

## **BAB 1**

### **PENDAHULUAN**

#### **1.1 Pengenalan**

Pengurusan kewangan bertaraf Pusat Tanggungjawab (PTj) adalah aliran terkini dalam desentralisasi pengurusan kewangan dari peringkat pentadbiran pusat hingga ke peringkat sekolah (Anderson et al., 2001; Strauss dan Curry, 2002). Situasi ini menyebabkan tanggungjawab dan akauntabiliti pengurus sekolah dalam pengurusan kewangan meningkat. Perkembangan desentralisasi pengurusan kewangan hingga ke peringkat sekolah ini sejak 1960-an lagi bermula di Kanada, khususnya di Edmonton, Alberta, kemudian berkembang ke Amerika Syarikat, England, Wales, Australia Barat, New Zealand dan beberapa buah negara di Eropah disebabkan oleh ketidakcekapan pengurusan kewangan dan isu-isu kewangan yang semakin kompleks (Anderson et al., 2001; Augenblick, 1985; Kaplan, 1997).

Di Malaysia, perkembangan pelaksanaan pengurusan kewangan PTj bermula pada tahun 1989 yang juga berkait dengan isu-isu kecekapan dan keberkesanan pengurusan kewangan untuk melaksanakan program-program pendidikan (INTAN, 2006). Isu-isu kewangan yang sering dibahaskan di Parlimen termasuklah peruntukan tidak mencukupi, bantuan-bantuan kewangan untuk murid miskin dan bantuan makanan tambahan yang kurang berkualiti (BPPDP, 2006c).

Penubuhan sekolah-sekolah bertaraf PTj di seluruh negara muncul apabila sekolah didapati berada dalam keadaan daif berpunca dari pada pengurusan kewangan yang tidak cekap (Bahagian Kewangan, 2001). Hal ini menyebabkan sekolah sukar untuk mendapatkan bekalan barangan keperluan, menjalankan aktiviti kurikulum dan kokurikulum (Abu Bakar, 1991; Azizah, 1990; Bahagian Kewangan, 2001; Mohammad

Haris, 1999; Mohd Suzli, 1997). Justeru itu, penubuhan sekolah-sekolah PTj oleh Kementerian Pelajaran Malaysia (KPM) ini membolehkan sekolah mempunyai lebih kuasa autonomi untuk berbelanja dan membolehkannya tidak terlalu bergantung dengan peruntukan kewangan dari Jabatan Pelajaran Negeri (JPN). Sekolah-sekolah PTj juga boleh menerima peruntukan dalam bentuk waran selain daripada geran mata pelajaran atau *Per Capita Grant* (PCG) dalam Lain-lain Perbelanjaan Berulang Tahun (LPBT) (Bahagian Kewangan, 2001).

Menurut Curry (1996), PTj bermaksud institusi yang melaksanakan perancangan secara intensif melalui pengagihan sumber-sumber yang sedia ada. Manakala, Whalen (1991) menerangkan bahawa PTj adalah sebuah institusi yang mengamalkan sistem desentralisasi kewangan yang perlu memberikan justifikasi kepada semua perbelanjaan dan pendapatan supaya dapat membantu institusi tersebut meningkatkan pendapatan dan mengawal kos-kos perbelanjaan. Menurutnya lagi, sistem ini adalah lebih terancang dan dapat membantu pengurus institusi mengurus perubahan melalui jangkaan peruntukan belanjawan. Pandangan ini disokong oleh Strauss dan Curry (2002) yang menyatakan secara konseptual, bahawa PTj adalah sebuah institusi yang boleh menambahkan pendapatan dan bertanggungjawab kepada kos-kos yang terlibat daripada usaha-usaha yang dilakukan.

Manakala, dalam konteks Pusat Tanggungjawab (PTj) di Malaysia, PTj adalah merupakan organisasi dalam Kerajaan Persekutuan yang melaksanakan dasar-dasar kerajaan dan berakauntabiliti terhadap sejumlah peruntukan yang diberikan kepada organisasi tersebut. Organisasi ini juga merupakan Pejabat Perakaunan iaitu institusi yang berbelanja dan memungut hasil kerajaan (INTAN, 2006). Menurut Jabatan Akauntan Negara Malaysia (JANM) (2007) pula, Pusat Tanggungjawab (PTj) adalah merupakan institusi atau organisasi yang menerima waran daripada JANM untuk membelanjakan wang awam dan mengawal peruntukan tersebut (JANM, 2007).

Oleh yang demikian, maksud PTj dapat dirumuskan sebagai institusi yang mengamalkan desentralisasi kewangan dan melaksanakan perancangan yang strategik berasaskan sumber-sumber yang ada serta berakauntabiliti terhadap penambahan pendapatan dan kos-kos yang terlibat. Maksud dan konsep PTj dalam kajian ini adalah berdasarkan kepada perbincangan mengenai maksud dan konsep yang diberikan oleh Curry (1996), INTAN (2006), JANM (2007), Strauss dan Curry (2002) dan Whalen (1991).

Dalam kajian ini juga sepuluh prinsip pengurusan kewangan sekolah PTj telah dapat dirumuskan berdasarkan pandangan Bahagian Kewangan (2001), Curry (1996), Kaplan (1997), Massy (1990), Perin (1996b), Strauss dan Curry (2002). Prinsip-prinsip tersebut adalah, (i) mempunyai perancangan kewangan berdasarkan misi dan visi sekolah (ii) mempunyai kuasa autonomi dalam membuat keputusan kewangan sekolah oleh pengurus, (iii) mempunyai akauntabiliti dalam membuat keputusan kewangan sekolah, (iv) mempunyai perancangan kewangan sekolah yang mengikut keperluan sekolah, (v) mempunyai inisiatif untuk menambahkan pendapatan, (vi) mempunyai kawalan perbelanjaan mengikut prosedur kewangan yang sedang berkuat kuasa, (vii) mempunyai fleksibiliti dalam perbelanjaan berdasarkan keutamaan, (viii) mempunyai budaya keusahawanan dalam pengurusan kewangan sekolah, (ix) mempunyai data-data dan rekod kewangan yang lengkap, dan (x) mempunyai laporan prestasi bagi aktiviti yang dijalankan.

Pelaksanaan pengurusan kewangan bertaraf PTj di sektor pendidikan ini banyak cabarannya kerana kecekapan dalam dan keberkesanan pengurusan kewangan di sektor pendidikan sukar diukur dan faedah dalam pendidikan secara empirikal juga sukar ditentukan (Kaplan, 1997; Knight, 1993; Lim, 1997; Lyold et al., 1967; Ray et al., 2005; Seehan, 1971; Ward, 2006). Selain itu, tempoh masa yang diperlukan lebih panjang, data dan maklumat tidak lengkap dan matlamat pendidikan kabur (Albright dan

Gilleland, 1994; Kaplan, 1997; Ward, 2006; William, 1996). Struktur pentadbiran kewangan dan program-program sekolah kerajaan juga dipengaruhi oleh ideologi, politik, ekuiti, kecukupan peruntukan kewangan, kesediaan pelaksana dan penglibatan kerajaan pusat (Lyold et al., 1967).

Di samping itu, kelemahan pengurusan kewangan juga sering dikaitkan dengan '*spending again and again and again*' dan kritikan terhadap pelaksana dasar mengenai '*spending doesn't make different*' terhadap program-program yang telah dijalankan (Grubb et al., 2006). Kritikan sebegini secara langsung adalah berkait dengan integriti, kewibawaan dan ketelusan pentadbir kewangan sekolah dalam pengurusan kewangan yang berkesan. Malah, ramai warga Amerika yang kurang berpuas hati pada kerana prestasi sekolah awam yang tidak cekap, bukannya pada peruntukan yang besar daripada kerajaan (Alexander dan Salmon, 1995; Henstschke, 1995; Ward, 2006).

