

CIPS

Center for Indonesian
Policy Studies



Memberdayakan Orang Tua:
Kebijakan Inovatif untuk
Meningkatkan Kualitas
dan Pendanaan Sekolah

www.cips-indonesia.org



Memberdayakan Orang Tua:
Kebijakan Inovatif untuk Meningkatkan Kualitas dan Pendanaan Sekolah

Penulis

Muhammad Adi Rahman
Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)

Jakarta, Indonesia

Oktober 2016

Hak Cipta © 2016 oleh Center for Indonesian Policy Studies



Pendahuluan

Sistem pendidikan terkini di Indonesia dinilai kurang sukses. Meskipun sistem ini berhasil memberikan akses bagi siswa sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP) untuk menikmati pendidikan dasar, yaitu mencapai 99% siswa SD dan 94% siswa SMP (BPS, 2015), kualitas pendidikan yang diberikan masih menjadi tantangan utama. Dengan begitu besarnya dana yang tersedia untuk pendidikan nasional, peningkatan kualitas pendidikan sudah seharusnya menjadi mandat bagi semua pihak yang terlibat.

Rendahnya kualitas pendidikan telah dibuktikan melalui sejumlah indeks pengukuran mutu pendidikan. Nilai rata-rata dalam Ujian Nasional antara tahun 2015 dan 2016 mengalami penurunan yang signifikan, dari 61.29 ke 54.78 (Antaraneews, 2016). Kemampuan siswa dalam mata pelajaran umum di sekolah seperti matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam juga mengalami penurunan. Hal ini dibuktikan melalui riset yang dilakukan oleh *Trends in Internasional Mathematics and Science Study* (TIMSS) dan *Progress in Internasional Reading Literacy Studies* (PIRLS) yang menunjukkan bahwa performa siswa Indonesia tertinggal jauh di belakang performa siswa negara-negara lain.

Alokasi dana untuk pendidikan juga tidak luput dari perhatian karena adanya kesenjangan antara apa yang diharapkan dari kenaikan gaji guru di Indonesia. Kenaikan gaji guru dilihat tidak sejalan dengan peningkatan kualitas siswa yang terukur, seperti yang disebutkan oleh De Ree J (2012), walaupun hasil temuan Bank Dunia menyatakan bahwa kebanyakan alokasi dana pemerintah untuk pendidikan dihabiskan untuk gaji guru yaitu sebesar \$3.5 milyar dari total \$7 milyar.

“Rendahnya kualitas pendidikan telah dibuktikan melalui sejumlah indeks pengukuran mutu pendidikan.”

Salah satu penyebab terjadinya kesenjangan ini adalah tidak adanya pemberdayaan siswa dan orang tua. Pada banyak kasus yang sudah diteliti, orang tua tidak menyuarakan kepedulian mereka tentang manajemen sistem pendidikan. Sekolah biasanya tidak mengakomodasi kebutuhan dan saran dari orang tua karena dalam pemahaman mereka sekolah hanya wajib bertanggungjawab pada institusi pemerintah yang menangani pendidikan. Di sisi lain, orang tua di sekolah swasta menunjukkan kendali yang lebih besar untuk turut berpartisipasi dalam sistem pendidikan. Pihak sekolah swasta biasanya menempatkan peran penting orangtua sebagai sumber keuangan sekolah.

Tulisan ini menunjukkan bahwa harus ada perubahan dalam sistem keuangan sekolah untuk meningkatkan manajemen sekolah dan kualitas pendidikan. Siswa, yang diwakili oleh orang tua, harus memiliki kebebasan untuk mengontrol pembiayaan keuangan siswa dan memilih sekolah yang mereka anggap sesuai dengan kebutuhan mereka. Dengan memberikan kuasa untuk memilih ke tangan orang tua/ siswa, mereka dapat bertanggungjawab atas pilihan mereka akan

“Siswa, yang diwakili oleh orang tua, harus memiliki kebebasan untuk mengontrol pembiayaan keuangan siswa dan memilih sekolah yang mereka anggap sesuai dengan kebutuhan mereka.”

pendidikan. Dengan melekatkan anggaran pendidikan ke siswa, dapat dikatakan bahwa siswa akan memiliki lebih banyak kuasa untuk memilih sekolah mana yang akan memberikan mereka pelayanan yang lebih baik dan hal ini pun akan memberikan rasa tanggung jawab bagi siswa yang merupakan penerima nyata pendidikan. (Shah dan Braun-Munzinger, 2006; Astle, S. Bryant, and C. Hotham, 2011; Sjunnesson, 2012).

Sistem ini sebetulnya sudah diterapkan di beberapa tempat dengan tingkat kesuksesan yang berbeda-beda di negara Amerika Serikat, Swedia, Belanda dan Chili. Ada empat jenis program sekolah yaitu kupon sekolah, tabungan pendidikan (*Education Saving Account – ESA*), beasiswa kredit pajak, serta kredit dan pengurangan pajak perorangan.

Makalah ini akan menelaah manfaat dan kekurangan dari program ini dengan mengambil beberapa contoh praktik terbaik dari beberapa negara yang disebutkan di atas. Akan tetapi, makalah ini akan mengenalkan dan membahas dua bentuk pertama sekolah pilihan yaitu kupon sekolah dan Tabungan pendidikan (ESA) karena dua program lain yang menggunakan pendekatan berbasis pajak sulit untuk diterapkan di Indonesia. Sistem pajak di Indonesia belum setara dengan negara-negara maju.

Sebagai suatu kajian program sekolah pilihan yang ditujukan untuk memberikan rekomendasi kebijakan demi meningkatkan performa pendidikan di Indonesia, makalah ini akan diawali dengan diskusi tentang konsep pilihan sekolah termasuk konsep kupon sekolah, program Tabungan Pendidikan dan manfaatnya bagi sistem pendidikan. Bagian kedua akan membahas penerapan kupon sekolah dan program Tabungan Pendidikan di dunia, menganalisis kisah sukses dan juga kekurangan dari penerapan kedua program ini sebagai pembelajaran yang bisa dipetik oleh Indonesia. Bagian terakhir akan memberikan beberapa rekomendasi kebijakan untuk menyediakan kerangka kebijakan yang sesuai dengan penerapan program pilihan sekolah.

