

**PERALIHAN KEPADA SISTEM OBB SEKTOR AWAM:  
KAJIAN KES DI JABATAN PENGAIRAN DAN  
SALIRAN MALAYSIA**

**Oleh**

**AZANI BIN SALLEH**

**Tesis yang diserahkan untuk  
memenuhi keperluan bagi  
Ijazah Doktor Falsafah**

**September 2014**

## **PENGHARGAAN**

Alhamdulillah bersyukur saya ke hadrat Allah s.w.t kerana dengan limpah dan rahmatNya saya dapat menyiapkan penyelidikan program PhD di Pusat Pengajian Pengurusan, Universiti Sains Malaysia mengikut tempoh yang telah ditetapkan. Salawat dan salam ke atas junjungan Rasulullah s.a.w pemimpin yang memandu manusia daripada kegelapan kepada cahaya kebenaran serta kepada keluarga dan sahabat-sahabat baginda.

Setinggi-tinggi penghargaan saya ucapkan kepada Penyelia Utama Program PhD ini iaitu Prof. Madya Dr. Hjh Siti Nabihah binti Abdul Khalid dan Penyelia Kedua, Dr. Amirul Shah bin Mohd Shahbudin yang telah memberi bimbingan dan panduan serta tunjukajar bagi menyediakan projek penyelidikan ini. Tidak dilupakan juga ucapan terima kasih ditujukan kepada Ketua Setiausaha Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar (KSAAS), YBhg. Dato' Sri Zool Azha bin Yusof, Ketua Pengarah Jabatan Pengairan dan Saliran (JPS), YBhg. Datuk Ir. Hj. Ahmad Husaini bin Sulaiman, Pegawai-pegawai Kanan Kementerian Kewangan, KSAAS dan JPS yang telah memberi kerjasama semasa temubual dan pemerhatian dijalankan dalam penyelidikan ini.

Selain daripada itu, ucapan ribuan terima kasih juga kepada Jabatan Perkhidmatan Awam yang telah memberi biasiswa Hadiah Latihan Persekutuan bagi tempoh 2009-2013. Terima kasih juga kepada pegawai-pegawai saya iaitu Encik Mohamad Nasir dan Cik Inatisha Marican yang turut membantu untuk menyemak teks yang disediakan. Semoga Allah sahaja yang dapat membalas jasa baik anda semua.

Akhir sekali, penghargaan istimewa ditujukan kepada ibu yang tercinta Puan Fatimah bt Yakob, isteri tersayang Habibah bt Ismail dan anak-anak iaitu Nurul Hazirah, Hamizan Azimuddin, Nurul Hazimah dan Nurul Alia Bashira dan Nurul Farhana yang sentiasa memberi semangat dan inspirasi untuk menyiapkan penyelidikan projek ini. Semoga kajian ini akan dapat membantu pihak berkaitan dalam mempertingkatkan pengurusan sistem bajet yang sedang dilaksanakan di negara ini.

Sekian, Wassalam.

## SENARAI KANDUNGAN

Perkara	Mukasurat
<b>PENGHARGAAN</b>	ii
<b>SENARAI KANDUNGAN</b>	iii
<b>SENARAI JADUAL</b>	viii
<b>SENARAI RAJAH</b>	ix
<b>SENARAI SINGKATAN PERKATAAN</b>	x
<b>ABSTRAK</b>	xii
<b>ABSTRACT</b>	xiii

### BAB 1 PENGENALAN

1.0	PENDAHULUAN	1
1.1	LATARBELAKANG KAJIAN	1
1.2	KERANGKA TEORI	11
1.3	PERNYATAAN MASALAH	12
1.4	PERSOALAN KAJIAN	14
1.5	OBJEKTIF KAJIAN	15
1.6	KAEDAH PENYELIDIKAN	16
1.7	SIGNIFIKAN KAJIAN	18
1.8	SUMBANGAN KAJIAN	20
	1.8.1 Sumbangan kepada teori	20
	1.8.2 Sumbangan kepada praktikal	21
	1.8.3 Sumbangan kepada organisasi	22
1.9	SUSUN ATUR TESIS	23
1.9.1	RUMUSAN	25

## **BAB 2 ULASAN KARYA**

2.0	PENDAHULUAN	26
2.1	PERUBAHAN PERAKAUNAN PENGURUSAN	27
2.2	DEFINISI BAJET SARI PERSPEKTIF SEKTOR AWAM	31
2.3	PERUBAHAN SISTEM BAJET SEKTOR AWAM	35
2.4	REFORMASI SISTEM BAJET SEKTOR AWAM	40
2.5	STRUKTUR DAN KAWALAN BAJET	47
2.6	PENGARUH PERSEKITARAN DALAM PENURUSAN BAJET	55
2.7	SOROTAN KAJIAN PENGURUSAN BAJET DI MALAYSIA	57
2.8	RUMUSAN	64

## **BAB 3 PENGURUSAN BAJET SEKTOR AWAM DI MALAYSIA**

3.0	PENDAHULUAN	67
3.1	LATARBELAKANG PENGURUSAN SISTEM BAJET	71
3.1.1	Sistem Butiran Kini atau “ <i>Line Item Budgeting</i> ” (LIB)	73
3.1.2	Sistem Bajet Program dan Prestasi (PPBS)	76
3.1.3	Sistem Bajet Diubahsuai (MBS)	79
3.1.4	Sistem Bajet “ <i>Outcome Based-Budgeting</i> ” (OBB)	86
3.2	ISU-ISU PELAKSANAAN SISTEM BAJET SEKTOR AWAM	89
3.3	RUMUSAN	92

## **BAB 4 RANGKA KERJA TEORI**

4.0	PENDAHULUAN	95
4.1	TEORI INSTITUSI	96

4.1.1	Elemen-elemen dalam teori institusi	97
4.1.2	Amalan-amalan dalam teori institusi	101
4.2	PENDEKATAN INSTITUSI SOSIOLOGI BARU (NIS)	103
4.2.1	Tekanan isomorfisma	104
4.2.2	Perubahan dan perhubungan dalam persekitaran NIS	106
4.2.3	Konsep “ <i>loose coupling</i> ” dalam NIS	109
4.3	AMALAN PERAKAUNAN PENGURUSAN DARI PERSPEKTIF NIS	111
4.4	JUSTIFIKASI MENGGUNAKAN NIS	114
4.5	RUMUSAN	117

## **BAB 5 METODOLOGI PENYELIDIKAN**

5.0	PENDAHULUAN	119
5.1	LATARBELAKANG JABATAN KAJIAN	121
5.2	PENGGUNAAN KAEDAH INTERPRETASI DALAM KAJIAN KES	125
5.2.1	Falsafah interpretasi dalam kajian kes	125
5.2.2	Justifikasi menggunakan kaedah kualitatif	129
5.3	PENGUMPULAN DATA	135
5.3.1.	Kaedah pengumpulan data	135
5.3.2	Kerja lapangan penyelidikan	139
5.4	ANALISA KAJIAN KES	147
5.5	RUMUSAN	151

## **BAB 6 PENEMUAN KAJIAN KES**

6.0	PENDAHULUAN	153
6.1	LATAR BELAKANG JABATAN KAJIAN KES	154
6.2	PERUBAHAN KEPADA SISTEM BAJET BARU	160

6.2.1	Sejarah ringkas perubahan sistem bajet di Malaysia	160
6.2.2	Perbezaan sistem MBS dan OBB	164
6.2.3	Konsep Pelaksanaan sistem OBB	166
6.3	PEMBANGUNAN KAPASITI DALAM SISTEM BAJET BARU	173
6.3.1	Penerangan kepada sistem OBB	173
6.3.2	Latihan kepada kakitangan	174
6.3.3	Penyediaan maklumat	177
6.3.4	Komitmen dalam perancangan	178
6.3.5	Skop tugas Jabatan	180
6.4	PENILAIAN PRESTASI DALAM SISTEM BAJET OBB	185
6.4.1	Penunjuk Prestasi Utama (KPI)	185
6.4.2	Campur tangan dan penetapan KPI	188
6.4.3	Penilaian KPI oleh agensi pusat	190
6.5	PELAKSANAAN SISTEM OBB	191
6.5.1	Modus operandi sistem bajet baru	191
6.5.2	Komitmen dan penglibatan pihak pengurusan	193
6.5.3	Pelaporan prestasi berdasarkan OBB	196
6.5.4	Komitmen pegawai-pegawai pelaksana	201
6.6	RUMUSAN	202