Kesan ketidakcekapan pengurusan kewangan sektor awam khususnya pengurusan kewangan sekolah awam menyebabkan kebanyakan institusi bersedia untuk beralih kepada pengurusan kewangan PTj (Albright dan Gilleland, 1994; Ray et al., 2005). Pengurusan kewangan PTj sebenarnya merupakan alternatif untuk membuat keputusan dengan cepat dan mengurangkan birokrasi dalam sistem kawalan berpusat (Massy, 1990). Keadaan yang sama juga berlaku di Malaysia dan justeru itu beberapa Pusat Tanggungjawab (PTj) telah diwujudkan dalam pentadbiran negara (BPPDP, 2006b). Pernyataan ini disokong oleh Stocum dan Rooney (1997) yang menyatakan sistem belanjawan secara berpusat sukar untuk mengekalkan kecekapan kerana ia melibatkan sebuah organisasi yang besar. Menurut mereka lagi, umumnya sesebuah institusi akan cenderung untuk menjaga kepentingan Ahli Lembaga Pengarah berbanding dengan kepentingan murid.

Kaplan (1997) bersependapat dengan Stocum dan Rooney (1997) yang menyatakan peningkatan kepada kos dan keperluan maklumat kerajaan menyebabkan

organisasi pendidikan sukar untuk dikawal menyebabkan *outcomes* tidak jelas, kefahaman pengurus dalam pengurusan PTj serta peranan sekolah terhadap kerajaan, industri dan masyarakat juga masih kabur. Menurutny lagi, kompleksiti dalam menguruskan institusi pendidikan berlaku kerana kurangnya perjanjian program yang mengaitkannya dengan pengukuran prestasi, struktur organisasi dalam pendidikan yang malar dan amat terlalu bergantung kepada Ketua Jabatan. Keadaan ini lebih terkesan sekiranya Ketua Jabatan mempunyai agenda tersendiri dalam melaksanakan program-program yang melibatkan hasil sewaan dan kebebasan akademik menyebabkan pembuatan keputusan pengurusan kewangan Ketua Jabatan tidak konsisten (Kaplan, 1997).

Walau bagaimanapun, menurut Massy (1990) dan Mokhtar (2003), tidak semua operasi desentralisasi pengurusan kewangan ini melibatkan semua bahagian dalam organisasi. Pelaksanaan pengurusan kewangan PTj di peringkat sekolah hanya melibatkan bahagian pemprosesan data, gaji, pembelian dan fi perundangan (Mokhtar, 2003). Ini adalah kerana konsep PTj yang diamalkan ini adalah bergantung kepada amalan, sejarah, budaya, fleksibiliti dan stail pengurusan organisasi yang berkenaan (Singh, 2000).

## **1.2 Akauntabiliti dalam pengurusan kewangan PTj**

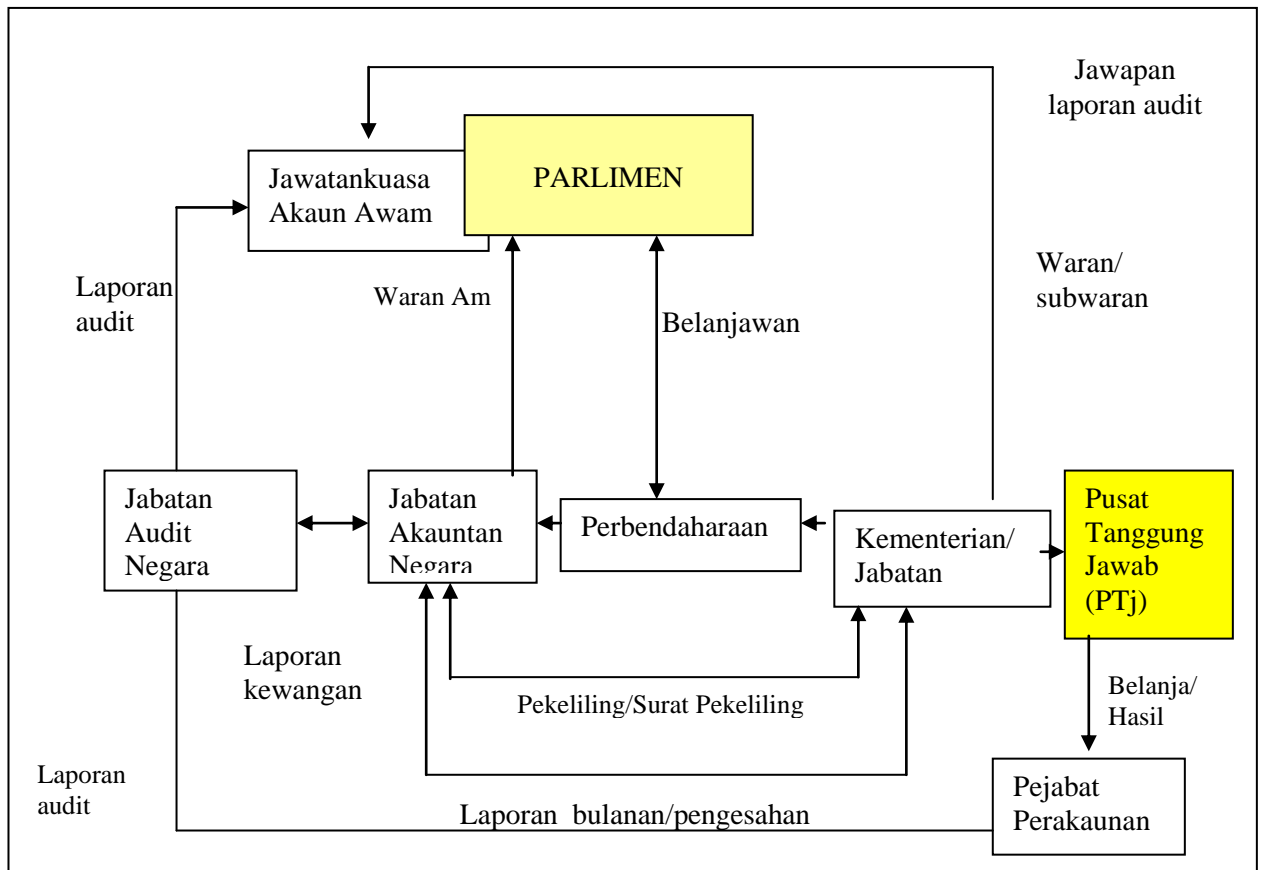
Pengurusan kewangan bertaraf PTj menjadikan tanggungjawab dan akauntabiliti pengurus institusi tersebut bertambah (Curry, 1996; Perin, 1996a; Strauss dan Curry, 2002). Akauntabiliti adalah merupakan obligasi atau tanggungjawab kepada pegawai yang diberi kuasa untuk menguruskan sumber awam dan mengemukakan laporan kepada pegawai yang memberi kuasa (Jabatan Audit Negara Malaysia, 2008a, 2008b).

Peningkatan akauntabiliti dan tanggungjawab itu selari dengan peruntukan kewangan dan kuasa berbelanja yang diberi terutamanya apabila mengamalkan sistem

kewangan berpusat. Menurut Shahril (2005a), negara mengamalkan sistem kewangan berpusat yang sangat tinggi menyebabkan pengagihan peruntukan kewangan dan kuasa berbelanja kepada orang bawahan menjadi satu perkara yang kompleks. Keadaan ini disebabkan oleh pandangan yang berbeza di antara ahli ekonomi dan ahli politik mengenai isu-isu kewangan (James, 1999). Ahli ekonomi biasanya memberi fokus kepada kecekapan dan ekuiti, manakala para pentadbir dan ahli politik akan memberi penekanan lebih kepada pengagihan kuasa, maklum balas dan akauntabiliti.