Pilihan Sekolah, Kupon Sekolah, dan Tabungan pendidikan

Kompleksitas penerapan pendidikan nasional yang merupakan warisan kekuasaan kolonial Belanda membuat administrasi manajemen sekolah menjadi layaknya suatu urutan birokrasi kekuasaan, sehingga hanya sedikit warga Indonesia yang menyadari bahwa mereka memiliki hak untuk memilih pendidikan dan sekolah yang mereka mau. Berkaca dari keadaan tersebut, orang tua seharusnya memiliki kendali dalam pemilihan sekolah berdasarkan kesesuaian dengan harapan mereka, mengenai misalnya kedekatan jarak dan kualitas pelayanan.

Hal ini tentu saja ini tidak berlaku bagi orang tua dengan ekonomi yang berkecukupan yang memiliki kebebasan untuk mengirim anak mereka kemana mereka mau dan memberikan anak-anak mereka jauh lebih banyak pilihan. Akibatnya, orang tua dengan ketersediaan dana yang lebih banyak akan memiliki banyak kesempatan untuk mengirimkan anak mereka ke sekolah yang lebih baik sedangkan orang tua dengan kondisi ekonomi yang minim harus puas dengan kesempatan mengirimkan anak mereka ke sekolah apa pun yang tersedia di sekitar mereka.

Beberapa argumen yang menentang program sekolah pilihan ini, termasuk Ladd (2002), yang berpendapat bahwa penerapan program ini akan mengarah pada timbulnya berbagai masalah, di antaranya fakta bahwa beberapa orang tua akan mengirimkan anak mereka ke sekolah swasta. Argumen ini menilai bahwa program ini tidak memberikan manfaat bagi sekolah negeri sebagai penerima utama dari program ini tapi justru memberi manfaat bagi sekolah swasta yang sudah memiliki aliran pendapatan mereka sendiri. Hal ini dianggap tidak tepat karena sumber pendanaan adalah dana pajak yang tidak seharusnya digunakan untuk membiayai sekolah swasta yang mencari profit.

Akan tetapi, argumen ini tidak berdasar karena dua alasan. Pertama, program pilihan sekolah dalam praktiknya menggunakan dana publik untuk manfaat yang sebesar-besarnya. Program ini akan memaksa sekolah untuk meningkatkan pelayanannya atas kehendak mereka sendiri tanpa menimbulkan banyak biaya. Kedua, Forster (2008) memaparkan beberapa studi empiris untuk melihat dampak program pilihan sekolah pada prestasi siswa. Dari sepuluh studi empiris, delapan studi menunjukkan bahwa siswa yang turut berpartisipasi dalam program pilihan sekolah memiliki prestasi akademik yang lebih baik dari siswa dalam kelompok pembandingan. Walaupun hal ini bersifat tentatif, temuan ini tetap menunjukkan potensi bahwa program sekolah pilihan dapat meningkatkan kualitas pendidikan bagi masyarakat.

Setelah memahami beberapa kemungkinan manfaat dari program sekolah pilihan, kita perlu juga memahami mekanisme program ini.

“Hanya sedikit warga Indonesia yang menyadari bahwa mereka memiliki hak untuk memilih pendidikan dan sekolah yang mereka mau.”

1. Kupon Sekolah

Tipe pertama dari program sekolah pilihan adalah kupon sekolah. Ide kupon sekolah dipopulerkan oleh penerima Nobel ekonomi, Milton Friedman, di tahun 1950, walaupun sejarah mencatat bahwa program ini sudah diterapkan sebelumnya di akhir periode 1800-an di negara bagian Maine dan Vermont di Amerika Serikat. Di Belanda salah satu program kupon sekolah tertua di dunia diterapkan pertama kali di tahun 1917 (Gryzelius, 2014).

Tidak seperti sistem pendanaan pendidikan terkini di Indonesia yang mendistribusikan anggaran pendidikan langsung ke sekolah, dalam program kupon sekolah anggaran pendidikan mengikuti sekolah pilihan siswa. Kupon-kupon hanya bisa ditukarkan saat mereka mendaftar di sekolah dan selanjutnya, sekolah menukarkan kupon tersebut ke kantor pendidikan lokal yang berwenang atau institusi pendidikan lain yang diberikan kewenangan untuk mengelola program ini. Mekanisme anggaran yang fleksibel ini memberikan kesempatan bagi siswa dengan latar belakang keluarga miskin untuk turut mendaftar ke sekolah-sekolah swasta dengan kualitas yang lebih baik (Lihat diagram 1).

Diagram 1
Perbandingan Distribusi Anggaran Pendidikan Konvensional (Atas)
dengan Kupon Sekolah (Bawah)



Sumber: diadaptasi dari Gryzelius, 2014

Karena tujuan dari program kupon sekolah adalah untuk mengubah skema distribusi anggaran pendidikan dari mekanisme berbasis sekolah ke mekanisme berbasis siswa, nilai dari kupon harus bisa mencakup biaya operasional sekolah per siswa. Nilai kupon bisa berbeda, sesuai dengan negara tempat kupon tersebut diterapkan. Misalnya saja, program percontohan kupon sekolah Pakistan di Lahore bernilai sebesar Rs.300 per siswa per bulannya. Jumlah ini ditetapkan sedikit lebih tinggi dari rata-rata biaya pendidikan sekolah swasta di area program percontohan untuk mendorong sekolah-sekolah agar memiliki kinerja yang optimal.