## **BAB 7 ANALISIS TEORI BERDASARKAN KAJIAN KES**

7.0	PENDAHULUAN	205
7.1	INISIATIF DALAM MEMBUAT TRANSFORMASI SISTEM BAJET	207
7.1.1	Cabaran untuk mencapai wawasan negara	207
7.1.2	Proses isomorfisma dalam Jabatan	210
7.1.3	Peralihan perlaksanaan sistem di peringkat Jabatan	214
7.1.4	Nilai-nilai dan amalan dalam pengurusan bajet di Jabatan	216
7.2	PELAKSANAAN OBB DALAM TEMPOH PERALIHAN	218
7.2.1	Tekanan untuk mendapatkan legitimasi	218
7.2.2	Proses “ <i>decoupling</i> ” dan “ <i>loose coupling</i> ”	220
7.2.3	Penglibatan pihak ketiga	222
7.2.4	Penggunaan maklumat dan pelaporan prestasi	225
7.2.5	Kelemahan dalam perlaksanaan kursus OBB	228
7.2.6	Perubahan dalam peraturan dan rutin	231
7.2.7	Keterlibatan pihak pengurusan atasan	235

7.3	RUMUSAN	237
-----	---------	-----

## **BAB 8 SUMBANGAN DAN LIMITASI KAJIAN**

8.0	PENDAHULUAN	240
8.1	RINGKASAN DAPATAN KAJIAN	240
8.2	SUMBANGAN KAJIAN	243
8.2.1	Sumbangan kepada teori	243
8.2.2	Sumbangan kepada praktikal	248
8.2.3	Sumbangan kepada karya	251
8.3	LIMITASI ATAU BATASAN KAJIAN	252
8.4	CADANGAN	246
8.4.1	Kajian penyelidikan akan datang	253
8.5	RUMUSAN	254
	<b>BIBLIOGRAFI</b>	<b>257</b>

## SENARAI JADUAL

<b>Jadual</b>	<b>Perkara</b>	<b>Mukasurat</b>
1	Menunjukkan elemen-elemen yang terdapat di dalam MBS	80
2	Menunjukkan Perbandingan di antara LIB, PPBS dan MBS	84
3	Menunjukkan Kedudukan Kelemahan Pengurusan Perbelanjaan Mengurus bagi tempoh 2004 hingga 2008	90
4	Menunjukkan peruntukan yang diluluskan dalam bajet tahunan JPS mulai tahun 2006-2010	124
5	Menunjukkan tarikh lawatan dan senarai pegawai yang telah ditemu bual	140
6	Menunjukkan perhubungan di antara persoalan kajian, sumber-sumber data dan kaedah yang akan digunakan serta justifikasi.	152



## SENARAI RAJAH

<b>Rajah</b>	<b>Perkara</b>	<b>Mukasurat</b>
1	Menunjukkan kerangka ringkas pengurusan kewangan sektor awam	51
2	Menunjukkan Perjanjian Program sebagai alat pengurusan dalam MBS	83
3	Menunjukkan Pelan Rangka kerja OBB di Malaysia	88
4	Struktur organisasi Jabatan Pengairan dan Saliran	123
5	Menunjukkan Analisis kualitatif berdasarkan Miles dan Huberman	149
6	Menunjukkan diagram kajian kes untuk di analisis	152
7	Menunjukkan Carta Fungsi berkaitan dengan kedudukan bahagian yang Terlibat dengan bajet mengurus di JPS	158
8	Menunjukkan Carta Fungsi berkaitan dengan kedudukan bahagian yang Terlibat dengan bajet pembangunan di JPS	159
9	Menunjukkan perubahan sistem bajet di Malaysia sejak 1957 Sehingga sekarang	162
10	Menunjukkan Pelaksanaan OBB Secara Menyeluruh	163

## SENARAI SINGKATAN PERKATAAN

<b>Singkatan</b>	<b>Nama Penuh</b>
BKP	Bahagian Khidmat Pengurusan
BSMA	Bahagian Saliran Mesra Alam
EPU	Unit Perancang Ekonomi
GTP	Pelan Transformasi Kerajaan
HTC	Pusat Serantau Tropika Lembab
ICU	Unit Pemantauan dan Pelaksanaan
IPTA	Institut Pengajian Tinggi Awam
IIR	Internal Rate of Return
JAN	Jabatan Audit Negara
JPS	Jabatan Pengairan dan Saliran
JPT	Jabatan Parit dan Taliair
KDNK	Kadar Dalam Negara Kasar
KKR	Kementerian Kerja Raya
KSAAS	Kementerian Sumber Asli & Alam Sekitar
KP	Ketua Pengarah
KPP	Ketua Penolong Pengarah
KPI	Indeks Petunjuk Prestasi
LIB	<i>Line Item Budgeting</i>
MAMPU	Unit Pemodenan Tadbiran dan Perancangan Pengurusan
MASMA	Manual Saliran Mesra Alam
MBS	Sistem Belanjawan Diubahsuai

MITI	Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri
MKRA	Bidang Keberhasilan Utama Kementerian
MOF	Kementerian Kewangan Malaysia
NIS	<i>New Institutional Sociology</i>
NKRA	Bidang Keberhasilan Utama Negara
NPM	<i>New Public Management</i> /Pengurusan Awam Baru
NPFM	Pengurusan Kewangan Awam Baru
OBB	<i>Outcome-Based Budgeting</i>
PPBS	Sistem Bajet Program dan Prestasi
PBT	Pihak Berkuasa Tempatan
PBB	Belanjawan berasaskan prestasi
PTD	Pegawai Tadbir dan Diplomatik
RMK/RMLT	Rancangan Malaysia Lima Tahun
RP	Rolling Plan
SBK	Sistem Butiran Kini
SBT	Sistem Bajet Tradisional
SUB	Setiausaha Bahagian
TDM	Tentera Darat Malaysia
UK	United Kingdom
VM	Value Management
YAB	Yang Amat Berhormat
ZBB	<i>Zero Based Budgeting</i>

## PERALIHAN KEPADA SISTEM OBB SEKTOR AWAM: KAJIAN KES DI JABATAN PENGAIRAN DAN SALIRAN MALAYSIA

### ABSTRAK

Kajian ini bertujuan untuk melihat bagaimana penerimaan organisasi kerajaan terhadap pengenalan sistem bajet baru yang telah mula diperkenalkan pada tahun 2010 dan seterusnya dilaksanakan sepenuhnya pada tahun 2013. Agensi kerajaan yang telah dipilih untuk dijadikan kajian kes pula ialah Jabatan Pengairan dan Saliran Malaysia (JPS). Kajian ini merupakan kajian kes *interpretasi* dengan menggunakan kaedah kualitatif. Data-data diperolehi daripada 32 orang pegawai kanan yang telah ditemu bual secara separa-struktur, dokumentasi yang berkaitan dan pemerhatian dalam mesyuarat pemeriksaan bajet tahunan Jabatan. Manakala rangka kerja kajian ini dianalisis berdasarkan Teori New Institusi Sosiologi (NIS).

Hasil kajian menunjukkan bahawa dalam tempoh peralihan sistem bajet ini tidak banyak berlakunya perubahan yang amat ketara dalam JPS. Malahan JPS dikatakan menerima tekanan yang bersifat isomorfisma *coercive* daripada Kerajaan Persekutuan untuk menerima pakai sistem ini walaupun ianya bukanlah salah satu jabatan perintis yang telah dipilih. Bagi memenuhi kehendak Kerajaan Persekutuan dalam sistem baru ini, Jabatan pula diminta untuk menyediakan maklumat terperinci berkaitan dengan bajet. Ini menunjukkan kadang kala pegawai-pegawai terpaksa memanipulasikan maklumat yang dikehendaki supaya ianya menepati kehendak Kerajaan Persekutuan.

Oleh itu, sistem bajet baru ini menyebabkan berlakunya “*loose coupled*” daripada amalan organisasi. Pada dasarnya pelaksanaan sistem ini adalah “*ceremonial*”. Justeru itu, JPS berjaya mengaburi pihak Kerajaan dengan mematuhi garis panduan yang ditetapkan dengan menghantar laporan yang dilihat sangat komprehensif dan meyakinkan. Secara realitinya, mentaliti pihak pengurusan atasan masih lagi tidak berubah seperti mana sistem bajet yang berubah. Ini telah dibuktikan dengan cara penilaian yang dibuat masih berdasarkan prestasi perbelanjaan daripada membincangkan *outcome* dan impak bagi projek atau program yang dilaksanakan.