Di Malaysia, semua perkara berhubung dengan perbelanjaan dan agihan peruntukan perlu dirujuk kepada Perbendaharaan untuk kelulusan. Perbendaharaan akan memeriksa, menilai dan seterusnya memberi kelulusan kepada permohonan oleh mana-mana Kementerian, Jabatan, dan agensi-agensi yang ingin mendapatkan peruntukan bagi membiayai pelaksanaan program dan aktiviti mereka (Shahril, 2002a). Namun apabila negara menuju ke arah modenisasi dan pembaharuan dalam sistem kewangan, Perbendaharaan sebagai "pengawal perbelanjaan" telah menunjukkan kepercayaan terhadap kemampuan pegawai-pegawai yang bertindak sebagai Pegawai Pengawal dalam pengurusan kewangan organisasi mereka melalui pelantikan agensi-agensi kerajaan sebagai PTj (INTAN, 2006). Pada tahun 2001, kebanyakan agensi kerajaan telah mengamalkan sistem kewangan ini termasuklah Kementerian Pelajaran Malaysia (KPM) (INTAN, 2006; Lim, 1997). Walau bagaimanapun kajian mengenai pelaksanaan sistem kewangan ini adalah amat terhad (Lim, 1997). Berdasarkan Rajah 1.1, PTj adalah dilihat sebagai sebuah institusi yang menerima waran peruntukan iaitu kebenaran bertulis JANM untuk membelanjakan wang awam dan mengawal peruntukan tersebut (JANM, 2007).

Selain itu, agensi-agensi lain yang juga terlibat untuk memastikan kewangan negara diuruskan dengan cekap dan berkesan adalah Jabatan Audit Negara, Jabatan Akauntan Negara dan Perbendaharaan. PTj berperanan sebagai pelaksana dasar-dasar



Rajah 1.1 : Akauntabiliti pengurusan kewangan dalam Kerajaan Persekutuan  
 Sumber : Jabatan Akauntan Negara 2007

kerajaan dan berakauntabiliti terhadap sejumlah wang yang telah diperuntukkan dan berakauntabiliti terhadap program-program yang dilaksanakan di bawahnya.

Oleh itu, fokus utamanya adalah memberi penekanan kepada pembentukan program, agihan peruntukan mengikut keutamaan, penghasilan output dan pencapaian impak yang dirancang. Dalam konteks ini, apabila sekolah telah dinaikkan taraf PTj, sekolah juga adalah merupakan sebuah Pejabat Perakaunan iaitu institusi yang berbelanja dan memungut hasil kerajaan. Oleh yang demikian, boleh dikatakan sekolah bertaraf PTj adalah merupakan sub atau sebahagian daripada JANM kerana sekolah telah menjalankan sebahagian daripada fungsi JANM.

Perluasan PTj ini memberi ruang kepada pengurus sekolah untuk mendapatkan pendapatan dan berbelanja dengan bijaksana serta berhemat melalui penurunan kuasa berasaskan konsep *let managers manage and be accountable* (Abdul Rahman, 2005).

Tambahan pula, tuntutan masyarakat semasa yang mementingkan pengurusan profesional yang berfokus kepada prestasi sebagaimana dalam perniagaan (Ray et al., 2005). Pengurus akan lebih dinamik, lebih sistematik, lebih fleksibel, lebih cekap dan berkesan dalam menguruskan kewangan yang diperuntukkan (Rooger, 1996; Xavier, 2001b). Pendapat ini disokong oleh Noore Alam (2006), yang menyatakan bahawa pengurus agensi boleh bertindak secara lebih berkesan serta lebih efisien dengan mengambil kira keadaan dan situasi. Pengurus agensi bukan sahaja perlu mematuhi undang-undang dan peraturan tetapi juga bertanggungjawab dan berakauntabiliti terhadap prestasi sesuatu program.

Berdasarkan Belanjawan Negara 2007, Kementerian Pelajaran Malaysia (KPM) merupakan penerima jumlah peruntukan yang terbesar berbanding dengan agensi kerajaan yang lain. Kerajaan pusat telah memperuntukkan sebanyak RM33.4 bilion atau 22 peratus daripada belanjawan sektor awam kepada KPM (Shahril, 2007). Daripada jumlah itu, jumlah belanja pembangunan dan belanja mengurus KPM adalah sebanyak RM 22,150 juta (Bahagian Kewangan, 2006). Di samping itu, jumlah peruntukan ini menunjukkan aliran meningkat dari setahun ke setahun bermula pada tahun 2004 seperti mana yang ditunjukkan dalam Jadual 1.1 di bawah ini.

Jadual 1.1: Bajet kewangan KPM (2003 – 2007)

<b>Tahun</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>
Belanja Pembangunan (RM juta)	9 758	2 708	1 083	2 242	3 011
Belanja Mengurus (RM juta)	18 900	14 681	17 432	17 543	19 139
<b>Jumlah</b>	<b>28 748</b>	<b>17 389</b>	<b>18 526</b>	<b>19 785</b>	<b>22 150</b>

Sumber : Bahagian Kewangan, KPM (2006)

Peruntukan yang besar ini adalah amanah daripada pembayar cukai untuk dibelanjakan bagi mendukung pelaksanaan satu sistem pendidikan bertaraf dunia yang dapat



membantu memenuhi aspirasi negara dalam melahirkan bangsa Malaysia yang taat setia, bersepadu, beriman, berakhlak mulia, berilmu, berketerampilan dan sejahtera (Bahagian Kewangan, 2006). Selain itu, peruntukan yang besar ini juga mempunyai matlamat untuk menyediakan sumber tenaga dan manusia untuk keperluan dan kemajuan negara selain daripada menyediakan peluang pendidikan yang sama rata kepada semua warganegara Malaysia (BPPDP, 2006b).

Penegasan dan keseriusan pentadbiran pusat berkaitan dengan hal ini dapat ditunjukkan dalam Pelan Induk Pembangunan Pendidikan 2006-2010 (PIPP). Salah satu daripada petunjuk kejayaan daripada enam teras utama PIPP adalah untuk meningkatkan kecekapan dan keberkesanan pengurusan, pentadbiran dan kepimpinan pendidikan. Antara strategi utama yang digariskan di bawah petunjuk kejayaan itu adalah memantapkan pengurusan kewangan melalui empat pelan tindakan iaitu; (i) pemberian autonomi dan mengurangkan karenah birokrasi dengan cara memperluaskan dan memperbanyakkan bilangan sekolah bertaraf PTj serta memperluaskan sistem geran kepada sekolah-sekolah di Sabah dan di Sarawak, (ii) mengkaji norma-norma perjawatan pengurusan kewangan bagi memastikan pengurusan dan perekodan kewangan lebih tersusun dan lengkap dengan cara menambahkan perjawatan pembantu tadbir kewangan di sekolah. Selain itu, (iii) meningkatkan latihan pengurusan kewangan melalui pemberian latihan di semua peringkat personel bertujuan untuk memberi maklumat, pengetahuan dan kemahiran berkaitan dengan undang-undang, dasar serta peraturan kewangan yang sedia ada supaya perkara-perkara tersebut difahami dengan jelas dan dipatuhi sepenuhnya, dan (iv) *leverage* penggunaan teknologi maklumat dan komunikasi (ICT) di dalam pengurusan kewangan di KPM melalui perluasan sistem penyaluran geran per kapita (PCG) melalui akaun bank sekolah serta perluasan pelaksanaan Sistem Perancangan Kawalan Belanjawan Secara elektronik (eSPKB) dan ePerolehan di sekolah-sekolah di seluruh negara (BPPDP, 2006a).

Rumusannya, dapat dinyatakan bahawa kerajaan melalui KPM, amat serius melaksanakan inovasi dalam sistem pentadbiran dan pengurusan kewangan sekolah untuk meningkatkan komitmen untuk mempertingkatkan kecekapan dalam sistem penyampaian pendidikan secara lebih telus dan lebih berwibawa. Pernyataan ini adalah berdasarkan kepada Abd. Rahim (2002), Bahagian Kewangan (2006), BPPDP (2006a), INTAN (2006), JANM (2007) dan Lim (1997).

### **1.3 Pernyataan masalah**

Desentralisasi kewangan dirumuskan dapat meningkatkan kecekapan dan keberkesanan pengurusan kewangan walaupun dengan penekanan yang berbeza-beza (Perin, 1996a). Aplikasi konsep *let managers manage* pula diyakini dapat meningkatkan kecekapan pengurusan kewangan pengurangan karenah birokrasi, perbelanjaan yang lebih realistik dan lebih fleksibel, peningkatan akauntibiliti pengurus serta pembayaran gaji yang lebih cepat serta lebih sistematik (Bahagian Kewangan, 2001; INTAN, 2006; Shahril, 2005a).