Dasar untuk menghitung nilai kupon sekolah di Swedia juga dapat menjadi contoh lain. Nilai kupon di Swedia ditetapkan sebesar jumlah rata-rata biaya untuk mengamankan kursi di sekolah negeri. Cara Swedia menetapkan nilai kupon sekolah bisa menjadi model bisnis bagi Indonesia karena kupon sekolah Swedia menerapkan jaminan universal. Hal ini sesuai dengan UUD 1945 yang memberikan mandat bagi pemerintah untuk menjamin akses terhadap pendidikan bagi setiap warga negara Indonesia. Meskipun begitu, karena adanya beragam metode dalam menghitung nilai kupon, diperlukan analisa lebih lanjut untuk menghitung nilai yang tepat yang relevan bagi kondisi Indonesia.

Rancangan kupon sekolah dapat berbeda dalam implementasinya. Di beberapa negara bagian di Amerika Serikat seperti Indiana, Louisiana, dan Milwaukee, program kupon ini merupakan program *Means-tested* atau *Means-preferenced* yang berarti bahwa kupon ini hanya terbatas untuk kelompok target tertentu yaitu keluarga dengan pendapatan rendah. Program kupon memberikan kesempatan untuk keluarga berpendapatan rendah untuk memilih sekolah berdasarkan kualitas pendidikan yang akses terhadapnya jarang dimiliki oleh keluarga dengan ekonomi rendah.

Sementara itu, program kupon di negara bagian Arkansas, Florida dan Georgia diperuntukkan bagi kelompok target yang lebih luas lagi misalnya dalam bentuk program beasiswa bagi siswa berkebutuhan khusus. Berbeda dengan kupon program yang dirancang untuk mengirim siswa ke sekolah umum, kupon program di negara-negara bagian tersebut memperbolehkan siswa untuk mendaftar baik di sekolah negeri maupun swasta yang secara khusus menyediakan pelayanan pendidikan bagi siswa berkebutuhan khusus.

Manfaat dari kupon program sekolah bila dibandingkan dengan sistem distribusi anggaran konvensional adalah kupon memberikan orang tua daya tawar yang lebih tinggi untuk memilih sekolah mana yang paling baik untuk anak-anak mereka. Hal ini menyebabkan sekolah meningkatkan kinerja mereka untuk menarik sebanyak mungkin siswa seiring dengan meningkatnya kompetisi antar sekolah. Hal ini juga dapat menjadi insentif bagi penyedia layanan pendidikan untuk membuka sekolah baru yang dapat memenuhi kebutuhan akan sekolah yang berkualitas.

“Tidak seperti sistem pendanaan pendidikan terkini di Indonesia yang mendistribusikan anggaran pendidikan langsung ke sekolah, dalam program kupon sekolah anggaran pendidikan mengikuti sekolah pilihan siswa.”

2. Tabungan Pendidikan (ESA)

Program kedua dari pilihan sekolah adalah Tabungan Pendidikan (ESA). Program ini merupakan versi perbaikan dari kupon sekolah di era digital dalam bentuk kartu debit terbatas dengan berbagai kegunaan. Bila dibandingkan dengan program kupon sekolah, Tabungan Pendidikan memiliki lebih banyak kegunaan. Apabila kupon sekolah hanya bisa digunakan untuk membayar uang sekolah, Tabungan Pendidikan bisa digunakan untuk membayarkan biaya pendidikan lainnya yang disetujui oleh pemerintah seperti membeli buku, membayar tutor atau mendaftar ke ahli terapi terlisensi. Oleh karenanya, dengan kemampuan untuk menyesuaikan alokasi dana Tabungan Pendidikan, orang tua akan memiliki lebih banyak fleksibilitas dalam menggunakan dana tersebut untuk mengoptimalkan layanan pendidikan bagi anak-anak mereka.

Ditambah lagi, siswa-siswa penerima Tabungan Pendidikan juga dapat menggunakan dana yang tersisa untuk pembiayaan pendidikan di tahun selanjutnya dan bahkan mereka bisa mengalokasikan dana yang tersisa menjadi tabungan kuliah. Hal ini berarti manfaat yang diberikan oleh Tabungan Pendidikan menjadi motivasi bagi orang tua untuk tidak hanya mencari penyedia layanan pendidikan yang berkualitas tapi juga untuk mempertimbangkan biaya sekolah yang dikeluarkan sehingga mereka dapat menyimpan dana yang tersisa untuk pembiayaan pendidikan anak di masa depan.

Dalam banyak contoh, Tabungan Pendidikan sebetulnya mirip dengan program Kartu Jakarta Pintar (KJP). Melalui program KJP, pemerintah lokal menyetorkan sejumlah dana publik ke akun Bank DKI dan siswa penerima yang sebagian besar berlatarbelakang keluarga miskin dapat menggunakan uang tersebut untuk membayar uang sekolah di sekolah-sekolah swasta. Mereka juga dapat menggunakan uang tersebut untuk membeli buku dan membayar biaya-biaya lain yang sudah disetujui. Akan tetapi, KJP hanya bentuk lain dari subsidi silang bagi warga miskin dan tidak mengubah mekanisme distribusi anggaran sama sekali. Sementara itu tabungan pendidikan bukanlah subsidi silang tetapi merupakan komponen pembiayaan utama pendidikan yang diharapkan dapat membuka peluang perubahan dalam mekanisme distribusi anggaran pendidikan.