Oleh yang demikian, dalam tempoh peralihan sistem bajet baru dilaksanakan, tidak banyak perubahan yang berlaku dalam JPS. Walau bagaimanapun, tekanan yang diperolehi daripada pihak pengurusan atasan JPS hanya mengubah keadaan rutin harian Jabatan yang memerlukan maklumat yang lebih tepat dan terperinci untuk membuat keputusan. Perubahan yang berlaku ini adalah satu proses untuk mendapatkan legitimasi daripada pelbagai peringkat di dalam dan luar Jabatan.

# **THE TRANSITION OF OBB IN PUBLIC SECTOR: A CASE STUDY IN THE DEPARTMENT OF IRRIGATION AND DRAINAGE OF MALAYSIA**

## **ABSTRACT**

The purpose of this study is to determine how a new budgeting system that was first introduced by government in 2010 and to be fully used in 2013 was implemented in a government agency. The government agency selected for this case study is the Department of Irrigation and Drainage Malaysia (DID). This is an interpretive case study using qualitative methods. The data obtained from 32 senior officials in a semi-structured interview, documents review and observations during the department's annual assessment budget meeting. The New Institutional Sociology (NIS) Theory was used to analyze the findings of this research.

The finding shows that during the transition period in the budgeting system, there is no significant change in organizational practices. There is an isomorphism coercive pressure on the DID from the Federal Government to adopt this system, even though DID is not one of the selected departments for this pilot project. To fulfill the requirement of the Federal Government for this new system, DID should provide detailed information on the budget. There is indication showing that officers were "fiddling" the information in order to adhere to the Federal Government's demand and consequently ensure that financial resources are obtained.

Hence, the new budgeting system was "loose coupled" from the organizational practices. The implementation of the system was "ceremonial" in nature. As such, DID manage to evade complying with the guidelines provision as set by the government, and yet, the submitted reports look comprehensively convincing. In reality, the top management mentality is still unchanged as there streak of the old system despite of the change in the budgeting system. This is proven in this assessment where the performance of expenditure were still emphasized instead of focusing on the outcome and impact of the projects or programs undertaken.

Therefore, there is minimal changes occurring in the DID in the implementation of the new budgeting system during the transition period. Nevertheless, the pressures exerted from top management of the organization to DID managers to accept the new budgeting do change their daily routines in getting more accurate and detailed information for decision making. The changes are activities related to the processes to get the legitimacy from various levels within and outside the organization.

## **BAB 1**

### **PENGENALAN**

#### **1.0 PENDAHULUAN**

Pengurusan bajet merupakan satu komponen yang penting dalam pengurusan kewangan kerajaan. Ia juga bertindak sebagai tunggak utama dalam menggerakkan pembangunan dan pertumbuhan ekonomi negara. Perubahan dalam sistem bajet biasanya akan menyebabkan berlakunya perubahan dalam proses bajet. Oleh itu, penyelidikan yang telah dijalankan ini berkait rapat dengan perubahan yang berlaku dalam proses bajet akibat daripada perubahan polisi yang ditetapkan oleh kerajaan dengan memperkenalkan satu sistem bajet baru dalam sektor awam di Malaysia.

Oleh itu, bab ini akan membincangkan fokus utama kajian yang telah dijalankan dengan menjelaskan latarbelakang kajian, kerangka teori, pernyataan masalah, persoalan kajian, objektif kajian, kaedah penyelidikan, signifikan kajian dan sumbangan kajian secara menyeluruh. Manakala di akhir bab ini, satu rumusan dibuat berdasarkan ringkasan penjelasan dan perbincangan yang diperolehi secara keseluruhan hasil kajian.

#### **1.1 LATAR BELAKANG KAJIAN**

Malaysia merupakan sebuah negara membangun yang bermatlamat untuk menjadi sebuah negara maju dan berpendapatan tinggi pada masa akan datang. Namun begitu, bagi mencapai hasrat ini ianya memerlukan sistem pentadbiran awam yang lebih efektif dan efisien. Bahkan sasaran ini bukan mudah untuk dicapai dalam sekelip mata sahaja tetapi ianya memerlukan kerjasama, komitmen dan penglibatan

daripada semua pihak .termasuklah organisasi kerajaan. Selain daripada itu, struktur organisasi kerajaan sedia ada adalah lebih bertanggungjawab, mempunyai sistem penyampaian perkhidmatan yang lebih berkualiti, keadaan persekitaran pekerjaan yang lebih kondusif dan ke arah urus tadbir organisasi yang terbaik dengan melibatkan penurunan kuasa dan akauntabiliti kepada yang lebih bersesuaian.

Oleh yang demikian, pengenalan Pelan Tranformasi Kerajaan (GTP) pada awal tahun 2010 menunjukkan kerajaan Malaysia begitu komited dan serius untuk membuat beberapa perubahan dalam organisasi kerajaan terutamanya yang melibatkan perkhidmatan yang diberikan kepada awam supaya dapat disampaikan dengan lebih cekap dan berkesan. Bahkan salah satu penekanan yang digariskan dalam GTP adalah untuk mengukuhkan dan meningkatkan kawalan perbelanjaan kerajaan termasuk dengan memperkenalkan nilai wang atau “*value of money*” dalam membuat perancangan perbelanjaan kerajaan (MAMPU, 2010).

Memandangkan sumber kewangan kerajaan yang agak terhad (Shari, 2004), maka perancangan dan pengagihan peruntukan oleh pengurus program dalam kerajaan adalah sangat penting supaya ianya dapat dilakukan secara adil dan bijaksana tanpa pembaziran. Selain daripada itu, berdasarkan sumber kewangan sedia ada pula program dan aktiviti dapat dirancang secara efisien supaya objektif yang ditetapkan akan tercapai. Bahkan setiap perbelanjaan yang dilakukan oleh organisasi kerajaan pula turut memberi tumpuan atau penekanan kepada nilai-nilai “*value of money*” yang terbaik dalam segala urusan terutamanya yang melibatkan perbelanjaan kewangan kerajaan. Ini jelas sepertimana yang telah diberi penekanan dalam Pelan GTP iaitu supaya kerajaan akan mendapat nilai atau faedah daripada setiap wang yang dibelanjakan.

Namun begitu, keberkesanan dalam perbelanjaan kerajaan telah dikatakan agak merosot dan tidak menampakkan impak yang jelas (MPEN, 2010). Bahkan perbelanjaan mengurus dilaporkan semakin meningkat dan berada pada tahap yang sangat membimbangkan iaitu 26% daripada Kadar Dalam Negara Kasar (KDNK) berbanding dengan negara-negara Asia lain seperti Korea (26%), Taiwan (20.7%), Indonesia (18.3%) dan Thailand (17.7%). Oleh yang demikian, melalui Pelan Transformasi Kerajaan (GTP) ini, beberapa perubahan atau transformasi telah dilakukan secara berperingkat-peringkat dalam jentera kerajaan terutamanya yang melibatkan pengurusan kewangan kerajaan termasuklah dengan memperkenalkan satu sistem baru bajet baru iaitu sistem bajet “*Outcome Based Budgeting*” atau OBB (Najib, 2009).

Bagi sesetengah negara, perubahan yang berlaku dalam sistem bajet kebanyakannya adalah berpunca daripada beberapa isu yang telah diketengahkan oleh pelbagai pihak terutamanya yang melibatkan akauntabiliti, pengurusan dana awam yang kurang cekap dan kurang memberi manfaat kepada rakyat, pembaziran serta penyalahgunaan wang dan sebagainya (Shah, 2007; Babunakis, 1982; Wildavsky, 1997). Walau bagaimanapun aspek utama yang perlu diberi perhatian adalah nilai-nilai dalam akauntabiliti kepada penjawat awam dalam menguruskan kewangan kerajaan secara jujur, cekap dan berkesan. Oleh itu, sistem bajet OBB yang telah mula dijadikan perintis di lima buah kementerian mulai tahun 2010 merupakan satu paradigma yang menunjukkan pihak kerajaan memang bersungguh-sungguh untuk melihat bagaimana sistem bajet baru dapat membantu kerajaan untuk mengurangkan permasalahan yang berlaku dalam sistem bajet sebelum ini. Bahkan semua perbelanjaan kerajaan dapat dilakukan dengan betul, cekap dan berkesan tanpa pembaziran berdasarkan objektif yang ditetapkan. Malahan setiap perbelanjaan



pula akan diukur melalui keberhasilannya atau “*outcome*” masing-masing berdasarkan penggunaan Indeks Petunjuk Prestasi atau “*Key Performance Indicator*” (KPI).