Namun begitu, terdapat juga kajian yang melaporkan dapatan sebaliknya. Kuasa autonomi ini masih tidak diberikan sepenuhnya (Lim, 1997; Nazari dan Candy, 2001). Peruntukan untuk negeri, daerah dan institusi masih lagi bergantung kepada kerajaan pusat. Hal ini bertentangan dengan objektif utama desentralisasi yang bertujuan untuk memberikan lebih autonomi dan fleksibiliti dalam perbelanjaan. Dapatan yang sama ditemukan dalam kajian tentang pelaksanaan PTj di sekolah. Pengetua dilaporkan tidak mempunyai kuasa autonomi penuh untuk mendapatkan dana tambahan bagi sekolah dan membelanjakan peruntukan mengikut keperluan sekolah kecuali setelah mendapat kelulusan daripada Ketua PTj terlebih dahulu (Abdullah, 2001; Mohamed, 1997; Mokhtar, 2003; Suryanti, 2004).

Amalan ini adalah berbeza daripada amalan luar negara. Pengurus PTj di luar negara menikmati autonomi penuh untuk membuat keputusan sama ada untuk

menambahkan pendapatan institusi dan mengenakan kos secara langsung bagi sesuatu program serta menyediakan laporan prestasi yang lengkap mengenainya (Strauss dan Curry, 2002). Oleh itu, pihak pengurusan hanya akan mengadakan program-program yang telah dikenal pasti lebih menguntungkan dan lebih ekonomik (Strauss dan Curry, 2002).

Pengetua juga dilaporkan tidak mempunyai kefahaman yang jelas dan tidak memahami tanggungjawab selepas sekolah dinaik taraf sebagai PTj. Zaidah (2004) menyatakan bahawa pelantikan sekolah sebagai PTj dilaksanakan secara tidak formal dan tiada surat lantikan rasmi diberikan. Keadaan ini juga berlaku di luar negara dan menurut Kaplan (1997) dan Knight (1983), hal ini berkait rapat dengan proses pelantikan pengetua sebagai pengurus PTj yang tidak jelas. Hal ini bertentangan dengan Perin (1996b), yang menegaskan bahawa penurunan kuasa mestilah dilaksanakan dengan jelas dan secara bertulis kerana melibatkan tanggungjawab dan hukuman. Menurutnya lagi dokumentasi penurunan kuasa ini dapat memudahkan pengurus untuk membuat keputusan. Penekanan yang sama ditegaskan dalam Arahan Perbendaharaan 11,

*Kewajipan kewangan dan perakaunan bagi pegawai-pegawai bawahan yang bekerja di bawah seorang Pegawai Pengawal hendaklah di nyata dengan jelas olehnya secara bertulis.*

*halaman 193*

Kefahaman yang kurang jelas di kalangan pengetua ini berkait rapat dengan masalah tidak cukup peruntukan untuk menjalankan aktiviti terutamanya untuk membiayai Lain-lain Perbelanjaan Berulang Tahun/ Lain-lain Perbelanjaan Khas (LPBT/LPK). Punca-punca pendapatan sekolah adalah amat terhad dan hanya bergantung kepada peruntukan kerajaan (Azizah, 2004; Azman, 2001; Charil, 1984; Haris, 2002; Jaimis, 2004; Liong, 2005; Loo, 1999; Mohamed, 1997; Mokhtar, 2003; Suryanti, 2004). Meskipun permohonan untuk mendapatkan peruntukan tambahan adalah dibenarkan dengan

justifikasi tertentu, namun biasanya permohonan itu lewat untuk diluluskan manakala peruntukan itu pula lewat diterima (Azizah, 2004; Haris, 2002; Jaimis, 2004; Loo, 1999; Mokhtar, 2003; Suryanti, 2004). Dapatan ini diakui oleh dalam Buletin INTAN, yang menyatakan bahawa kelewatan ini menimbulkan menerima kecenderungan membeli aset sekadar "*nice to have*" atau sekadar menghabiskan peruntukan sebelum hujung tahun seperti "*Christmas shopping*" (Abdul Rahim, 2005).

Naiktaraf sekolah kepada PTj juga didapati menambahkan beban pengurusan. Sekolah dikehendaki untuk menyelenggarakan buku vot dan menghantar laporan prestasi kewangan ke Jabatan Akauntan Negara (JANM) untuk diselaraskan (Bahagian Kewangan, 2001). Pada masa yang sama, sekolah PTj tersebut juga masih perlu mengendalikan Kumpulan Wang Kerajaan (KWK) melalui peruntukan geran per kapita (PCG), Kumpulan Sumbangan Wang Awam (SUWA) dan Kumpulan Wang Asrama (KWA) sebagaimana pengurusan kewangan sekolah bukan bertaraf PTj. Sekolah-sekolah bertaraf PTj yang telah menggunakan aplikasi eSPKB juga perlu mencetak dan menyimpan laporan dan baucar untuk tujuan perekodan (Bahagian Kewangan, 2007; Shahril, 2005a). Pertambahan tanggungjawab ini tidak disokong dengan pertambahan bilangan staf sokongan dan peningkatan kemahiran untuk melaksanakan pengurusan kewangan sekolah dengan lebih cekap dan berkesan. Terdapat sekolah PTj yang tidak mempunyai kakitangan pengurusan kewangan sekolah seperti yang diperlukan (Charil, 1984; Suryanti, 2004). Malah, terdapat juga staf sokongan yang bermasalah dan kurang mahir menguruskan akaun sekolah (Jaimis, 2004; Mokhtar, 2003).

Terdapat penulisan yang memberi penekanan tentang pentingnya pengurusan kewangan di dalam pelaksanaan tugas seorang pengetua. Pengurusan kewangan adalah salah satu daripada tanggungjawab terpenting seseorang pengetua (Tooley dan Guthrie, 2003). Murphy dan Halinger (1989) pula menegaskan bahawa pengetua harus mempunyai asas pengetahuan yang tinggi di dalam pentadbiran kewangan sekolah

manakala Arahan Perbendaharaan 16, dengan tegas menyatakan bahawa ” ....*ignorance of the law is no excuse.*” Walau bagaimanapun masih terdapat pengetua yang kurang mahir dan kurang berpengalaman dalam pengurusan kewangan dan kerap bergantung kepada kerani sekolah (Azizah, 2004; Azman, 2001; Charil, 1984; Haris, 2002; Jaimis, 2004; Liong, 2005; Loo, 1999; Mohamed, 1997; Mokhtar, 2003; Suryanti, 2004). Zaidatul Akmaliah (1990) dan Augenblick (1985) juga bersependapat bahawa pengetua didapati lemah mengendalikan perakaunan kewangan sekolah. Jegadeva (1990), pula menyatakan kelemahan pentadbiran kewangan sekolah adalah berpunca daripada kelemahan membelanjakan peruntukan kewangan sekolah seperti pembelian peralatan sekolah dan perbelanjaan alat kelengkapan sekolah. Hal ini ada berkait rapat dengan lantikan pengetua sekolah di Malaysia adalah berdasarkan kekananan dan bukan kemahiran pentadbiran kewangan seperti yang diperlukan (Ramaiah, 1992). Menurutny lagi, seseorang guru yang dilantik sebagai pengetua tidak semestinya mempunyai pengalaman dan kursus kewangan hanya diberikan kepada pengetua selepas mereka dilantik ke jawatan tersebut (Mohamed, 1997).

Usaha untuk meningkatkan pengetahuan dan kemahiran pengetua dan pembantu tadbir kewangan sekolah dilaksanakan melalui latihan dan perkembangan staf sekolah kerajaan (Azizah, 2004; Azman, 2001; Charil, 1984; Haris, 2002; Jaimis, 2004; Liong, 2005; Loo, 1999; Mohamed, 1997; Mokhtar, 2003; Suryanti, 2004). Bagi tempoh 2007-2009, KPM telah memperuntukkan sebanyak RM23.337 juta (2007), RM47.995 juta (2008) dan RM42.76 juta (2009) kepada Institut Aminuddin Baki (IAB), KPM untuk menguruskan program-program latihan termasuklah mengadakan kursus-kursus pengurusan kewangan sekolah PTj (IAB, 2009; Kamaruzaman, 2009). Selain itu, sekolah PTj juga dibekalkan dengan prasarana seperti komputer selain siri latihan yang memantapkan kemahiran pengetua dan pembantu tadbir sekolah (Bahagian Kewangan, 2007; BPPDP, 2006b). Namun demikian, masih ramai lagi pentadbir sekolah yang

belum mendapat latihan yang mencukupi lantaran bilangan sekolah telah mencecah 9,614 buah sekolah di seluruh negara pada tahun 2005 (EPRD, 2005).