“ Dengan kemampuan untuk menyesuaikan alokasi dana Tabungan Pendidikan, orang tua akan memiliki lebih banyak fleksibilitas dalam menggunakan dana tersebut untuk mengoptimalkan layanan pendidikan bagi anak-anak mereka. ”

Akan tetapi, penerapan tabungan pendidikan masih sangat baru dan mekanismenya bisa berbeda antara satu negara dan lainnya. Tabungan Pendidikan pertama kali diterapkan di Arizona di tahun 2011. Konsep program ini juga diterapkan di Florida dengan nama Program Beasiswa Gardiner. Namun demikian Tabungan Pendidikan diterapkan dengan berbeda di kedua negara bagian tersebut. Di Arizona, Tabungan Pendidikan bisa digunakan untuk membayar uang sekolah di sekolah swasta umum sedangkan di Florida program ini hanya diberikan pada kelompok target tertentu yaitu siswa penyandang disabilitas. Selain program-program yang diterapkan oleh kedua negara bagian tersebut, revolusi terbaru dari Tabungan Pendidikan ditetapkan oleh negara bagian Nevada yang menerapkan Tabungan Pendidikan untuk semua siswa. Hal ini berarti program ini tidak terbatas bagi siswa kelompok target tertentu saja.

Sebagai bagian dari program pilihan sekolah, tujuan Tabungan Pendidikan adalah untuk memperluas pilihan pendidikan untuk orang tua dan meningkatkan kompetisi antara penyedia layanan sekolah untuk menyediakan layanan yang lebih baik dan efisien. Akuntabilitas dalam bentuk efisiensi dan transparansi sangat penting karena sumber dana Tabungan Pendidikan merupakan dana pajak. Pemerintah atau institusi yang berwenang lainnya yang mengelola program ini harus memastikan bahwa Tabungan Pendidikan digunakan sesuai dengan biaya-biaya pendidikan yang disetujui oleh pemerintah dari penyedia layanan pendidikan yang sudah diakui. Oleh karena Tabungan Pendidikan berbentuk kartu debit yang dapat diintegrasikan dengan sistem perbankan, program ini dapat disesuaikan agar institusi berwenang dapat melakukan monitoring terhadap penggunaan Tabungan Pendidikan.

“Akuntabilitas dalam bentuk efisiensi dan transparansi sangat penting karena sumber dana Tabungan Pendidikan merupakan dana pajak.”

Pengalaman Internasional Kupon Sekolah dan Tabungan Pendidikan

Setelah membahas konsep dasar dan manfaat dari program pilihan sekolah, kupon sekolah, dan Tabungan Pendidikan, bagaimana konsep ini diterapkan harus dianalisis lebih lanjut lagi dengan mempelajari beberapa studi kasus. Menganalisis pengalaman penerapan kupon sekolah dan program Tabungan Pendidikan sangat penting untuk menilai aspek keberhasilan dan juga kekurangan dari program tersebut sebagai pokok pembelajaran bagi Indonesia. Dalam bagian ini, beberapa pengalaman internasional seperti penerapan program kupon sekolah di Swedia dan Belanda akan dianalisis karena dua studi kasus tersebut memberikan contoh yang baik dari penerapan kupon sekolah universal yang dapat menjamin bahwa setiap anak akan mendapatkan akses terhadap institusi pendidikan mana pun. Sebagai pembandingan, bagian ini pun akan mendiskusikan pengalaman penerapan program Tabungan Pendidikan di Arizona.

1. Swedia

Penerapan program kupon sekolah di Swedia dimulai saat pemerintahan Swedia mereformasi sistem pendidikan di tahun 1990-an. Reformasi tersebut mengarah pada dialihkannya tanggung jawab dalam mengontrol dan mengadakan anggaran bagi pendidikan dasar dan menengah dari pemerintah pusat ke pemerintah di tingkat kota. Selain itu, mereka juga menghapus peraturan daerah resapan untuk memberikan lebih banyak sekolah pilihan bagi orang tua dan memberikan kebebasan kepada orang tua untuk memilih sekolah mana pun yang ada di dalam area mereka. Akan tetapi, karena kedekatan jarak menjadi pertimbangan utama bagi orang tua dalam memilih sekolah, hal ini secara tidak sengaja menyebabkan kelebihan permintaan di beberapa sekolah.

Untuk menjawab tantangan situasi ini, pemerintah memberikan izin bagi inisiatif pihak swasta untuk mendirikan sekolah mereka sendiri dan menerima dana publik dalam bentuk kupon sekolah. Nilai kupon setara dengan pendanaan per anak di sekolah umum dan kupon pun diberikan untuk semua anak dari tingkat dasar hingga menengah. Akan tetapi, ada beberapa persyaratan bagi sekolah untuk menerima dana publik. Pertama, sekolah harus mengikuti kurikulum nasional

“ Untuk menjawab tantangan situasi ini, pemerintah memberikan izin bagi inisiatif pihak swasta untuk mendirikan sekolah mereka sendiri dan menerima dana publik dalam bentuk kupon sekolah. ”

dan bersedia disupervisi oleh Majelis Nasional untuk Pendidikan. Kedua, untuk mengurangi isu mengenai pemilihan siswa, sekolah harus menerima siswa berdasarkan sistem *first-come first-served* dan siswa harus mengikuti ujian pemerintah sebanyak empat kali selama periode studi mereka. Persyaratan ketiga adalah uang sekolah dari sekolah yang turut berpartisipasi dibatasi sejumlah nilai kupon sekolah. Akan tetapi, tidak ada batasan tentang bagaimana sekolah tersebut dikelola dan siapa yang memiliki sekolah tersebut. Sekolah-sekolah pun tidak harus berbentuk lembaga independen dan mereka dapat pula berada di bawah organisasi berbasis laba lainnya.

Banyak pula ruang diskusi yang membahas konsekuensi dari penerapan kupon sekolah terhadap prestasi akademik

siswa. Pihak yang mendukung kupon sekolah beranggapan bahwa kompetisi antar sekolah yang muncul sebagai hasil dari penerapan program kupon sekolah telah menyebabkan meningkatnya prestasi akademik siswa. Dengan membandingkan siswa dari sekolah menengah atas dari kota dengan lebih banyak sekolah yang turut berpartisipasi dalam program ini dengan siswa dari kota dengan lebih sedikit jumlah sekolah yang turut berpartisipasi, nilai yang dikumpulkan menunjukkan bahwa kelompok pertama meraih prestasi yang lebih tinggi dari kelompok yang kedua.

