalah pasif.

Pertimbangan kedua berkaitan dengan kebolehlaksanaan dasar tersebut. Aspek ini mempunyai 'gambaran besar' dan dimensi tempatan. Walaupun terdapat sokongan luas untuk visi PPPM seperti yang dinyatakan di atas, jelas bahawa pencapaian satu per tiga teratas dalam PISA dan TIMSS tidak mungkin dapat dicapai. Komitmen yang berpusat boleh dianggap sebagai kelemahan yang serius kerana ini memberikan banyak rasional dalam pembaharuan ini. Satu tafsiran alternatif bahawa ini adalah aspirasi yang sah dan penetapan standard yang tinggi adalah lebih baik daripada menerima kedudukan sederhana Malaysia di peringkat antarabangsa.

Satu lagi contoh kebolehlaksanaan berkait dengan aspirasi untuk mencapai 100% dalam akses murid di semua peringkat dari pra-sekolah hingga menengah atas menjelang 2020. Ini dilihat sesuai kerana akses kepada pendidikan adalah hak asasi manusia tetapi beberapa peserta menyatakan Malaysia tidak mempunyai sekolah yang mencukupi untuk mencapai aspirasi ini dalam tempoh masa ini. Kegagalan untuk mencapai sasaran tersebut menyebabkan

kekecewaan dan sikap tidak peduli, memburukkan keadaan dan bukan menyelesaikan masalah.

“ *Kejayaan atau kegagalan pembaharuan dasar bergantung kepada dua pertimbangan yang bertindan iaitu kebolehterimaan dan kebolehlaksanaan.* ”

SEKSYEN 2: CADANGAN

Hierarki dan Professionalisme

Malaysia merupakan salah satu negara yang meletakkan guru sebagai penjawat awam. Akibatnya, guru juga tertakluk kepada hierarki pentadbiran. Sehubungan itu, ia menjelaskan kenapa peranan pengetua dilihat lebih menurus ke arah pengurusan hal-hal pentadbiran dan melaksanakan dasar-dasar utama Kementerian. Penekanan kepada kebertanggungjawaban secara menegak (*vertical accountability*) ini membantu dalam mengukuhkan hubungan di antara lapisan pentadbiran dan sekaligus mengurangkan tentangan terhadap inisiatif dasar. Walau bagaimanapun, hasil penyelidikan menunjukkan bahawa pelaksanaan sebegini mungkin tidak akan diterima baik secara keseluruhannya. Kebiasaannya, golongan profesional diharapkan untuk menggunakan kebijaksanaan dan budi bicara apabila berurusan dengan klien mereka. Guru memiliki ilmu dan kepakaran pedagogi tetapi bukti menunjukkan bahawa kepakaran ini terpaksa dikompromi berikutan kepatuhan terhadap susunan hierarki. Para penggubal dasar sepatutnya mengutamakan cara untuk mempromosikan professionalisme, di mana para guru dan pemimpin sepatutnya diperkasakan (*empowered*) untuk mentafsir dan mengadaptasi dasar berkenaan dan tidak hanya menjadi golongan pelaksana dasar sahaja. Itulah yang membezakan di antara golongan profesional dan pentadbir.

Komunikasi

Secara tradisinya, Malaysia telah mengamalkan model komunikasi secara 'top-down', di mana sebarang dasar dan keputusan yang digariskan dalam pekeliling Kementerian Pendidikan Malaysia akan disampaikan ke sekolah melalui negeri dan daerah. Model secara melata atau berjujukan (*cascade*) ini mempunyai beberapa kekangan. Bagi kekangan yang pertama, data penyelidikan jelas menunjukkan bahawa mesej yang diterima dan difahami oleh para guru mungkin berbeza daripada apa yang sebenarnya dimaksudkan

oleh penggubal dasar. Ia berikutan terjadinya ‘tapisan’ di peringkat negeri, daerah dan juga sekolah. Kedua, model ini didapati kurang sesuai untuk diaplikasikan kepada perkara yang melibatkan transformasi dasar secara besar-besaran seperti PPPM. Berdasarkan data dan kajian terdahulu (Bush and Ng 2018), terdapat guru-guru yang tidak membaca dokumen berkenaan dan bergantung kepada pentafsiran oleh pegawai di peringkat daerah dan juga pentadbir sekolah, yang juga mungkin tidak membaca dokumen itu sepenuhnya. Para penggubal dasar di peringkat nasional telah mengenal pasti halangan ini dan telah membangunkan kaedah komunikasi alternatif seperti menganjurkan jerayawara (*road shows*) dan menggunakan media sosial. Walau bagaimanapun, kejayaan kaedah berkenaan dalam memastikan keterlibatan di peringkat sekolah adalah masih belum jelas.