Kekurangan dan kelemahan dalam aspek pengurusan kewangan ini menyebabkan pengetua tidak mempunyai masa yang cukup dan tidak berkemahiran untuk menyelia, memantau dan mengendalikan pengurusan kewangan yang dengan lebih cekap (Azizah, 2004; Azman, 2001; Jaimis, 2004; Kamaruzaman, 1997; Liong, 2005; Loo, 1999; Mokhtar, 2003; Suryanti, 2004). Walau bagaimanapun, sekurang-kurangnya kekurangan kemahiran dan pengetahuan ini dapat diatasi dengan adanya buku panduan dan risalah, bimbingan, kelengkapan komputer dan prasarana yang lain serta latihan secara intensif (Perin, 1996b).

Selain menguruskan bantuan PCG mata pelajaran dan bukan mata pelajaran, LPBT dalam KWK, akaun SUWA dan Akaun Asrama, sekolah juga menguruskan *one-off* bagi pelajar miskin. Menurut BPPDP (2006a), sebanyak RM1.5 juta telah diperuntukkan sebagai bantuan kepada pelajar-pelajar yang diagihkan melalui sekolah. Pengurus sekolah dipertanggungjawabkan untuk memberi jawapan kepada segala tindakan yang diambil di bawah bidang kuasanya seperti yang termaktub dalam Arahan Perbendaharaan 12,

*Mana-mana Pegawai Pengawal boleh dipanggil ke hadapan Jawatankuasa Akaun Awam yang ditubuhkan oleh Badan Perundangan yang berkenaan untuk menimbangkan laporan Ketua Audit Negara mengenai akaun awam, dan boleh dikehendaki membantu Jawatankuasa itu dalam penyiasatannya menjalankan mengenai mana-mana hal perbelanjaan yang dilakukan membazir, tidak memungut hasil, atau mana-mana perbelanjaan yang dilakukan tanpa kebenaran dalam jabatan atau pejabat di bawah kawalan kewangannya.*

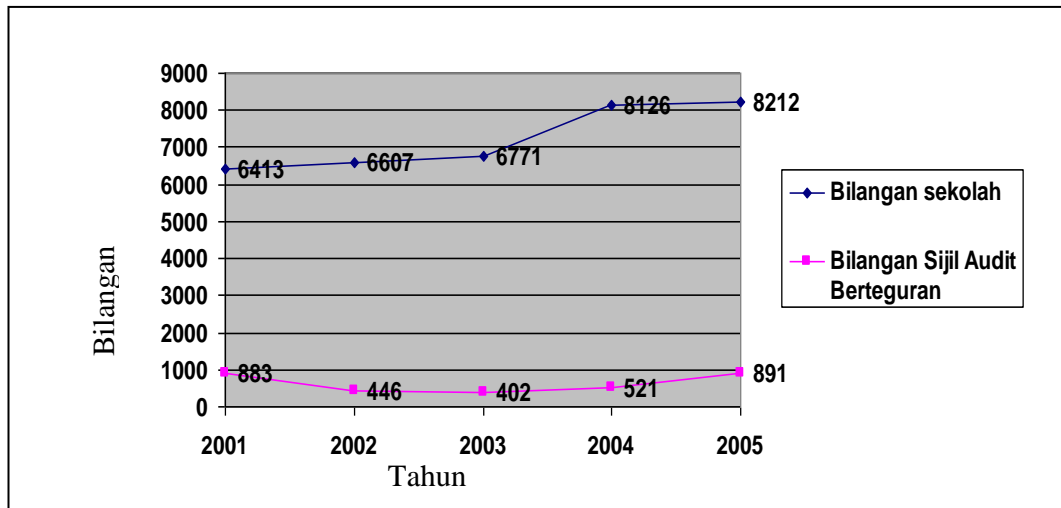
*halaman 194*

Penegasan di dalam hal ini sangat penting untuk menentukan pengagihan sumber-sumber kewangan negara mencapai matlamat dan sasarannya. Selain itu, penegasan ini akan dapat mengurangkan masalah, kelemahan pentadbiran dan gejala rasuah, penyelewengan dan salah guna kuasa (Levacic dan Downes, 2004). Menurut

lagi, kenafian tentang undang-undang dan prosedur semasa menguruskan kewangan boleh dikategorikan sebagai penyelewengan dan rasuah. Oleh itu, ketepatan, ketelusan dan kewibawaan dalam mengendali dan menguruskan rekod-rekod kewangan sekolah banyak disandarkan kepada Laporan Audit Sekolah yang memberi maklum balas berkaitan dengan prestasi kewangan sekolah.

Berdasarkan kepada Laporan Audit Sekolah 2005, sebanyak 8,212 Penyata Kewangan Sekolah telah diaudit. Daripada jumlah itu, 6,918 buah sekolah adalah daripada Semenanjung, 1,257 sekolah di Sabah, 26 di Labuan dan 11 di Sarawak. Kebanyakan pengurusan kewangan dan rekod perakaunan di Sarawak diselenggarakan oleh Pejabat Pelajaran Gabungan atau Daerah masing-masing. Menurut laporan tersebut, terdapat ketidakakuran pematuhan peraturan dan Undang-undang Perbendaharaan yang melibatkan pengurus sekolah.

Bagi tempoh kewangan tahun 2005, didapati prestasi pengurusan kewangan dan perakaunan sekolah tidak menunjukkan kemajuan kerana bilangan ketidakpatuhan terhadap peraturan dan penyelenggaraan rekod kewangan semakin meningkat. Sijil Audit Berteguran akan dikeluarkan kepada sekolah yang tidak mematuhi tatacara seperti yang dinyatakan dalam Peraturan 12, Peraturan-peraturan Pendidikan (Akaun dan Audit) 2002 dan tidak menyelenggarakan rekod kewangan dengan teratur. Rajah 1.2 menunjukkan peningkatan bilangan Sijil Audit Berteguran yang dikeluarkan oleh Bahagian Audit Sekolah bagi tempoh 5 tahun (2001 – 2005). Terdapat peningkatan sebanyak 370 buah sekolah yang mendapat Sijil Audit Berteguran iaitu dari 521 (6 peratus) buah sekolah pada tahun 2004 kepada 891 (11 peratus) pada tahun 2005. Kelemahan yang ketara adalah dari aspek kawalan terimaan dan kawalan perbelanjaan. Kelemahan-kelemahan ini berulang pada setiap tahun dan melibatkan jumlah wang yang besar dan hal ini adalah amat membimbangkan (Bahagian Audit Sekolah, 2005).



Rajah 1.2 : Sijil audit berteguran bagi tahun 2001-2005  
 Sumber : Bahagian Audit Sekolah (2005)

Bilangan teguran audit ini juga semakin meningkat dari setahun ke setahun. Pada tahun 2005, terdapat juga peningkatan mendadak pada bilangan sekolah yang gagal menghantar Penyata Kewangan tepat pada waktunya iaitu sebanyak 503 buah sekolah berbanding hanya lapan sekolah sahaja pada tahun sebelumnya dan kebanyakannya adalah sekolah-sekolah di Sabah. Perubahan ini adalah kesan daripada program perluasan geran di Sabah (Bahagian Audit Sekolah, 2005)

Skop pengauditan Bahagian Audit Sekolah juga melibatkan sekolah-sekolah yang mengendalikan Buku Vot atau pengguna eSPKB. Meskipun sekolah bertaraf PTj yang merupakan sekolah terpilih kerana mempunyai pengurusan kewangan yang cemerlang dengan mendapat audit bersih untuk tempoh tiga tahun berturut-turut, namun laporan audit khas untuk sekolah bertaraf PTj adalah sebaliknya. Semakan audit yang telah dijalankan terhadap buku vot, laporan dan penyata penyesuaian, rekod dan dokumen perakaunan serta dokumen-dokumen lain yang berkaitan dengan perbelanjaan bagi waran peruntukan yang diterima membuktikan perkara ini.