Di sisi lain, pihak yang tidak menyetujui adanya program ini beranggapan bahwa penerapan sistem pendidikan berbasis pasar adalah alasan menurunnya kinerja Swedia dalam tes internasional dari posisi 7 ke posisi 23 antara tahun 2003 hingga 2012. Penurunan ini bahkan tampak jelas di seluruh negeri baik di sekolah negeri maupun swasta. Hal ini menunjukkan bahwa terdapat permasalahan dalam sistem pendidikan di Swedia. Akan tetapi, penurunan ini tidak bisa sepenuhnya dikaitkan dengan penerapan kupon sekolah. Analisis lebih lanjut menunjukkan bahwa ada dua faktor utama dalam reformasi pendidikan, yang pertama tentang cara pendidikan itu dibiayai dan yang kedua adalah reformasi kurikulum. Dua faktor ini sangat mungkin memengaruhi kinerja siswa.

Meskipun begitu, penerapan kupon sekolah di Swedia memang memberikan beberapa catatan. Studi Sahlrgen oleh Jan Sjunnesson (2012) menunjukkan bahwa ada indikasi sekolah yang sengaja mendongkrak nilai siswanya. Masalah ini muncul sebagai hasil dari kompetisi antar sekolah untuk menarik sebanyak mungkin siswa agar bisa menerima dana yang lebih besar. Mereka memilih jalan pintas untuk menarik siswa daripada meningkatkan kualitas pendidikan yang ditawarkan. Untuk mengatasi masalah pendongkrakan nilai ini, pemeriksaan ujian bisa dilakukan oleh pemerintah pusat untuk menghambat upaya-upaya pendongkrakan nilai oleh sekolah. Kebijakan pemeriksaan nilai terpusat akan membantu memaksimalkan program kupon sekolah sebagai cara untuk meningkatkan kualitas pendidikan.

2. Belanda

Belanda memberikan contoh pengalaman penting lainnya dalam penerapan kupon sekolah. Desain program kupon Belanda mirip dengan Swedia yang menerapkan kupon untuk semua anak di negara tersebut. Akan tetapi, Gryzelius (2014) menjelaskan bahwa Belanda memiliki kerangka peraturan yang lebih ketat dari Swedia yang juga mendukung kesuksesan sistem kupon sekolah di negara tersebut.

Kajian yang dilakukan oleh Shah dan Munzinger (2012) menunjukkan bahwa ada beberapa persyaratan ketat yang harus dilalui sekolah agar dapat menerima dana publik. Misalnya saja, sekolah tidak diperkenankan untuk membebankan biaya tambahan ke orang tua. Mereka juga harus menerapkan kurikulum nasional dan mengikuti ujian nasional. Terlebih lagi, besar kelas serta kualifikasi dan gaji pengajar juga merupakan bagian dari persyaratan. Meskipun persyaratan yang begitu ketat tersebut harus dipenuhi oleh sekolah, sekolah pun diberikan kebebasan untuk merumuskan metode pengajaran yang tepat serta dan buku penunjang dan materi ajar apa yang akan digunakan.

“Belanda memiliki kerangka peraturan yang lebih ketat dari Swedia yang juga mendukung kesuksesan sistem kupon sekolah di negara tersebut.”

Sistem pendidikan Belanda yang memberikan orang tua kesempatan lebih banyak untuk mencari sekolah terbaik bagi anak mereka telah sukses menciptakan kompetisi antar sekolah dalam menawarkan pelayanan pendidikan terbaik bagi siswa. Akibatnya, prestasi akademik siswa pun turut naik. Kajian empiris yang dilakukan oleh Himmler (2007) membenarkan argumen ini. Dia mengukur kompetisi antara sekolah negeri, yang merupakan kelompok pembanding dan sekolah swasta Katolik dengan menggunakan indeks Herfindahl dan kemudian menghubungkan hasilnya ke prestasi akademik siswa. Hasil tersebut menunjukkan bahwa sistem kupon sekolah meningkatkan kompetisi antar sekolah. Prestasi akademik siswa di kelompok sekolah swasta Katolik lebih tinggi dibanding kelompok pembanding. Terlebih lagi, dia juga menemukan bahwa peraturan efektif yang diterapkan oleh pemerintah Belanda membantu mengurangi pendongkrakan nilai oleh sekolah.

3. Program Tabungan Pendidikan di Arizona

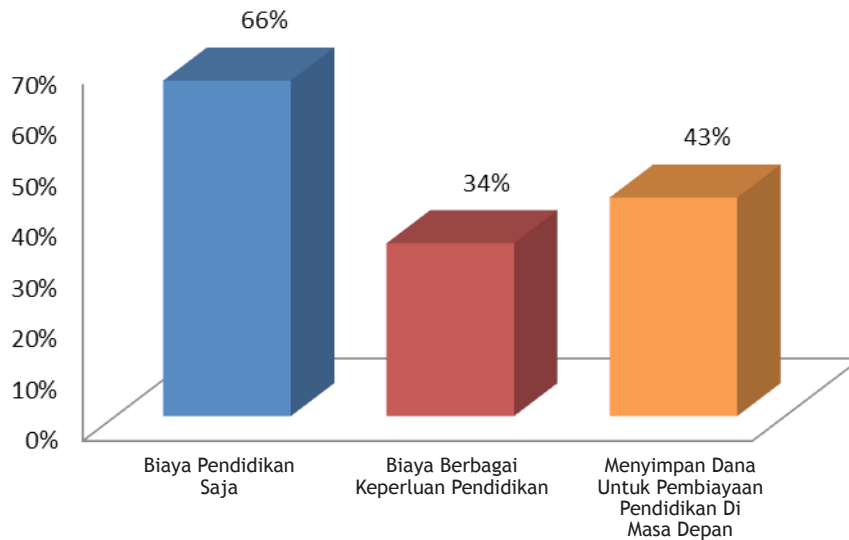
Penerapan program sekolah pilihan generasi baru dalam bentuk Tabungan Pendidikan memberikan ide segar dalam upaya meningkatkan kesempatan orang tua dan menumbuhkan semangat kompetisi antar sekolah untuk meningkatkan kualitas pendidikan. Akan tetapi, penerapan program tersebut masih terbilang baru. Oleh karenanya riset yang mendalami topik ini pun masih sangat terbatas.