Pengurusan berdasarkan penghasilan atau keberhasilan dalam sektor awam bukanlah satu fenomena yang baru di dunia, cuma ianya tidak beberapa menonjol seperti masa-masa yang lalu (Jones dan Kettl, 2003). Namun begitu, dalam menentukan keberhasilan bagi menyokong GTP di Malaysia, Bidang Keberkesanan Utama Negara (NKRA) dan Bidang Keberkesanan Utama Kementerian (MKRA) telah diperkenalkan. Ini menunjukkan bahawa pihak kerajaan telah menitik beratkan semua agensi kerajaan dapat mencapai sasaran prestasi yang ditetapkan dengan pengembelian sumber-sumber sedia ada secara efektif bagi mencapai matlamat wawasan 2020. Fokus bajet juga bukan lagi ditentukan daripada peringkat bawah “*bottom up*” tetapi ianya telah diubahsuai kepada peringkat atasan iaitu “*top down*” melalui NKRA tersebut.

Walau bagaimanapun, perubahan yang akan dan sedang dilaksanakan ini memerlukan komitmen dan kerjasama daripada pelbagai pihak termasuklah penjawat awam, kerajaan dan masyarakat. Bahkan menurut Bissessar (2010) apabila perubahan hendak dilakukan terdapat pelbagai rintangan dihadapi terutamanya semasa memperkenalkan dan melaksanakan Inisiatif Pengurusan Kewangan Baru di beberapa buah negara dalam kajiannya. Namun begitu, komitmen dan integrasi di antara beberapa amalan terbaik dalam sistem pengurusan kewangan telah memberi kesan yang positif kepada negara berkenaan dalam membantu perkembangan dan pertumbuhan ekonomi negara-negara yang terlibat. Cabaran ini jelas turut dirasai apabila GTP mula diperkenalkan di negara ini. Ini jelas sepertimana pernyataan yang

telah dibuat oleh Menteri di Jabatan Perdana Menteri iaitu Datuk Seri Idris Jala dalam *The Star* (2010) seperti berikut:-

“Mana-mana pihak bertanggungjawab ke atas Program Transformasi Kerajaan (GTP), ada 2 cabaran utama untuk mencapai sasaran tersebut – tentangan daripada orang awam terhadap perubahan dan sumber kewangan yang terhad.”

(*The Star*, 3/10/2010)

Oleh yang demikian, pendekatan yang sering digunakan dalam pengurusan sektor awam baru atau *New Public Management* (NPM) di dunia adalah dengan menggalakkan pihak pengurusan dalam organisasi kerajaan supaya mewujudkan nilai-nilai komersial dengan lebih menitikberatkan keberhasilan, dan pada masa yang sama turut mematuhi peraturan-peraturan yang ditetapkan (O’Faircheallaigh, Wanna dan Weller, 1999). Begitu juga dengan pendekatan baru dalam pengurusan kewangan kerajaan di negara ini yang lebih menggalakkan penjimatan berhemat demi untuk mencapai sasaran yang telah ditetapkan walaupun dengan menggunakan sumber peruntukan yang terhad. Ini jelas seperti mana yang telah dinyatakan dalam Laporan Tahunan 2010: Program Transformasi Kerajaan iaitu seperti berikut:-

“Kami sebaliknya telah menolak set minda yang lazim “gunakan atau kehilangannya” (“*use it or lose it*”) untuk menggalakkan penjimatan berhemat tanpa menggadaikan sasaran kami. Dalam proses melaksanakan pelbagai NKRA di bawah GTP, dapatan kami menunjukkan bahawa dengan mengambil sikap tekun, teliti, dan mengekalkan pendirian bahawa dana pembayar cukai mesti dibelanjakan dengan baik, maka akhirnya kami berjaya membuat penjimatan menerusi pelbagai peringkat program”.

(PEMANDU, 2011; 18)

Tambahan pula, cadangan kerajaan dalam GTP adalah bertujuan untuk mengukuhkan lagi disiplin fiskal dan beberapa pembaharuan yang meliputi pelbagai aspek bagi meningkatkan kawalan perbelanjaan terutamanya dalam perbelanjaan mengurus (MAMPU, 2010). Namun begitu, beberapa langkah dan tindakan yang

drastik dalam GTP telah pun dilaksanakan oleh kerajaan iaitu seperti membuat perkaedahan semula program yang terperinci dan mengubah gaya pemikiran penjawat awam dengan menunjukkan penjimatan dalam perbelanjaan yang digunakan. Ini juga sebagai satu kaedah petunjuk prestasi berbanding dengan penggunaan bajet secara maksimum sebagai petunjuknya (JPM, 2011). Bahkan setiap sen yang dibelanjakan pula akan turut dimanfaatkan sepenuhnya oleh Kerajaan melalui penjimatan peruntukan dengan tidak mengorbankan kuantiti dan kualiti program yang telah dirancang. Ini jelas seperti ditunjukkan dalam laporan prestasi GTP 2010 yang menunjukkan kerajaan telah membuat penjimatan sebanyak 20.8% daripada peruntukan yang disediakan kepada agensi kerajaan dan pada masa yang sama kualiti dan kuantiti keberhasilan projek atau program tidak dikorbankan. Malahan penjimatan yang dilakukan ini seterusnya dapat digunakan pada bajet untuk tahun berikutnya (PEMANDU, 2011).

Sementara itu, dalam sektor awam, reformasi memainkan peranan yang penting untuk membentuk amalan-amalan yang terbaik dalam organisasi kerajaan seperti perakaunan, akauntabiliti dan pengurusan prestasi (Hoque, Arends dan Alexander, 2004). Ini jelas seperti dibuktikan melalui beberapa kajian lampau yang menunjukkan bahawa terdapatnya pengaruh dan amalan-amalan dalam perakaunan yang telah digunakan sebagai alat pengukuran prestasi organisasi (Lapsley, 1999; Hood, 1995; Parker dan Guthrie, 1993; Broadbent dan Guthrie, 1992 ). Walau bagaimanapun, perubahan berkaitan dengan sistem maklumat perakaunan dan kewangan sektor awam ini tetap mengikut kaedah-kaedah tertentu berdasarkan piawaian dan peraturan-peraturan teknikal yang ditetapkan. Ini seterusnya dapat membantu dalam mempertingkatkan lagi keupayaan organisasi sektor awam untuk membuat keputusan yang lebih tepat (Guthrie, 1999; Parker dan Guthrie, 1993).

Bahkan amalan terbaik yang bersifat komersial dan lebih cekap akan turut memberi impak yang lebih besar kepada organisasi terutamanya dalam memotivasikan reformasi dalam sistem penyampaian perkhidmatan kerajaan yang lebih berkualiti (Hood, 1995; Parker dan Guthrie, 1993).

Namun begitu, Malaysia sebagai sebuah negara yang sedang membangun dan sedang mengikut arus perubahan global telah membuat beberapa transformasi pengurusan sektor awam iaitu sama dengan negara-negara lain. Pengukuran prestasi yang dilaksanakan adalah berpandukan kepada pengurusan keputusan atau "*results-based management*". Kaedah ini bertujuan untuk mencapai matlamat yang telah ditetapkan oleh kerajaan. Manakala prestasi dan penghasilan telah diberi penekanan yang utama dalam kedua-dua amalan pengurusan kewangan kerajaan terutamanya yang melibatkan keputusan dan pelaksanaan program-program perbelanjaan awam (Siddique, 2010). Bahkan dalam GTP sendiri, pengukuran keberhasilan merupakan satu elemen penting bagi mengukur pencapaian dalam pengukuhan sistem dan prosedur kerja agensi perkhidmatan awam. Indeks Penunjuk Prestasi (KPI) pula dijadikan satu pendekatan yang menyeluruh dan telah digunapakai untuk mengukur impak dan *outcome* terhadap program-program yang dilaksanakan oleh agensi-agensi kerajaan tersebut (MAMPU, 2010).