Laporan Audit Sekolah terhadap 26 sekolah bertaraf PTj yang diaudit pula, hampir 65 peratus sekolah tidak menyelenggarakan akaun dan rekod kewangan dengan baik selain berlaku ketidakpatuhan kepada peraturan kewangan yang sedia ada. Antara



ketidakpatuhan kepada pengurusan kewangan adalah dalam aspek-aspek berikut: (i) buku vot tidak diselenggarakan dengan kemas kini dan teratur, (ii) buku tidak disemak oleh pengurus sekolah, (iii) pesanan tempatan tidak dicatatkan dengan butir yang lengkap, (iv) daftar bil tidak diselenggarakan, tidak diperiksa dan diselenggarakan tetapi tidak lengkap dan kemas kini, (v) bayaran tidak disokong dengan dokumen yang lengkap, dan (vi) penyata penyesuaian tidak disediakan seperti mana di tetapkan (Bahagian Audit Sekolah, 2007).

Menurut Ketua Audit Negara, antara faktor yang menyumbang kepada kelemahan pengurusan akaun dan kewangan adalah sikap pengurus itu sendiri (Abd. Rahim, 2003; Mokhtar, 2003). Menurut beliau lagi, terdapat faktor-faktor lain yang turut menyumbang kepada hal ini seperti kelemahan individu, kelemahan organisasi dan sistem kawalan, kelemahan kepimpinan dan keadaan persekitaran. Pendapat ini disokong oleh dapatan beberapa kajian kes pengurusan kewangan beberapa sekolah menengah bertaraf PTj (Abd. Rahim, 2003; Ahmad Zaki, 2001; Jaimis, 2004; Loo, 1999; Siti Khadijah, 2002).

Kurang pemantauan daripada pihak atasan juga menyumbang kepada kelemahan pengurusan kewangan ini (Jaimis, 2004; Zaidah, 2004). Menurut Ethel (2007), perkara yang utama dalam proses transisi institusi kepada PTj adalah pemantauan dan penilaian yang berterusan daripada pihak yang menganjurkannya. Selain itu, seminar pengurusan pendidikan di dalam negara juga turut membincangkan perkara yang sama dan juga yang juga melibatkan integriti, akauntabiliti dan kewibawaan pengetua dalam menguruskan hal-hal pentadbiran sekolah terutamanya dari segi kewangan (Adi Badiozaman, 2001).

Ringkasnya, terdapat jurang dalam pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia dengan konsep PTj sebenar. Pada dasarnya, objektif utama pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf PTj

adalah untuk menambahkan kecekapan dan keberkesanan dalam pengurusan kewangan sekolah. Hal ini adalah untuk memenuhi kehendak *stakeholder* pendidikan selaras dengan matlamat Pelan Induk Pembangunan Pendidikan (PIPP) 2006-2010 dan Dasar Belanjawan Negara. Lantaran itu, sekolah-sekolah PTj boleh membuat keputusan kewangan dengan lebih cepat dan lebih berautonomi. Selain itu, peruntukan sekolah menengah PTj bertambah, birokrasi berkurang, bilangan staf sokongan yang mahir dan berpengalaman bertambah dan pengurusan kewangan sekolah melalui sistem eSPKB dan ePerolehan berjaya dilaksanakan (BPPDP, 2006b)

Namun, pada realitinya pengetua didapati kurang kuasa autonomi dalam membuat keputusan berbelanja. Pertambahan peruntukan kepada sekolah PTJ adalah untuk pembayaran gaji dan emolument staf. Bilangan staf sokongan pula tidak mencukupi dan kurang berkemahiran. Pengetua juga kurang berkemahiran, beban tugas pengurusan sekolah yang bertambah, kurang latihan dan pemantauan. Perkara-perkara ini dapat dirumuskan daripada dapatan dan penulisan oleh Abd. Rahim (2003), Abdul Rahim (2005), Adi Badiozaman (2001), Azizah (2004), Azman (2001), Bahagian Audit Sekolah (2005), BPPDP (2006a), Ethel (2007), Jaimis (2004), Kamaruzaman (1997), Levacic dan Downes (2004), Liong (2005), Loo (1999), Mokhtar (2003) dan Suryanti (2004). Ringkasnya, pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj dilihat masih belum cekap dan belum berkesan walaupun telah melaksanakan pengurusan kewangan yang “baru”.

Sekolah hanya melaksanakan sebahagian daripada fungsi PTj sahaja. Peranan sekolah PTj adalah lebih kepada membantu JPN atau PPD melaksanakan tugas dan fungsi JPN atau PPD (Mokhtar, 2003). Pandangan ini di sokong oleh Tooley dan Guthrie (2003) yang menyatakan bahawa kebanyakan negara cuba mengaplikasikan rasional ekonomi dalam pengurusan sistem pendidikan terutamanya dalam isu-isu tentang dan berkait dengan kecekapan (*efficiency*), *devolution*, pilihan (*choice*),

persaingan (*competition*) dan akauntabiliti (*accountability*) di seluruh jentera kerajaan tetapi sebaliknya terdapat usaha mengawal secara terus berkaitan dengan pengurusan kewangan tersebut.

Selain itu terdapat juga jurang dalam metodologi kajian pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah PTj. Hal ini adalah disebabkan kebanyakan kajian lepas menggunakan kaedah kajian kes. Kajian kualitatif ini tidak dapat digeneralisasikan secara meluas dalam kajian akan datang berbanding dengan kajian kuantitatif. Sekiranya sekolah yang dipilih mempunyai pengurusan kewangan yang cemerlang, maka dapatan kajian menunjukkan pengurusan kewangan sekolah adalah cemerlang, begitulah sebaliknya. Selain itu, bilangan kajian kuantitatif mengenai pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj pula amat kurang. Oleh yang demikian, pengkaji berasa yakin bahawa kaedah kuantitatif dan kaedah kualitatif dalam kajian ini dapat memberi pemahaman yang lebih menyeluruh, serta dapat digeneralisasi selain dapat memberi sumbangan kepada bidang ini.

#### **1.4 Kerangka teori**

Kajian yang dijalankan ini adalah kajian berbentuk analisis dasar kewangan yang melibatkan pelaksanaan sistem kewangan negara di peringkat sekolah. Dalam kajian ini, pelaksanaan termasuklah amalan-amalan sekolah yang merujuk kepada input dan proses dalam melaksanakan pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj. Pelaksanaan desentralisasi pengurusan kewangan yang juga di kenali sebagai pengurusan kewangan PTj juga melibatkan peranan pengetua sebagai pengurus dan pemimpin di sekolah untuk melaksanakannya. Justeru, dalam kajian ini pengkaji memilih teori pelaksanaan, teori desentralisasi pengurusan dan teori kewangan. Dalam kajian ini, teori desentralisasi pengurusan juga menyentuh teori Pengurusan Berasaskan Sekolah (PBS) manakala,

teori kewangan pula turut membincangkan mengenai sistem belanjawan dan teori pengurusan kewangan sekolah umum.

Teori pelaksanaan dapat menghuraikan isu yang berkaitan dengan pelaksanaan sistem kewangan dan masalah-masalah yang dihadapi. Selain itu ia juga bergantung pada kesediaan pelaksana melalui kejelasan dan kefahamannya mengenai sesuatu dasar kewangan. Berdasarkan perbincangan mengenai teori pelaksanaan dalam bab 2, dapat dirumuskan bahawa pelaksanaan pengurusan kewangan bertaraf PTj adalah berdasarkan Pendekatan Bawah-Atas. Pembuatan keputusan adalah di peringkat bawah dan di bawa ke atas yang diakui ia lebih efisien dalam pengurusan kewangan. Manakala, pengurusan kewangan sekolah yang sedia ada lebih cenderung kepada Pendekatan Atas-Bawah yang mana pembuatan keputusan kewangan telah ditentukan terlebih dahulu di peringkat lebih atas.