Meskipun begitu, kajian yang dilakukan oleh Butcher dan Burke (2016) menunjukkan beberapa temuan menarik mengenai penerapan Tabungan Pendidikan di Arizona. Menurut studi yang dilakukan, Tabungan Pendidikan di Arizona pertama kali diterapkan oleh pemerintah negara bagian di tahun 2011 dan setelah diterapkan, pemerintah menyetorkan sejumlah dana publik ke tabungan orang tua sehingga dana tersebut dapat digunakan untuk tujuan pendidikan. Terlebih lagi, orang tua juga diperbolehkan untuk menggunakan dana tersebut untuk berbagai manfaat yang berkaitan dengan pembiayaan pendidikan. Misalnya saja, mereka juga boleh memanfaatkan dana tersebut untuk membayar uang sekolah dan menggunakan sisanya untuk membayar biaya dukungan pendidikan lain seperti membayar kelas-kelas *online* atau les privat. Mereka pun diperkenankan untuk menyimpan dana yang tersisa untuk biaya pendidikan di masa depan seperti membayar uang kuliah.

“Sebuah survei kolaboratif dari Yayasan Friedman dan Institut Goldwater di tahun 2013 menunjukkan bahwa semua orang tua yang turut berpartisipasi dalam program ini merasa puas dengan hasil yang mereka terima.”

Butcher dan Burke (2016) juga memaparkan beberapa temuan menarik yang berkaitan dengan porsi alokasi dana yang digunakan orang tua. Sebanyak 66% dari orang tua turut berpartisipasi menggunakan dana tersebut untuk membayar uang sekolah saja, sedangkan 34% lainnya menggunakan dana tersebut untuk berbagai keperluan pendidikan. Selain itu, 43% orang tua pun menyimpan dana yang belum terpakai untuk pembiayaan pendidikan di masa depan (Lihat Bagan 3.1). Melalui penggunaan yang cukup fleksibel itu, orang tua dapat memaksimalkan alokasi dana yang mereka terima bagi pendidikan anak mereka.

Bagan 3.1
Penggunaan Tabungan Pendidikan di Arizona



Sumber: (Butcher & Burke, 2016)

Sebuah survei kolaboratif dari Yayasan Friedman dan Institut Goldwater di tahun 2013 menunjukkan bahwa semua orang tua yang turut berpartisipasi dalam program ini merasa puas dengan hasil yang mereka terima. Oleh karenanya, temuan tersebut juga menggambarkan bahwa Tabungan Pendidikan merupakan program yang sangat potensial dalam mengembangkan pilihan orang tua dan pada saat yang sama juga menjamin akses orang tua terhadap sumber daya pendidikan yang sesuai dengan kebutuhan anak mereka.

Dari diskusi mengenai konsep kupon sekolah dan Tabungan Pendidikan dan juga penerapannya di berbagai negara, kita dapat menganalisis kontribusi setiap program tersebut dalam meningkatkan akses dan kualitas pendidikan. Seperti yang bisa kita lihat dari Tabel 1 di bawah ini, baik kupon sekolah dan Tabungan Pendidikan dapat meningkatkan kompetisi antar penyedia layanan pendidikan dan membantu peningkatan kualitas pendidikan. Kedua program tersebut juga dapat meningkatkan efisiensi pengeluaran dana pendidikan oleh pemerintah. Terlebih lagi, manfaat yang diberikan oleh Tabungan Pendidikan juga memberikan kesempatan bagi orang tua untuk menyimpan dana yang tidak terpakai untuk pembiayaan pendidikan di masa depan. Manfaat ini dapat memberikan kesempatan bagi keluarga kurang mampu untuk mengakses tingkat pendidikan yang paling tinggi bagi anak-anak mereka.

Tabel 1

Perbandingan Kesuksesan antara Kupon Sekolah dan Tabungan Pendidikan dalam Meningkatkan Sistem Pendidikan

Hasil	Kupon Sekolah	Tabungan Pendidikan
Meningkatkan Kualitas Pendidikan	Penerapan kupon sekolah akan meningkatkan kompetisi antar penyedia sekolah untuk menawarkan layanan pendidikan yang berkualitas. Hal ini telah dibuktikan melalui berbagai studi empiris.	Penerapan Tabungan Pendidikan juga akan meningkatkan kompetisi antar penyedia sekolah untuk menawarkan layanan pendidikan yang berkualitas. Akan tetapi, karena program ini merupakan generasi terbaru, riset mengenai dampak Tabungan Pendidikan terhadap prestasi akademik masih terbatas.
Memperluas akses pendidikan bagi keluarga miskin	Penerapan kupon sekolah universal tidak hanya memperluas akses terhadap pendidikan bagi keluarga miskin tapi juga memberikan mereka kesempatan untuk memilih sekolah terbaik bagi anak-anak mereka.	Karena Tabungan Pendidikan dapat digunakan untuk berbagai manfaat dan tidak terbatas hanya untuk membayar uang sekolah, orang tua dari keluarga miskin yang memiliki anak penyandang disabilitas juga dapat membayar ahli terapi untuk mendukung pendidikan anak mereka.
Meningkatkan efisiensi anggaran pendidikan	Melalui kompetisi yang muncul karena sistem kupon sekolah, penyedia sekolah didorong untuk memaksimalkan sumber daya yang mereka miliki dan tetap menjaga kualitas pendidikan untuk menarik sebanyak mungkin siswa. Hal ini akan mengarah pada efisiensi sumber daya termasuk juga efisiensi anggaran.	Karena orang tua dapat menyesuaikan alokasi dana untuk membayar beberapa jenis pembiayaan pendidikan, orang tua akan memilih sekolah terbaik dengan biaya paling murah untuk anak mereka. Insentif untuk meningkatkan efisiensi tidak hanya didapat dari penyedia sekolah tapi juga datang dari permintaan orang tua.
Meningkatkan pendaftaran siswa ke jenjang pendidikan tinggi	Karena kupon sekolah dipakai untuk tujuan membayar uang sekolah, orang tua tidak dapat menyimpan sisa uang yang tersedia untuk membayar biaya pendidikan di masa depan saat anak mereka masuk ke jenjang pendidikan tinggi, misalnya saja di SMA mereka harus mendaftar lagi untuk mendapatkan kupon.	Selain dapat menyesuaikan pengeluaran pendidikan, orang tua juga diperkenankan untuk menyimpan dana yang tidak terpakai dalam Tabungan Pendidikan untuk pengeluaran seperti pembiayaan kuliah di masa depan.