Manakala Shah dan Shen dalam Shah (2007), berpendapat bahawa sejak dua dekad dulu, reformasi sistem bajet sektor awam lebih fokus kepada kawalan terhadap input-input yang menghasilkan output atau *outcome*. Ianya juga lebih mementingkan kepada peningkatan keberkesanan operasi dan menggalakkan akauntabiliti berasaskan keberhasilan. Tambahan pula, sistem bajet yang telah diamalkan sebelum ini di Malaysia ialah Sistem Bajet Diubahsuai (MBS). Sistem bajet ini telah pun

dianggap bersepadu dengan sistem bajet yang terdahulu (Ahmad *et. al*, 2003; Commonwealth Secretariat, 1995). Bahkan sistem bajet ini lebih tertumpu kepada perancangan terhadap input-input yang disediakan bagi menghasilkan output dan impak bagi semua aktiviti atau program supaya kualiti dan produktiviti agensi kerajaan dapat dipertingkatkan (Commonwealth Secretariat, 1995). Malahan sistem ini juga telah pun diiktiraf oleh Bank Dunia sebagai salah satu amalan bajet yang terbaik di dunia (Thomas, 2007).

Sejajar dengan perkembangan dan perubahan global yang mementingkan peningkatan akauntabiliti dan keberkesanan di dalam program atau aktiviti awam (Siddique, 2010; Lee dan Johson, 1989), Malaysia telah mengorak langkah dengan membuat perubahan sistem bajet MBS kepada sistem bajet baru iaitu “*Outcome Based Budgeting*” (OBB). Ini menunjukkan bahawa betapa seriusnya kerajaan Malaysia untuk mempertabatkan sistem pengurusan kewangan sektor awam (Najib, 2009). Fokus utama dalam sistem OBB ini ialah perancangan berasaskan “*outcome*” iaitu keberhasilan yang telah ditetapkan di peringkat nasional. Manakala Kementerian, Jabatan dan Agensi kerajaan dikehendaki menyusun strategi masing-masing bagi menyokong setiap Bidang Keberhasilan Utama Negara (NKRA) yang telah ditetapkan. Ini agak berbeza dengan sistem MBS sebelum ini yang lebih memberi tumpuan kepada “*output*” atau program-program yang berkaitan untuk mencapai impak. Namun demikian, salah satu penunjuk kepada peningkatan prestasi organisasi kerajaan adalah menerusi pengurusan kewangan yang cekap yang menyumbang ke arah pelaksanaan masa depan yang berkualiti secara berterusan (MAMPU, 2010).

Pengenalan sistem “*Outcome Based Budgeting*” (OBB) di Malaysia merupakan salah satu usaha kerajaan untuk meningkatkan kualiti perkhidmatan kerajaan terutamanya yang melibatkan sistem penyampaian kerajaan (Wan Abdullah, 2009). OBB ini merupakan salah satu program transformasi kerajaan yang dilaksanakan dengan bertujuan sebagai alat pengukuran prestasi agensi-agensi kerajaan dalam pengurusan kewangan kerajaan. Selain daripada prestasi kewangan yang diukur, agensi-agensi kerajaan ini juga akan dinilai berdasarkan Indeks Petunjuk Prestasi (KPI) masing-masing seperti mana yang disasarkan dalam aktiviti dan program yang dirancang untuk dilaksanakan. Pencapaian prestasi diukur berdasarkan aktiviti atau program berkenaan sama ada mencapai “*outcome*” yang ditetapkan atau sebaliknya. Ini jelas sepertimana yang dinyatakan oleh Menteri di Jabatan Perdana Menteri iaitu YB Dato’ Donald Lim dalam akhbar Sin Chew Daily (2012) iaitu seperti berikut:-

“Kerajaan juga akan lebih memberi tumpuan kepada pencapaian “*outcome*” yang dikenalpasti sahaja dalam pengukuran prestasi agensi kerajaan terutamanya dalam melaksanakan aktiviti atau program yang boleh memberi kesan yang berganda kepada ekonomi dan nilai untuk wang “

(Sin Chew Daily, 11/9/2012)

Tindakan dan usaha oleh pihak kerajaan ini sangat penting untuk membuat sesuatu perubahan terhadap sistem bajet dan proses yang terlibat sejajar dengan arus perubahan sejagat (Xavier, 1999). Walau bagaimanapun, cadangan untuk menukarkan sistem bajet sedia ada (MBS) kepada yang dikatakan lebih baik (OBB) oleh kerajaan, dijangkakan akan dapat membantu untuk meningkatkan prestasi organisasi kerajaan supaya ianya lebih efisien dan produktif.

Selain daripada itu, kebiasaannya salah satu punca kenapa perubahan atau pertukaran sesuatu sistem bajet dilakukan bagi sesebuah negara adalah kerana

kegagalan sistem terdahulu untuk mencapai objektif yang telah ditetapkan atau bagi memperbaiki kelemahan-kelemahan yang telah dikenalpasti terutamanya yang melibatkan pengurusan dana awam (Permaloff dan Grafton, 1983; Babunakis, 1982). Menurut Najib (2009), salah satu tujuan untuk membuat perubahan dalam sistem bajet di Malaysia adalah untuk memperbaiki dan mengurangkan ketirisan dalam perbelanjaan awam supaya setiap perbelanjaan dana awam yang dilakukan boleh memberi impak yang besar kepada negara. Ini kerana bagi setiap perbelanjaan untuk program yang dilaksanakan, ianya sekurang-kurangnya mempunyai nilai wang yang sepenuhnya dan tiada pembaziran yang melampau (MAMPU, 2010).

Sementara itu, Abdul Rahman dan Singh (2005) berpendapat bahawa pengurusan kewangan sektor awam di Malaysia sejak kebelakangan ini telah menunjukkan peningkatan yang sangat besar dan sekaligus mendapat pengiktirafan daripada Jabatan Audit Negara (JAN). Namun begitu, isu yang sama juga turut dibangkitkan oleh agensi berkenaan pada setiap tahun dalam laporan tersebut. Perkara-perkara yang sering dibangkitkan oleh JAN adalah berkaitan dengan isu-isu ketidakpatuhan terhadap undang-undang sedia ada terutamanya peraturan kewangan yang berkuatkuasa, pihak pegawai mengambil mudah dalam melaksanakan tugas tanpa integriti dan juga akauntabiliti. Malahan perkara-perkara tersebut menurut Abdul Rahim (2005) merupakan sebahagian daripada tanggungjawab pengurus kewangan di semua peringkat di Jabatan dan Kementerian yang sepatutnya membuat perbelanjaan selari dengan jumlah peruntukan dan skop yang diluluskan. Teguran audit ini sangat penting kepada organisasi kerajaan supaya ianya dapat memastikan akauntabiliti dan integriti dalam sistem penyampaian kerajaan dan urus tadbir perkhidmatan awam dapat terpelihara. Di samping itu, ini juga akan mempengaruhi

keyakinan rakyat dan *stakeholder* mengenai penggunaan dan pengurusan dana awam secara berhemah serta penambahbaikan proses operasi organisasi.

Kajian berkaitan dengan pelaksanaan sistem bajet di Malaysia boleh dikatakan terlalu kurang atau terhad. Bahkan sepanjang pelaksanaan tiga sistem bajet terdahulu di negara ini, penyelidik hanya dapat menemukan hasil kajian berkaitan dengan MBS sahaja yang telah dijalankan di beberapa buah kementerian seperti di Hospital Umum Sarawak (Fatimah, 1996), Kementerian Pertanian Malaysia dan Jabatan Perikanan (Chuan, 1997), Institusi Pengajian Tinggi Awam (Fadzilah, 1998), Universiti Utara Malaysia (Samihah, 2000), Kementerian Perdagangan Antarabangsa Industri –MITI (Badariah, 2002), Kementerian Kerja Raya (Rusni, 2003), Tentera Darat Malaysia (Nazari, Mohd Anas dan Chandy, 2005) dan Kementerian Pertahanan Malaysia (Yahya, Ahmad dan Fatimah, 2008). Namun demikian, terdapat juga laporan dan kajian yang tidak diterbitkan dan hanya untuk diedarkan kepada penjawat awam sahaja dan yang dikategorikan sebagai “SULIT”.

## **1.2 KERANGKA TEORI**

Penyelidikan yang dijalankan ini telah menggunakan *New Institutional Sociology* (NIS). Teori ini merupakan cabang daripada Teori Institusi dan banyak digunakan dalam kajian-kajian yang lepas terutamanya yang melibatkan pelbagai disiplin ilmu samada ekonomi, politik dan sosiologi (Scott, 2001: 1-18). Kajian penyelidikan lepas yang telah menggunakan NIS sebagai teori dalam kajian mereka adalah seperti Siti Nabiha dan Scapens (2005), Nor-Aziah dan Scapen (2007), Ezzamel *et. al* (2007), Alam dan Lawrence (2009), Norhayati dan Siti-Nabiha (2009), Djamhuri (2009), Zan dan Xue (2011) dan ramai lagi.