Walau bagaimanapun, pelbagai faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya seperti birokrasi, pembiayaan, prioriti, kesediaan pelaksana, kejelasan dan kefahaman serta kekurangan pemantauan. Pernyataan ini adalah bersandarkan kepada kajian dan pandangan oleh Cline (2000), Dunn (1994), Haddad (1995), Hjern Benny (1982), Gerston (1997), Goggin et al. (1990), Grindle (1980), Peters (2002), Pressman dan Wildavsky (1973), Mazmanian dan Sabatier (1983), Rein Van et al. (2001), dan Van Meter dan Van Horn (1975) mengenai pelaksanaan.

Teori desentralisasi pengurusan juga dikaitkan dengan teori Pengurusan Berasaskan Sekolah (PBS). Kedua-dua teori ini dapat menghuraikan dan memperjelaskan lagi kajian mengenai jenis desentralisasi pengurusan kewangan PTj yang diamalkan di sekolah. Berdasarkan pendapat Gershberg dan Meade (2005), Fullan (2001), Knight (1983, 1992, 1993), Miller et al. (2004), Omelas (2000), Ray et al. (2005), Shahril (2002a, 2005a), UNDP (1999) dan Wrinkler (1989) dapat dirumuskan

bahawa pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj adalah merupakan salah satu bentuk desentralisasi pengurusan kewangan.

Teori PBS pula menghuraikan tentang peri pentingnya peranan pengetua sebagai pengurus dan pemimpin tertinggi dalam pentadbiran di sekolah terutamanya dalam pengurusan sumber kewangan dan pengurusan sumber manusia. Justeru, keberkesanan pengurusan kewangan sekolah banyak bergantung kelayakan pengetua seperti berpengetahuan, berkemahiran, berkepimpinan, berkebolehan mengurus, berpemikiran strategik dan berpemikiran keusahawanan yang boleh diterjemahkan melalui tindakan-tindakannya. Namun kesemua ini tidak menemui kejayaan sekiranya pengetua tidak jelas dan faham tentang objektif, misi dan visi serta prinsip-prinsip mengenai dasar yang perlu dilaksanakan. Amalan desentralisasi pengurusan kewangan sering dikaitkan dengan tahap autonomi kepada pengurusan organisasi di bawahnya. Oleh yang demikian, dalam konteks ini pengetua sebagai pengurus sekolah diberikan lebih kuasa autonomi untuk membuat keputusan yang terbaik bagi sekolah masing-masing. Ini bermakna, pengetua dapat merancang dan membelanjakan peruntukan mengikut kesesuaian dan keutamaan aktiviti yang dijalankan. Pernyataan ini adalah bersandarkan kepada pendapat yang diberikan oleh Caldwell dan Spinks (1998a) dan Fullan dan Watson (1999).

Selain itu didapati penggunaan istilah PBS digunakan adalah berbeza-beza di antara sebuah negara dengan negara yang lain bergantung pada kesesuaian dasar pendidikan negara tersebut. Walau bagaimanapun, konsep dan tujuannya adalah sama. Contohnya, penggunaan istilah *School-Based Management (SBM)* seperti di Amerika Syarikat, Hong Kong dan Singapura, *Local Management School (LMS)* dan *School Management Initiative (SMI)* di United Kingdom dan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) di Indonesia (Ade Irawan et al., 2004, Shahril dan Marzita, 2009). Dalam konteks ini, pengetua selaku pengurus sekolah dan pelaksana dasar harus memahami

sepenuhnya matlamat sebenar dasar dan bagaimana ia harus dilaksanakan. Menurut Fullan (2001), di negara-negara membangun pelaksanaan dasar adalah dari atas ke bawah dan Ketua Jabatan adalah sebagai penghubung antara peringkat atasan dengan peringkat bawahan. Konsep Pengurusan Berasaskan Sekolah (*School-Based Management*) ditakrifkan oleh Caldwell dan Spinks (1998b) sebagai,

*“...sebuah sekolah yang mengamalkan sistem pendidikan desentralisasi dan mempunyai autoriti dan bertanggungjawab untuk membuat keputusan berkaitan dengan agihan sumber-sumber untuk mencapai matlamat, polisi, standard dan berakauntabiliti seperti mana yang telah ditentukan kerangkanya oleh kerajaan pusat”.*

*halaman 35*

Menurut Fullan (2001) lagi, kecanggihan sistem semata-mata tidak akan memberi sebarang makna sekiranya “pemandu” dan “penumpang” kepada sistem berkenaan dan tidak beriltizam untuk mempunyai nilai dan integriti yang tinggi. Oleh yang demikian, seorang pengetua harus memahami dan mempunyai pengetahuan tentang pengurusan kewangan dan prinsip-prinsip yang berkaitan dengannya. Tujuannya supaya pengetua mampu untuk mengurus kewangan dengan baik terutamanya dari sudut kawalan dan pemantauan tugas-tugas yang dilaksanakan oleh orang bawahannya. Pemahaman dan pengetahuan ini penting amat kerana ia melibatkan hukuman jika tidak dipatuhi berbanding dengan pelaksanaan dasar-dasar kerajaan yang lain.

Menyedari hal ini, kerajaan telah menggubal peruntukan yang membolehkan tindakan tatatertib diambil tindakan sekiranya didapati pegawai kerajaan tidak mempunyai integriti, tidak jujur, tidak amanah, tidak bertanggungjawab dan cuai semasa menjalankan tugas. Malah, Ketua Jabatan juga boleh dikenakan tindakan tertib sekiranya tidak mengambil tindakan kepada orang bawahannya yang terbukti tidak mempunyai amanah dan integriti. Selain itu, menurut Abdul Rahim (2005) dan Adi Badiozaman (2001) dalam usaha untuk menentukan kepatuhan terhadap perundangan,

peraturan-peraturan dan tatacara pengurusan kewangan, keselamatan pungutan serta kepatuhan terhadap penjagaan wang dan stok awam perlu diberi keutamaan.

Dalam konteks ini, pengetua perlu sentiasa memastikan kawalan berkesan ke atas semua pegawai di bawahnya supaya menjalankan tugas dengan jujur, cekap dan berkesan. Kawalan yang lebih rapi dan lebih teratur amat penting bagi memastikan kewangan direkod dan diakaun dengan betul berdasarkan peraturan-peraturan yang sedia ada walaupun pada jumlah yang kecil (Malek Shah, 2006). Justeru, kajian ini juga membincangkan tentang teori kewangan yang berkaitan dengan sistem belanjawan, pengurusan kewangan sektor awam dan teori pengurusan kewangan sekolah. Teori kewangan ini menghuraikan lagi tentang punca-punca kewangan dan kos-kos yang terlibat di samping proses kawalan pengurusan kewangan sekolah.

Kawalan pengurusan kewangan adalah melalui proses belanjawan yang komprehensif. Menurut Shahzad (2005), sistem belanjawan yang komprehensif boleh menjadi alat kepada kawalan ke atas input (kewangan) dan output (prestasi) yang berkesan. Kuasa belanjawan adalah paling dominan terutamanya dalam agihan peruntukan sumber (*allocation resources*) dan punca-punca kuasa (*authoritative resources*). Tujuan utama kawalan kewangan adalah untuk mengelakkan daripada berlakunya pembaziran, penipuan, penyelewengan, perbelanjaan tanpa kuasa, perbelanjaan tanpa mengikut arahan dan peraturan dan perbelanjaan yang melebihi peruntukan yang ditetapkan.

Kawalan kewangan adalah lebih kepada kawalan input kewangan yang bermula daripada bagaimana peruntukan dibuat, cara ia patut disimpan, dibelanjakan, direkodkan, dilaporkan termasuklah segala kawalan ke atas perjawatan, alat-alat kelengkapan, peraturan dan acara mengenai barang-barang, kerja-kerja yang berkaitan dengan peraturan perjalanan dan sebagainya. Manakala, kawalan output (prestasi) bagi

sektor awam adalah lebih kepada pencapaian matlamat dan disokong dengan kualiti perkhidmatan yang diberikan (Knight, 1993).