Pembelajaran bagi Indonesia dan Beberapa Rekomendasi Kebijakan

Setelah memahami bahwa program pilihan sekolah seperti kupon sekolah dan Tabungan Pendidikan memang berkontribusi pada peningkatan kualitas pendidikan, kedua program ini harus dijadikan bahan pertimbangan bagi pemerintah Indonesia bila mereka mau meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia. Akan tetapi, karena penerapan program-program tersebut pun bervariasi di berbagai negara, penyesuaian dengan kerangka kebijakan pendidikan di Indonesia pun dibutuhkan agar efektivitas dan efisiensi dari program yang diusulkan dapat meningkat.

1. Mempromosikan Manajemen Berbasis Sekolah

Untuk menjamin bahwa kompetisi antar sekolah akan mengarah pada peningkatan kualitas pendidikan, pemerintah harus meningkatkan otonomi sekolah dengan mempromosikan Manajemen Berbasis Sekolah (*School-Based Management*) yang memberikan wewenang pengambilan keputusan pada sekolah (Bank Dunia, 2007). Melalui MBS, sekolah memiliki fleksibilitas lebih tinggi dalam memilih metode pengajaran dan juga dalam mengelola sumber daya mereka untuk memaksimalkan layanan pendidikan. Di Indonesia, ide mengenai MBS sudah cukup populer di antara pemangku kepentingan di bidang pendidikan, tapi sayangnya hal ini masih belum sepenuhnya diterapkan. Oleh karenanya, untuk memaksimalkan penerapan MBS, kebijakan mengenai pendidikan harus disesuaikan dengan tujuan MBS.

2. Meningkatkan Kapasitas Peraturan untuk Memastikan Kesuksesan Hasil Program

Terlepas dari kenyataan bahwa otonomi sekolah harus ditingkatkan untuk memastikan keberhasilan program, beberapa peraturan tentu harus diterapkan. Misalnya saja, daripada mengharuskan sekolah untuk memenuhi persyaratan fasilitas minimum yang mungkin tidak berdampak pada prestasi akademik siswa, pemerintah dapat mensyaratkan sekolah untuk mengikuti tes standardisasi untuk mengukur kinerja sekolah. Dengan begitu, hal ini juga dapat menjadi alat bagi pemerintah untuk mengurangi potensi pendongkrakan nilai.

Sebagai tambahan, pemerintah juga bisa mengharuskan sekolah untuk membuat prospektus sekolah yang berisi informasi penting mengenai sekolah dan nilai rata-rata yang diperoleh siswa sebagai instrumen bagi orang tua untuk membuat keputusan ketika mereka memilih sekolah terbaik bagi anak-anak mereka. Peraturan seperti itu penting untuk diterapkan agar manfaat yang diraih dari kompetisi antar sekolah dapat maksimal.

“Setelah memahami bahwa program pilihan sekolah seperti kupon sekolah dan Tabungan Pendidikan memang berkontribusi pada peningkatan kualitas pendidikan, kedua program ini harus dijadikan bahan pertimbangan bagi pemerintah Indonesia bila mereka mau meningkatkan kualitas pendidikan di Indonesia.”

3. Meninjau Insentif dan Gaji Guru

Guru sangat berperan penting dalam proses akademik karena mereka memfasilitasi proses pembelajaran dan proses transfer ilmu pengetahuan pada siswa. Telah diakui bahwa guru harus diberikan gaji yang pantas, sesuai dengan kinerja mereka. Akan tetapi, kajian yang dilakukan oleh De Ree J (2012) menyatakan bahwa tidak ada hubungan langsung antara kenaikan gaji guru dan peningkatan prestasi akademik siswa di Indonesia. Oleh karenanya, insentif dan gaji guru harus diukur berdasarkan kinerja mereka dan kontribusinya terhadap peningkatan prestasi akademik siswa. Tunjangan berbasis kinerja, karenanya, dapat menjadi insentif bagi guru untuk memberikan kinerja terbaik dan juga bisa menjadi disinsentif bagi guru yang tidak memiliki kinerja yang baik.

4. Menggalakkan Sekolah berbasis Laba

Memberikan ruang bagi inisiatif pihak swasta untuk mengoperasikan sekolah berbasis laba dapat pula meningkatkan kompetisi antar penyedia sekolah. Alasan mengapa sekolah berbasis laba harus diizinkan beroperasi adalah karena melalui adanya laba, pihak swasta tidak hanya akan mendapatkan kesempatan dan fleksibilitas untuk mengembangkan sekolah mereka tapi juga bisa menjadi insentif untuk sektor swasta untuk berpartisipasi dalam program sekolah pilihan untuk menyediakan sekolah yang paling efektif dan efisien bagi masyarakat.