Walau bagaimanapun, kerangka teori institusi NIS telah banyak digunakan dalam kajian berkaitan dengan perubahan dalam sistem perakaunan. Sebagai contoh kajian berkaitan dengan bajet di sektor kerajaan yang telah dijalankan oleh Covaleski dan Dirsmith (1988), perubahan pengurusan perakaunan (Siti Nabiha dan Scapens, 2005; Burn dan Scapens, 2000; Uddin dan Tsamenyi, 2005), pengurusan prestasi dan bajet dalam organisasi pendidikan (Fowler, 2009), amalan dalam bajet (Mir dan Rahaman, 2007) dan sebagainya. Ezzamel *et. al* (2007) juga turut mengaitkan teori institusi dengan *Neo-institutional Theory* dengan kenyataannya seperti berikut:-

“Teori institusional baru (*Neo-institutional theory*) telah mengenalpasti pembelajaran sebagai satu konsep yang penting dalam menghuraikan kelakuan organisasi. Pembelajaran ini pula dipengaruhi oleh beberapa faktor, termasuklah latar belakang/latihan seseorang individu, jumlah maklumat yang diterima, dan kemampuan untuk memahami jenis-jenis tertentu maklumat yang diterima.”

(Ezzamel *et. al*, 2007:28)

Selain daripada itu, Dillard, Rigsby dan Goodman (2004) juga telah mencadangkan supaya teori sosial yang berasaskan daripada teori institusi ini dikembangkan supaya ianya lebih kukuh dalam proses institusi. Manakala Martinez (1999) pula berpendapat bahawa cabang teori institusi ini lebih menitikberatkan interaksi antara organisasi, sosial dan persekitaran institusi. Penggabungan dan interaksi ini akhirnya akan memberi kesan kepada amalan dan ciri-ciri organisasi tersebut.

### **1.3 PERNYATAAN MASALAH**

Malaysia telah mengalami empat kali perubahan dalam sistem bajet yang bermula dengan sistem “*Line Item Budgeting*” (LIB) sehinggalah sekarang kepada OBB yang mula dilaksanakan sepenuhnya dalam penyediaan bajet 2013. Langkah kerajaan dengan memperkenalkan GTP mulai awal tahun 2010 adalah untuk

memastikan sistem pengurusan kewangan kerajaan yang diamalkan di negara ini dapat berfungsi dengan lebih cekap dan berkesan (Najib, 2009). Namun demikian, berdasarkan isu-isu yang diketengahkan oleh Jabatan Audit Negara telah menunjukkan bahawa sistem bajet terdahulu gagal untuk menyelesaikan masalah atau isu-isu pengurusan kewangan yang dibangkitkan dalam laporan mereka iaitu pengurus program tidak menguruskan dana kerajaan dengan cekap dan berkesan (PEMANDU, 2012).

Memandangkan sumber kewangan kerajaan yang agak terhad (Shari, 2004), fenomena pembaziran ini perlu dibendung dengan seberapa segera. Peningkatan perbelanjaan mengurus pada tahap 26% daripada KDNK menunjukkan bahawa perbelanjaan semasa berkemungkinan akan menjadi perbelanjaan tetap pada masa akan datang. Malahan impak perbelanjaan tersebut juga didapati semakin merosot (MPEN, 2010). Bahkan berdasarkan Laporan Tahunan 2011: Program Transformasi Kerajaan menunjukkan peruntukan yang disediakan oleh kerajaan tidak sepertimana prestasi yang disasarkan oleh kerajaan. Ini jelas sepertimana kenyataan yang dilaporkan dalam laporan ini iaitu:-

“Ini bermakna dana yang disediakan oleh kerajaan gagal digunakan secara optima dan seterusnya rakyat kurang mendapat manfaatnya. Pembaziran wang kerajaan ini menunjukkan bahawa nilai-nilai akauntabiliti di kalangan penjawat awam masih lagi berada di tahap yang rendah terutamanya dalam menguruskan kewangan negara secara cekap, jujur dan berkesan.

(PEMANDU, 2012)

Oleh sebab itu, sistem bajet OBB yang diperkenalkan ini merupakan satu anjakan ke arah perubahan dalam transformasi pengurusan kewangan kerajaan. Pendekatan dalam menguruskan kewangan kerajaan telah pun diubah daripada “*bottom-up*” kepada “*top-down*”. Ini menunjukkan bahawa dalam sistem bajet OBB

ianya memerlukan penglibatan utama daripada pihak pengurusan atasan terutamanya berperanan penting dalam proses bajet yang melibatkan membuat keputusan dalam menentukan *outcome* dan KPI. Persoalannya, bagaimana sistem OBB ini dilaksanakan dan ianya boleh diguna pakai dalam organisasi? Adakah penjawat awam menerima perubahan sistem bajet baru ini secara terbuka dan dapat mengaplikasikan dengan baik dan bagaimana persediaan mereka dalam menerima pakai sistem bajet OBB yang telah diperkenalkan ini?

#### **1.4 PERSOALAN KAJIAN**

Berdasarkan pernyataan masalah di atas, fokus kajian yang akan dijalankan ini ialah untuk memahami dan menerangkan kenapa sistem OBB ini dilaksanakan dalam pengurusan bajet kerajaan dan bagaimana sistem OBB ini digunapakai dan memberi kesan kepada proses pengurusan kewangan terutamanya yang melibatkan perancangan strategik dalam organisasi. Berdasarkan kepada permasalahan ini, persoalan kajian telah dikenalpasti dan ianya melibatkan perkara-perkara seperti berikut:-

- i) Apakah persediaan Jabatan dalam melaksanakan sistem OBB yang diperkenalkan ini dan kenapa sistem ini perlu dilaksanakan oleh Jabatan?
- ii) Apakah nilai-nilai dan norma-norma yang menyokong sistem OBB ini jika dibandingkan dengan sistem bajet terdahulu?
- iii) Bagaimana reaksi pegawai-pegawai yang terlibat dalam persediaan bajet tahunan sebaik sahaja diarahkan untuk melaksanakan sistem OBB ini dan bagaimana ianya mempengaruhi perubahan dalam perancangan strategik Jabatan ? Jika, Tidak, Kenapa?

- iv) Bagaimana sistem OBB ini dilaksanakan dalam Jabatan dan adakah ia membawa perubahan atau kesan dalam proses pengurusan terutamanya pengurusan bajet? Adakah perubahan ini merupakan “*ceremonial*” atau instrumental? Samada ianya bersifat progresif atau regresif?

Oleh yang demikian, kajian yang dijalankan ini bukan sahaja untuk melihat persediaan Jabatan dalam melaksanakan sistem bajet OBB yang digunakan tetapi ianya lebih fokus kepada proses bagaimana Jabatan Pengairan dan Saliran (JPS) mengalami perubahan dalam menyediakan bajet, membuat perancangan, melaksanakan aktiviti atau program dan akhir sekali membuat pemantauan bajet dengan menggunakan sistem OBB.

## **1.5 OBJEKTIF KAJIAN**

Kajian yang dijalankan ini mempunyai objektif seperti berikut:-

- i) Untuk melihat bagaimana Jabatan menyediakan bajet tahunan mereka selari dengan perancangan strategik dalam tempoh peralihan sistem OBB ini.
- ii) Untuk mengetahui bagaimana perubahan sistem bajet ini dapat mempengaruhi perancangan bajet dan penetapan “*outcome*” oleh Jabatan.
- iii) Untuk melihat bagaimana KPI digunakan sebagai alat kawalan pengurusan dan pengukuran prestasi Jabatan.