Jaringan Maklum Balas

Memandangkan komunikasi secara ‘*top-down*’ dilaksanakan secara dominan dan berterusan, jaringan maklum balas (*feedback loop*) yang efektif perlu dibina bagi membolehkan pelaksana dasar memberikan pandangan kepada penggubal dasar tentang aspek operasi. Salah satu contoh yang jelas hasil daripada penyelidikan ini ialah aspirasi agar para murid daripada peringkat pra-sekolah sehingga lepas menengah memperoleh akses 100% menjelang tahun 2020. Walaupun hasrat tersebut dipersetujui ramai namun terdapat sekolah yang tidak mampu merealisasikan impian tersebut. Sehubungan itu, jaringan maklum balas yang berkesan dan menyeluruh boleh membantu pihak Kementerian untuk mengubah suai dasar berkenaan agar berkaitan dengan program pembinaan sekolah. Selain itu, kekurangan perkakasan komputer (*hardware*) ataupun ketiadaan bekalan elektrik di beberapa kawasan pedalaman menyebabkan sesetengah dasar ICT itu tidak realistik. Kewujudan forum bagi membincangkan dasar di setiap daerah akan membolehkan pihak pentadbir sekolah dan guru untuk menjelaskan implikasi pelaksanaan dasar baru tersebut. Walau bagaimanapun, perkara ini memerlukan pembudayaan semula (*re-culturing*) bagi memberikan keyakinan kepada golongan pelaksana dasar untuk mengkritik dasar dan tidak hanya menerima dan melaksanakan dasar berkenaan seadanya sahaja.

Hak Milik

Kajian literatur bagi penyelidikan ini menunjukkan kepentingan untuk para guru dan pihak sekolah dalam mempunyai hak milik (*owning*) terhadap inisiatif

dasar, bagi membolehkan mereka melaksanakannya dengan efektif dan berkesan. Walau bagaimanapun, data penyelidikan menunjukkan hak milik yang amat terhad terhadap teras-teras dasar dan juga PPPM itu sendiri. Walaupun perkara ini agak mengecewakan, namun ia bukanlah perkara yang mengejutkan kerana responden telah menyatakan bahawa kebanyakan golongan profesional sebenarnya tidak membaca dan mengetahui tentang PPPM. Hasil kajian ini juga turut dilaporkan oleh Bush and Ng (akan datang). Pihak yang terlibat berpandangan bahawa transformasi dasar ini dimiliki oleh kumpulan pentadbiran elit dan juga ahli politik, dan bukannya oleh golongan profesional yang akan melaksanakan dasar berkenaan. Sewajarnya pihak Kementerian membenarkan pandangan dan inisiatif dasar untuk dicetuskan oleh pihak guru dan pengetua. Salah satu cara adalah dengan menjalankan soal selidik secara kualitatif (*open questions*) contohnya, ‘apakah cadangan anda untuk meningkatkan kualiti pengajaran dan pembelajaran di sekolah anda?’. Sekiranya cadangan untuk menjalankan soal selidik berkenaan diterima, ia seharusnya dilaksanakan oleh pihak berkecuali seperti universiti dan hasil soal selidik berkenaan perlu dilaporkan kepada BPPDP (EPRD).

Lambakan Dasar

Salah satu rungutan yang konsisten diterima dalam kalangan responden adalah terdapat terlalu banyak perubahan dasar yang menyebabkan berlakunya bebanan di kalangan pentadbir sekolah dan guru. PPPM yang mengandungi pelbagai aspirasi yang terlampau meluas telah turut menyumbang kepada persepsi ini. KPM perlu menentukan dasar yang perlu diberi keutamaan bagi mengurangkan bebanan dan juga untuk meningkatkan peluang pelaksanaan yang efektif. Temuduga-temuduga yang dijalankan di peringkat nasional menunjukkan bahawa pihak Kementerian sedar akan masalah ini dan telah pun menghadkan bilangan inisiatif-inisiatif baharu.

Pelaksanaan atau Pentafsiran

Istilah ‘pelaksanaan’ menggambarkan pendekatan secara linear (*linear approach*) di mana transformasi dasar diterima dan diadaptasi tanpa sebarang persoalan. Ia juga didapati konsisten dengan New Public Management (Honig 2006), apabila penyampaian lebih diberikan fokus utama berbanding matlamat transformasi dasar berkenaan, sepertimana yang dilaksanakan di Malaysia dengan pewujudan PADU. Salah satu pendekatan alternatif yang boleh diguna pakai adalah di mana menteri dan pegawai kanan hanya menetapkan matlamat yang ingin dicapai