Sekolah berbasis laba, di sisi lain, tidak harus berarti bahwa mereka akan membebankan biaya tambahan ke orang tua walaupun sekolah sudah menerima uang sekolah melalui kupon atau Tabungan Pendidikan. Berbasis laba berarti bahwa mereka diperkenankan untuk mengalokasikan sejumlah perbedaan jumlah uang sekolah yang diterima melalui kupon dan Tabungan Pendidikan serta biaya operasional sekolah yang sesungguhnya sehingga sekolah bisa menggunakannya untuk pengembangan sekolah selanjutnya.

Akan tetapi, sekolah berbasis laba harus pula memenuhi beberapa peraturan. Misalnya saja, mereka tidak diizinkan untuk menutup sekolah tiba-tiba bila mereka tidak lagi dapat bersaing dengan sekolah lain. Hal ini karena penutupan sekolah secara tiba-tiba tidak hanya akan merugikan siswa tapi juga berdampak pada keseluruhan penerapan program sekolah pilihan.

Penutup

Dengan memahami kuasa dan manfaat dari pilihan di sektor pendidikan, orang tua dan siswa di Indonesia dapat mengubah perspektif mereka akan pendidikan anak dari yang mengesampingkan pentingnya pendidikan ke paradigma yang memberikan ruang untuk memilih sekolah terbaik bagi anak.. Di sisi lain, pemerintah harus memainkan perannya sebagai fasilitator perubahan ini dengan mempertimbangkan dan menganalisis potensi dari program sekolah pilihan untuk meningkatkan kinerja pendidikan di Indonesia. Memang konsep sekolah pilihan harus didukung oleh penyesuaian kebijakan untuk memaksimalkan dampaknya.

Studi kasus dari pengalaman di beberapa negara dalam penerapan program sekolah pilihan seperti kupon sekolah dan Tabungan Pendidikan terbukti memberikan peningkatan signifikan dalam kualitas pendidikan dan juga efisiensi anggaran. Melalui program seperti itu, orang tua, bukan hanya dari keluarga berada tapi juga keluarga yang kurang mampu, juga memiliki kesempatan untuk memilih sekolah yang terbaik untuk anak mereka dan oleh karenanya meningkatkan kompetisi antar sekolah. Melalui kompetisi tersebut, penyedia sekolah akan didorong untuk mengoptimalkan sumber daya mereka untuk menyediakan layanan pendidikan yang paling baik.

Namun, pengalaman di negara lain juga memberikan pelajaran yang berarti baik mengenai kisah sukses maupun kekurangan dari penerapan kupon sekolah atau Tabungan Pendidikan sehingga oleh karenanya penyesuaian dalam kebijakan perlu diterapkan. Beberapa penyesuaian yang dapat dilakukan diantaranya mempromosikan Manajemen Berbasis Sekolah, meningkatkan keberhasilan peraturan, meninjau insentif dan gaji guru, dan memberikan ruang untuk sekolah berbasis laba untuk beroperasi. Prasyarat ini diharapkan dapat meningkatkan keberhasilan kupon sekolah atau program Tabungan Pendidikan ketika program tersebut diterapkan di Indonesia.

Sangat penting untuk digarisbawahi bahwa kajian ini merupakan kajian awal untuk memberikan gambaran mengenai program sekolah pilihan dan untuk menunjukkan bahwa agar reformasi pendidikan dapat berjalan dengan baik, perlu adanya beberapa perubahan dalam peraturan dan kebijakan terkait pendidikan lainnya. Rekomendasi yang ditawarkan memang cukup luas, dan oleh karenanya membutuhkan kajian lebih lanjut lagi di masa depan. Terlebih lagi, kita juga akan dapat menerima manfaat dari studi percontohan dari kupon sekolah atau Tabungan Pendidikan sebelum program ini diterapkan secara luas di Indonesia untuk menjamin kompatibilitasnya dengan kondisi lokal.

“Beberapa penyesuaian yang dapat dilakukan diantaranya mempromosikan Manajemen Berbasis Sekolah, meningkatkan keberhasilan peraturan, meninjau insentif dan gaji guru, dan memberikan ruang untuk sekolah berbasis laba untuk beroperasi.”

TENTANG PENULIS

Muhammad Adi Rahman lulus dengan IPK tertinggi di Departemen Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Islam Syarif Hidayatullah Jakarta pada tahun 2014. Setelah lulus beliau menjadi asiten pengajar di departemennya terdahulu. Sebelumnya beliau bekerja sebagai rekan peneliti untuk proyek sekolah swasta murah di Center for Indonesian Policy Studies. Selanjutnya ia akan melanjutkan studi di program Ekonomi Pembangunan dan Internasional di bawah Crawford School of Public Policy, Australia National University.

TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) merupakan lembaga pemikir non-partisan dan nonprofiting yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.

AREA FOKUS UTAMA:


Perdagangan dan Kesejahteraan: CIPS menemukan adanya kerugian yang diakibatkan oleh pembatasan ekonomi, dan merumuskan pilihan kebijakan yang memungkinkan masyarakat Indonesia untuk hidup sejahtera dan mampu menjaga kelestarian lingkungan.


Sekolah Swasta Murah: CIPS mengkaji situasi sekolah swasta murah dan bagaimana mereka berkontribusi dalam penyediaan pendidikan berkualitas untuk anak-anak dari keluarga berpenghasilan rendah di Indonesia.

Migrasi Buruh Internasional: CIPS merekomendasikan kebijakan yang memfasilitasi migrasi buruh berkemampuan rendah karena keberadaan mereka sangat penting sebagai sumber pendapatan dan pengembangan kapasitas bagi masyarakat berpenghasilan rendah di Indonesia.

www.cips-indonesia.org

 facebook.com/cips.indonesia

 [@cips_indonesia](https://twitter.com/cips_indonesia)

 [@cips_id](https://www.instagram.com/cips_id)

Grand Wijaya Center Blok G8 Lt. 3
Jalan Wijaya II
Jakarta Selatan, 12160
Indonesia
Tel: +62 21 27515135