Sehubungan itu, Jabatan Pengairan dan Saliran Malaysia (JPS) telah dipilih sebagai satu jabatan yang dijadikan sebagai satu kajian kes. Jabatan ini dipilih berdasarkan beberapa justifikasi seperti berikut:-

- i) Jabatan ini merupakan salah satu jabatan teknikal yang menerima peruntukan tahunan yang tertinggi setiap tahun. Ini boleh dirujuk berdasarkan Laporan Tahunan Anggaran Bajet Tahun 2006 sehingga 2012 seperti dinyatakan dalam Jadual 4.
- ii) Program atau aktiviti yang dijalankan oleh Jabatan ini melibatkan perancangan dari peringkat daerah, negeri dan persekutuan. Manakala penyediaan bajet pula dilakukan di peringkat persekutuan sahaja. Ini menunjukkan betapa kompleksnya dalam persediaan bajet yang perlu mengambilkira pelbagai “*stakeholder*” hingga di peringkat akar umbi.
- iii) Jabatan ini hanya mempunyai seorang sahaja Akauntan yang membantu dalam proses urusan dan bayaran sahaja. Sementara itu bajet pula telah dan akan disediakan oleh Jurutera atau pegawai teknikal. Ini menunjukkan bahawa bagaimana pegawai-pegawai teknikal yang tidak mempunyai pengetahuan asas dalam perakaunan terlibat secara langsung dalam penyediaan bajet tahunan.

## **1.6 KAEDAH PENYELIDIKAN**

Penyelidikan yang dijalankan ini menggunakan kaedah kualitatif. Beberapa orang pegawai kanan kerajaan yang telah dikenal pasti dan terlibat secara langsung dalam proses penyediaan bajet tahunan di Kementerian dan Jabatan telah ditemubual. Terdapat tiga peringkat pegawai yang telah ditemubual iaitu di JPS (agensi pelaksana), Kementerian Sumber Asli dan Alam Sekitar (agensi pemantau) dan Kementerian Kewangan Malaysia (agensi penyediaan dasar).

Pendekatan kajian yang dijalankan ini pula melibatkan kajian dalaman iaitu dengan mengkaji perubahan yang berlaku dalam pelaksanaan sistem bajet yang diperkenalkan dalam membantu kerajaan untuk mencapai matlamat yang ditetapkan. Berdasarkan Brannick dan Coghlan (2007:60) melalui kajian dalaman ini para penyelidik akan dapat memperolehi lebih banyak maklumat dan akan melalui proses kesedaran secara refleksif dengan hujah-hujah yang dapat disampaikan secara teliti, di samping itu penyelidik juga akan memperolehi ilmu pengetahuan yang lebih mendalam berdasarkan keadaan sebenar yang berlaku dalam organisasi yang telah dipilih.

Manakala beberapa kategori pegawai yang ditemubual terdiri daripada ketua jabatan atau pegawai-pegawai kanan sahaja yang dipilih berdasarkan pengalaman dan amalan yang dilakukan sepanjang perkhidmatan mereka. Pegawai-pegawai yang dipilih ini juga pernah terlibat secara langsung dalam proses mengendalikan sistem bajet yang lepas dan sekarang. Kekuatan dengan menggunakan kumpulan pelaksana dalam kajian ini adalah memudahkan penyelidik dapat melihat bagaimana cara kerjasama dan komitmen yang diberikan oleh pegawai-pegawai yang terlibat dalam menggunakan sistem yang diperkenalkan. Beberapa kelebihan juga diperolehi daripada menggunakan kaedah ini seperti yang telah diperkatakan oleh Heron dan Reason (2001) iaitu:-

- Mendapat gambaran sebenar mengenai ilmu pengetahuan yang ada pada pegawai pelaksana.
- Mengetahui dan memahami tujuan dasar sistem bajet diperkenalkan dan bagaimana ianya dapat dikembangkan kepada kaedah-kaedah baru yang

lebih kreatif dengan melihat bagaimana sistem pengurusan bajet itu harus berfungsi dengan lebih berkesan.

- Mempelajari bagaimana untuk melaksanakan sistem bajet dengan lebih baik dan efisien.

Walau bagaimanapun, kajian yang telah dijalankan ini juga turut melibatkan semakan kepada dokumen-dokumen asas yang berkaitan dengan amalan-amalan pelaksanaan pengurusan bajet di negara ini seperti penelitian majalah, jurnal, kertas kerja, tesis dan lain-lain yang berkaitan. Berdasarkan maklumat daripada bahan-bahan ilmiah ini beberapa konsep atau prinsip telah di ambil untuk dijadikan sub topik dalam ulasan bahan kajian. Kaedah ini telah memberi gambaran keadaan sebenar terhadap masalah kajian dan seterusnya untuk memahami dengan lebih jelas mengenai tajuk kajian yang dijalankan. Tambahan pula, menurut Robson et. al (2001) analisa dokumen akan membantu penyelidik untuk menyediakan objektif dan maklumat sejarah mengenai sumber-sumber kajian penyelidikan. Dokumen-dokumen yang dipilih ini termasuklah kenyataan dasar, garis panduan, peraturan-peraturan, laporan audit, dokumen perancangan agensi, laporan tahunan agensi dan lain-lain dokumen yang berkaitan sahaja.

## **1.7 SIGNIFIKAN KAJIAN**

Kajian menunjukkan bahawa kebanyakan penyelidikan dalam pengurusan bajet sektor awam di Malaysia hanya tertumpu kepada faktor-faktor yang mempengaruhi prestasi pengurusan bajet seperti proses bajet (Samihah, 2000; Fadzilah, 1998), komitmen dalam bajet (Abdul Walad, 2003; Che Zurina, 1995 ), penyertaan atau penglibatan dalam bajet (Yahya et. al, 2008; Mohamad, 2004; Robani, 1992), pelaksanaan sistem bajet (Rusni, 2003; Nazari et. al, 2001; Xavier,

1997; Fatimah, 1996;) dan sebagainya. Walau bagaimanapun, di Malaysia penyelidik masih belum menjumpai kajian yang cuba untuk meneroka dan mengupas apakah sebab-sebab atau punca menyebabkan isu-isu yang telah dinyatakan di atas berlaku. Ini termasuklah bagaimana agensi kerajaan melaksanakan aktiviti atau program berdasarkan kekangan peruntukan dan dasar-dasar yang berubah supaya objektif jabatan dan nasional akan tercapai.

Oleh yang demikian, kajian yang dijalankan ini adalah sangat signifikan dan penting untuk mengetahui dan mengenalpasti apakah faktor-faktor yang terlibat dalam menyokong amalan-amalan yang digunapakai dalam sistem bajet baru. Selain daripada itu, bagaimana sistem bajet baru ini dapat membantu untuk meningkatkan prestasi dan sistem penyampaian sektor awam terutamanya apabila melibatkan perancangan strategi, pelaksanaan, pemantauan dan penetapan prestasi apabila dasar-dasar telah berubah. Malahan ini juga dapat melihat bagaimana komitmen dan kerjasama daripada pelbagai pihak pengurusan dalam memastikan sistem bajet ini dapat diterima pakai sehingga ke peringkat akar umbi. Ini jelas sepertimana yang dinyatakan oleh Brooks (2001) mengenai prestasi sektor awam yang melibatkan hubungan di antara perancangan strategik dan proses bajet iaitu seperti berikut:-

“Sistem prestasi sektor awam melibatkan hubungan di antara perancangan strategik terhadap proses bajet, pengukuran hasil yang diperolehi dengan membuat perbandingan di antara jangkaan pihak pengurusan atau dengan mendahului organisasi-organisasi lain dan kemudiannya menerima proses tersebut sebagai satu proses keseluruhannya.”

( Brooks, 2001: 3)



## **1.8 SUMBANGAN KAJIAN**

Kajian yang dijalankan ini melibatkan pengurusan bajet sektor awam di Malaysia. Oleh itu, hasil kajian ini semestinya bertujuan untuk memberi sumbangan kepada sektor awam atau organisasi yang bukan berorientasikan keuntungan. Selain daripada itu, orientasi landskap bajet sektor awam negara ini telah pun bertukar dan pada masa yang sama lebih fokus kepada keberhasilan atau *outcome* dan bukan lagi kepada program. Oleh kerana orientasi bajet telah berubah, maka kemungkinan juga lebih banyak perubahan yang akan berlaku terutamanya melibatkan penilaian kepada prestasi sektor awam terutamanya untuk memastikan sistem penyampaian kerajaan dapat diberikan secara cekap dan berkesan. Sumbangan kajian yang dijalankan ini boleh dibahagikan kepada tiga sumbangan iaitu teorikal, praktikal dan organisasi.