oleh sesuatu dasar, contohnya untuk meningkatkan pencapaian murid, tetapi memberi kebebasan kepada pihak negeri, daerah dan sekolah untuk menentukan kaedah yang paling bersesuaian untuk mencapai matlamat tersebut. Pendekatan ini akan meningkatkan 'hak milik' dan juga membolehkan dasar berkenaan ditafsir dan diubah suai mengikut konteks dan keperluan spesifik sesebuah sekolah dan komuniti. Selain itu, pihak sekolah boleh dijemput untuk menyertai program rintis (*pilot projects*) yang dinilai oleh panel penilai bebas. Peranan SIP+ dan SISC+ boleh dilihat sebagai langkah permulaan bagi pendekatan sebegini tetapi cadangan ini akan memperluas proses secara keseluruhannya. Selain itu, manfaat yang diperolehi melalui pendekatan ini akan membolehkan fokus diberikan kepada pemerksaan (*empowerment*) berbanding pemantauan (*monitoring*); memberi inspirasi berbanding mengawal.

Kesimpulan

Pelan Pembangunan Pendidikan Malaysia (PPPM) merupakan dokumen yang mengagumkan dengan spirasi untuk mengubah sistem pendidikan. Ia telah menghasilkan dasar-dasar yang direka khas untuk menambah baik ciri-ciri persekolahan, selari dengan 11 anjakan PPPM. Daripada segi pelaksanaannya, terdapat beberapa kejayaan yang telah terbukti, sebagai contoh dalam menambah baik akses oleh para pelajar. Walau bagaimanapun, seperti mana yang telah dibincangkan dalam ringkasan dasar ini, terdapat banyak cabaran dan kekangan yang telah dikenal pasti. Cadangan-cadangan yang telah dibentangkan ini bertujuan untuk menawarkan pendekatan baru dalam proses transformasi dasar. Kami berharap cadangan-cadangan berkenaan akan membuka ruang perbincangan berkaitan kaedah untuk menambah baik kualiti dan peluang pendidikan. Kanak-kanak dan remaja di Malaysia berhak mendapat pendidikan yang terbaik dan pandangan kami ini sewajarnya difahami sebagai salah satu sumbangan ke arah menjayakan matlamat tersebut.

SEKILAS PANDANG

PELAN PEMBANGUNAN PENDIDIKAN MALAYSIA (2013 – 2025)

Matlamat:

Malaysia tersenarai pada kedudukan sepertiga atas dalam kedudukan (*ranking*) antarabangsa menjelang tahun 2025

Ciri-ciri Transformasi:

- Globalisasi
- Meningkatkan perundingan bersama pemegang taruh (*stakeholders*)
- Kesedaran bahawa pendekatan yang direka khusus dan boleh diubah suai adalah merupakan satu keperluan



PENGGUBALAN SEHINGGA PELAKSANAAN: PANDANGAN BERKAITAN PROSES TRANSFORMASI DASAR

Positif:

- PADU memperkenalkan proses-proses yang jelas dan membantu melaksanakan visi Kementerian dalam mentransformasikan pendidikan di Malaysia, melalui PPPM
- Pelaksanaan SIP+ dan SISC+ secara konsep '*decentralization*' membolehkan dasar ditafsir dan diubah suai mengikut konteks dan keperluan spesifik golongan sasaran

Negatif:

- Pendekatan secara '*Top-down*', mengakibatkan terjadinya kecairan maklumat dan kesukaran pemegang taruh untuk memahami dasar
- MEB adalah sukar difahami
- Jaringan maklum balas yang lemah
- Dasar yang tidak realistik
- Perubahan dilihat sebagai satu paksaan
- Guru dan pentadbir kurang kepercayaan kepada pihak pengurusan dan tidak menerima perubahan
- Sumber yang terhad



CADANGAN

- Hierarki dan Professionalisme: memperkasa guru dan pemimpin sekolah untuk mentafsir dan mengadaptasi dasar berbanding hanya menjadi pelaksana sahaja
- Komunikasi: membangunkan kaedah komunikasi alternatif untuk melibatkan golongan professional di peringkat sekolah
- Jaringan Maklum Balas: membina jaringan maklum balas yang efektif bagi membolehkan '*practitioners*' memberi pandangan kepada penggubal dasar berkaitan aspek operasi
- Hak Milik: imembenarkan inisiatif penggubalan dasar dicetuskan daripada kalangan guru dan pentadbir sekolah
- Lambakan Dasar: pmengutamakan inisiatif yang mengurangkan '*overloading*' dan boleh meningkatkan pelaksanaan yang efektif
- Pelaksanaan dan Pentafsiran: menteri dan pegawai kanan kementerian menentukan matlamat yang ingin dicapai oleh sesuatu dasar, dan kebebasan diberi kepada pihak negeri, daerah dan sekolah untuk menentukan kaedah yang paling bersesuaian untuk mencapai matlamat tersebut, selain melibatkan pihak sekolah bagi program-program rintis.