### **1.8.1 Sumbangan kepada teori**

Kajian ini merupakan satu kajian yang berbeza sedikit dengan kajian-kajian lepas di Malaysia. Ini kerana kajian lepas lebih banyak menumpukan dan mengaitkan isu-isu yang melibatkan faktor-faktor perhubungan di antara berbagai pembolehubah dalam mempengaruhi prestasi, komitmen, tingkahlaku dan lain-lain proses bajet. Bahkan kajian penyelidikan ini pula cuba untuk meneroka isu-isu tersebut secara mendalam yang tidak boleh dibuktikan melalui kaedah kuantitatif tetapi hanya boleh dibuktikan menerusi NIS yang digunapakai sebagai teori asas kajian. Oleh yang demikian, secara tidak langsung kajian ini telah menyumbangkan sesuatu kajian yang lebih mendalam dengan melihat gambaran sebenar bagaimana proses tersebut terlibat dalam memastikan sistem bajet baru digunapakai berdasarkan teori yang digunakan.

Selain daripada itu, sumbangan kepada teori ini turut dapat dikembangkan dan digunakan berdasarkan situasi pengurusan bajet di Malaysia. Hasil kajian ini turut memberi gambaran sebenar mengenai bagaimana organisasi berupaya mengekalkan perubahan untuk memastikan kestabilan dalam organisasi. Sementara itu, dalam pembangunan amalan pengurusan sistem bajet baru, NIS juga boleh dianalisa sebagai satu tindakbalas terhadap tekanan daripada institusi yang bertujuan untuk mendapatkan legitimasi. Ini kerana biasanya institusionalisasi melibatkan proses dan *outcome* di mana kedua-duanya berkemungkinan akan berlakunya perubahan di dalam interaksi di antara bahagian-bahagian dan jabatan di peringkat negeri terutamanya yang melibatkan norma-norma, nilai-nilai, “*taken for granted*” di dalam organisasi.

### **1.8.2 Sumbangan kepada praktikal**

Memandangkan sistem bajet baru ini masih lagi berada di peringkat peralihan, maka sumbangan kajian terhadap praktikal adalah merujuk kepada banyak perkara-perkara yang perlu di ambil perhatian sebelum ianya betul-betul dapat diguna pakai oleh semua organisasi sektor awam. Malahan sebelum sesuatu sistem baru diarah untuk diguna pakai, maka perlulah ada persediaan tertentu yang lebih praktikal untuk membantu organisasi menerimapakai sistem yang diperkenalkan supaya ianya dapat dilaksanakan dengan lebih berkesan dan berjaya berdasarkan objektif yang ditetapkan oleh kerajaan. Bahkan pada peringkat ini ianya memerlukan latihan, pengetahuan, kerjasama dan komitmen daripada pelbagai pihak supaya apa yang cuba dilakukan oleh kerajaan tidak sia-sia belaka. Ini sangat penting supaya sistem yang digunapakai selari dengan kehendak dasar kerajaan pusat dan bukanlah berlandaskan kefahaman dan persepsi pegawai-pegawai yang menyediakan bajet.

Sementara itu, kajian yang dijalankan ini juga berbentuk penerokaan, kemungkinan juga akan dapat membantu para penyelidik akan datang untuk merungkai lebih banyak permasalahan dalam membuat persediaan apabila sesuatu sistem bajet baru diperkenalkan. Ini juga dapat melihat bagaimana sesebuah organisasi menguruskan bajet berdasarkan sistem baru supaya ianya lebih baik daripada sistem terdahulu terutamanya di kalangan agensi-agensi kerajaan yang mempunyai kurang kawalan seperti badan-badan berkanun kerajaan dan syarikat-syarikat kerajaan. Bahkan sistem bajet yang diamalkan oleh Kerajaan Negeri dan Kerajaan Persekutuan juga didapati berbeza amalannya di antara satu sama lain. Oleh yang demikian, penyelidikan yang akan datang dicadangkan supaya dapat meneroka lebih jauh mengenai isu yang diketengahkan ini dan ianya dapat memberi sumbangan yang lebih besar dalam bidang perakaunan pengurusan di negara ini.

### **1.8.3 Sumbangan kepada organisasi**

Organisasi juga sangat penting bagi membentuk kecemerlangan dalam sistem kawalan pengurusan kewangan negara. Oleh yang demikian, sumbangan kajian dalam organisasi adalah berkaitan dengan kawalan terhadap aktiviti atau program dan juga penilaian kepada prestasi pengurus. Berdasarkan faktor-faktor yang mempengaruhi prestasi dan komitmen pengurus program atau aktiviti yang ditemui dalam kajian ini sekurang-kurangnya ianya dapat membantu organisasi untuk mengatur strategi dan mengambil tindakan yang sewajarnya lebih awal dalam membuat perancangan berikutnya. Bahkan isu-isu yang dibangkitkan dalam penemuan kajian ini seperti latihan, kekurangan maklumat yang tepat, kerjasama dan komitmen, kelemahan dalam perancangan dapat dikenalpasti terlebih dahulu sebelum ianya menjadi isu utama semasa pelaksanaan sepenuhnya nanti. Ia juga seterusnya

dijangka dapat mengurangkan permasalahan yang sering dibangkitkan oleh Jabatan Ketua Audit Negara di mana kegagalan pengurus kewangan menguruskan sumber kewangan kerajaan nyang baik walaupun berlakunya perubahan dalam kaedah dan sistem bajet.

## **1.9 SUSUN ATUR TESIS**

Secara umumnya laporan tesis ini mempunyai 8 bab utama yang telah disusun mengikut keutamaan. Bab satu merupakan bab pengenalan yang menjelaskan secara keseluruhan kajian penyelidikan yang dilakukan secara umum. Ianya merangkumi topik-topik yang berkaitan dengan latarbelakang kajian, kerangka teori, pernyataan masalah, persoalan kajian, objektif kajian, kaedah penyelidikan, signifikan kajian, sumbangan kajian dan susun atur laporan tesis yang dikemukakan.

Manakala dalam bab dua pula, penyelidik membincangkan isu-isu yang berkaitan dengan karya-karya yang lepas berdasarkan topik-topik yang relevan sahaja dengan penyelidikan yang dijalankan. Topik-topik yang dibincangkan dalam ulasan karya ini merangkumi perubahan perakaunan pengurusan, definisi bajet, perubahan sistem bajet, reformasi sistem bajet, struktur dan kawalan bajet, persekitaran bajet dan sorotan kajian pengurusan bajet di Malaysia. Berdasarkan ulasan dan perbincangan dalam bab ini, penyelidik menentukan jurang penyelidikan yang boleh diketengah dalam kajian ini dan kajian yang akan datang.

Bab ketiga pula merupakan bab yang lebih fokus kepada pengurusan bajet sektor awam di Malaysia. Ianya merangkumi sistem-sistem bajet yang pernah digunakan di negara ini dan juga sistem bajet baru iaitu OBB yang telah digunakan dalam penyediaan bajet tahun 2013. Bab ini juga turut membincangkan

isu-isu atau permasalahan yang berlaku dalam melaksanakan sistem bajet dalam tempoh 55 tahun selepas merdeka.

Sementara itu bab berikutnya iaitu Bab Empat lebih membincangkan mengenai kerangka teori yang digunakan dalam kajian yang telah dijalankan. Turut dibincangkan dalam bab ini adalah berkaitan teori yang digunakan sebagai kerangka kajian iaitu Teori Institusi Sosiologi Baru (NIS), perubahan perakaunan pengurusan berdasarkan perspektif NIS dan justifikasi menggunakan NIS sebagai kerangka kajian.

Manakala dalam Bab Lima pula menjelaskan kaedah penyelidikan yang digunakan dalam kajian yang dilaksanakan. Ianya merangkumi latarbelakang organisasi atau jabatan yang dijadikan kajian kes, pendekatan interpretasi dalam kajian kes, falsafah interpretasi kajian kes, justifikasi penggunaan kaedah kualitatif dalam kajian kes ini, pengumpulan data dan bagaimana data dianalisis. Bab ini menjadi tonggak utama bagi penyelidik untuk mendapatkan dan menentukan kerangka yang akan digunakan dalam kajian.

Sementara itu bab seterusnya adalah Bab Enam yang lebih fokus untuk membincangkan hasil penemuan dan data-data dalam kajian kes. Bab ini turut membincangkan latarbelakang jabatan yang dikaji secara terperinci, bagaimana perubahan yang berlaku dalam sistem bajet baru, pembangunan kapasiti dalam sistem bajet baru, penilaian prestasi dalam sistem bajet baru dan pelaksanaan sistem OBB. Maklumat-maklumat ini juga seterusnya menyumbang kepada isu-isu yang turut dibangkitkan dan seterusnya mempengaruhi sistem bajet yang diperkenalkan.