Rujukan

- Aida Suraya, M. Y. (2001), *Education Reforms in Malaysia*, Paper presented at the International Conference on Educational Research: Understanding Educational Issues in the Asia Pacific Region. Seoul, Korea, 25–26 October, 2001. Retrieved from <http://www.eric.edu.gov/PDF/ED464406.pdf>
- Becher, T. (1989), 'The national curriculum and the implementation gap', in Preedy, M. (Ed.), *Approaches to Curriculum Management*, Milton Keynes, Open University Press.
- Bush, T. (2011), *Theories of Educational Leadership and Management: Fourth Edition*, London, Sage.
- Bush, T. and Ng, AYM (forthcoming), Distributed leadership and the Malaysia Education Blueprint: From prescription to partial school-based enactment in a highly centralised context, *Journal of Educational Administration*
- Bush, T., Ng, A., Abdul-Hamid, S. and Kaparou, M. (2018), School leadership theories and the Malaysia Education Blueprint: Findings from a systematic literature review, *International Journal of Educational Management*, 32 (7): 1245-1265.
- DeGroff, A., Cargo, M. (2009), Policy implementation: Implications for evaluation, *New Directions for Evaluation*, doi:10.1002/ev.313, 47-60.
- Hallinger, P. and Lee, M. (2014), Mapping instructional leadership in Thailand: Has education reform impacted principal practice, *Educational Management, Administration and Leadership*, 42 (1): -29.
- Honig, M.I. (2006), Complexity and policy implementation: Challenges and opportunities for the field, *New Directions in Education Policy Implementation* 1-23
- Ibrahim, M. S., Razak, A. Z. and Kenayathulla, H. B. (2015), *Strategi implementasi: Pelan pembangunan pendidikan Malaysia*. Kuala Lumpur, Malaysia: Penerbit Universiti Malaya.
- Jahnukainen, M., Pesonen, H., Itkonen, T., Kontu, E., Kokko, T., Ojala, T. and Pirttimaa, R. (2015), The Implementation of New Special Education Legislation in Finland, *Educational Policy*, 29: 162-178
- Lee M.N. (2004), Malaysian teacher education into the new century. In: Cheng Y.C., Chow K.W., Mok M.M.C. (Eds), *Reform of Teacher Education in the Asia-Pacific in the New Millennium. Education in the Asia-Pacific Region: Issues Concerns and Prospects*, Vol 3. Springer, Dordrecht
- Ministry of Education (2013), *Malaysia Education Blueprint*, Putrajaya, Ministry of Education.
- Musa, M. B. (2003), *An education system worthy of Malaysia*. Petaling Jaya: Strategic Information Research Development.
- Phan, L. H., Kho, J. and Chng, B. (2013), Nation building, English as an international language, medium of instruction, and language debate: Malaysia and possible ways forward, *Journal of International and Comparative Education*, 2 (2): 58-71.
- United Nations Educational, Social and Cultural Organisation (2011) *Secondary education regional information base: country profile – Malaysia*. Bangkok, UNESCO
- United Nations Educational, Social and Cultural Organisation (2014), *Educational Systems in ASEAN and Six Countries: A Comparative Analysis of Selected Educational Issues*, Bangkok, UNESCO.
- Wongwanich, S., Piromsombat, C., Khaikleng, P. and Sriklau, K. (2015), Policy Delivery Strategies for Education Reform: A Formative Research and Development, *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 171: 1365-1372

Ringkasan dasar ini telah ditulis oleh Professor Tony Bush, Professor of Educational Leadership di University of Nottingham, bersama Dr. Ashley Ng Yoon Mooi, Dr. Wei Keong Too, dan Josephine Chay daripada University of Nottingham Malaysia, Dr. Derek Glover daripada University of Nottingham, UK dan Dr. Lei Mee Thien daripada Universiti Sains Malaysia. Dokumen ini ialah hasil penyelidikan tentang pelaksanaan transformasi dasar pendidikan Malaysia yang telah dijalankan oleh Prof. Tony Bush dan dibiayai oleh The HEAD Foundation.

Ringkasan dasar ini adalah merupakan pandangan peribadi penulis dan tidak semestinya mewakili pendirian rasmi The HEAD Foundation.



The
HEAD
Foundation

Human Capital & Education for Asian Development

20 Upper Circular Road


The Riverwalk #02-21

Singapore 058416


www.headfoundation.org

E: info@headfoundation.org

T: +65 6672 6160

 TheHEADFoundation

 HEAD_Foundation

 headfoundation

2019 © THE HEAD FOUNDATION