Keadaan ini berbeza dengan sektor swasta yang beroperasi dengan mementingkan keuntungan dengan menetapkan "*bottom line*" dalam sasaran bagi mencapai objektifnya. Walau bagaimanapun, menilai prestasi dan kawalan kepada reformasi belanjawan dalam sektor awam adalah amat sukar dilakukan kerana kekurangan data dan masa yang diambil adalah lama untuk mendapatkan maklumat (Shahzad, 2005). Dalam "pengurusan baru" ini melibatkan perubahan pengurusan kewangan sekolah menengah di mana pengurusan kewangan sekolah menjadi lebih berakauntabiliti, efisien dan efektif menggunakan sumber-sumber yang ada dan mengurangkan isu-isu yang berkaitan dengan pendidikan (Garner et al., 1992). Asas kepada perubahan dan kawalan kewangan terhadap perkhidmatan awam adalah dengan memperkenalkan teknologi perakaunan perniagaan (*business accounting technologies*) termasuklah ciri-ciri seperti laporan kewangan akru, sistem pengurusan akru, belanjawan, penilaian prestasi, daftar aset, prestasi audit, penilaian risiko secara kuantitatif dan analisis faedah dan risiko (Guthrie et al., 1999; Hood, 1995). Di New Zealand, reformasi perubahan struktur ini adalah bertujuan untuk mengurang dan menghapuskan peranan eksekutif pertengahan dalam sistem pentadbiran kerajaan.

Menurut Garner (2004), kawalan dibuat adalah berkaitan dengan proses pengurusan kewangan yang melibatkan pengurusan belanjawan, pengurusan tunai dan pungutan, pengurusan pembelian dan perolehan, pengurusan perbelanjaan dan pembayaran serta pengurusan akaun dan audit. Pandangan ini adalah konsisten dengan Knight (1983), yang menyatakan bahawa peranan dan tanggungjawab pengetua di sekolah adalah memastikan semua sumber-sumber kewangan dan perancangannya, sumber-sumber manusia dan fiskal, tempoh masa dan proses pengurusan kewangan dan sesi pengajaran dan pembelajaran yang berkesan.



Bagi tujuan memastikan pengetua melaksanakan tanggungjawabnya dengan cekap dan berkesan dalam pengurusan kewangan sekolah, Standard Kompetensi Kepengetuaan Sekolah Malaysia telah dikeluarkan (IAB, 2006). Antara kandungannya yang dinyatakan ialah seseorang pengurus sekolah perlu memiliki dan mempunyai kompetensi dalam pengurusan kewangan terutamanya (i) mematuhi Arahan Perbendaharaan, undang-undang, peraturan dan prosedur kewangan serta perkembangan terkini, (ii) memastikan pengurusan kewangan yang berkesan berasaskan prinsip dan peraturan berasaskan kecemerlangan sekolah, (iii) melaksanakan strategi untuk meningkatkan prestasi pengurusan kewangan cemerlang, (iv) mengamalkan prinsip integriti dan akauntabiliti dalam pengurusan kewangan, (v) menggunakan pendekatan dan teknologi terkini dalam pengurusan kewangan, (vi) memastikan penyimpanan aset, stok dan inventori sekolah yang kemas kini, dan (vii) menjalankan penilaian dan penambahbaikan prestasi pengurusan kewangan sekolah secara berterusan (IAB, 2006, Amin, 2008).

### **1.5 Kerangka konsep kajian**

Kajian ini bertujuan untuk menyelidiki pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf Pusat Tanggungjawab (PTj) di Malaysia setelah hampir sepuluh tahun dilaksanakan. Dalam konteks kajian ini, pelaksanaan termasuklah amalan-amalan sekolah yang merujuk kepada input dan proses dalam melaksanakan pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj. Input dalam kajian ini termasuklah maklumat dan punca-punca kewangan sekolah, kejelasan pengetua dan kuasa autonomi yang mampu mengubah dan mempengaruhi proses dalam menghasilkan output.

Manakala, proses dalam kajian ini adalah merupakan amalan-amalan pengurusan kewangan sekolah PTj. Amalan-amalan proses dalam pengurusan kewangan sekolah termasuklah melibatkan aktiviti-aktiviti pengurusan kewangan

termasuklah pengurusan terimaan dan pungutan, pengurusan buku tunai dan panjar wang runcit, pengurusan perbelanjaan dan bayaran, pengurusan penyata kewangan tahunan, pengurusan stor dan aset kerajaan dan pengurusan buku vot dan buku tunai cerakinan (Garner, 2004; OUM, 2008; Zaidatol Akmaliah, 1990).

Output pula adalah hasil daripada input dan proses dengan andaian bahawa sekiranya input dan proses berada dijajaran yang betul dan cemerlang, maka output juga cemerlang. Dalam konteks ini, output adalah seperti pencapaian pelajar yang cemerlang dan faedah yang diperolehi daripada pelaksanaan pengurusan kewangan yang cekap dan berkesan. Oleh yang demikian, dalam kajian ini, output tidak diperbincangkan. Tambahan pula, penentuan output dalam pendidikan sukar diukur dan mengambil masa yang panjang (Kaplan, 1997).

Dalam melaksanakan pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj, terdapat masalah-masalah pelaksanaan yang dikenal pasti yang menjadi penghalang kepada pencapaian output yang lebih berkesan. Lantaran itu, kajian ini juga meninjau masalah-masalah yang dihadapi oleh sekolah dalam melaksanakan pengurusan kewangan PTj di sekolah.

Sehingga kini, kajian kuantitatif mengenai pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf PTj masih kurang dijalankan (Azizah, 2004; Haris, 2002; Jaimis, 2004; Mokhtar, 2003; Siti Khadijah, 2002; Suryanti, 2004; Wan Azman, 2002). Justeru, kajian ini dijalankan bertujuan untuk memahami permasalahan kajian dan dapat menjawab soalan-soalan kajian. Kajian ini juga memberi fokus kepada tujuh perkara penting iaitu: (i) maklumat dan punca-punca kewangan sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia, (ii) tahap kejelasan pengetua, (iii) tahap autonomi dalam membuat keputusan, (iv) tahap kawalan proses pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj, (v) analisis perbezaan dalam tahap kejelasan, tahap autonomi dan tahap kawalan proses pengurusan kewangan, (vi) analisis korelasi di antara kejelasan pengetua, autonomi

pengetua dan kawalan proses pengurusan kewangan, dan (vii) masalah dalam pelaksanaan pengurusan kewangan PTj.

### **1.5.1 Maklumat punca-punca kewangan sekolah menengah bertaraf PTj**

Kajian ini bertujuan untuk mengetahui maklumat punca-punca kewangan sekolah yang merupakan input kepada pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia. Menurut Knight (1983), pengurusan kewangan sekolah juga perlu melihat kepada punca-punca kewangan atau dana yang disalurkan ke sekolah kerana punca kewangan yang berbeza membentuk pengurusan kewangan berbeza mengikut kesesuaian. Punca-punca kewangan sekolah adalah terdiri daripada dana-dana daripada kerajaan pusat dan dana sumbangan daripada awam.

Selain itu, pengurusan kewangan bukan hanya tertumpu menguruskan kewangan sekolah tetapi termasuklah juga mengurus sumber manusia dan fizikal. Selain itu maklumat yang berkaitan dengan kewangan sekolah termasuklah latar belakang dan maklumat kewangan sekolah seperti jenis sekolah, bilangan murid, bilangan guru, tahun sekolah dinaikkan taraf PTj, cara sekolah dinaik taraf PTj, komitmen pengurus pertengahan, komitmen staf sokongan, pemantauan, bilangan staf sokongan dan kemudahan komputer untuk melaksanakan eSPKB. Di samping itu, jenis akaun kumpulan wang yang diselenggarakan, sub waran yang diterima dan kecukupan peruntukan diterima, bila waran dan PCG diterima, anggaran jumlah waran dan PCG yang diterima untuk tahun 2007 dan prestasi kewangan sekolah PTj dilihat supaya mendapat gambaran yang lebih jelas tentang sekolah bertaraf PTj.

### **1.5.2 Kejelasan pengetua mengenai pengurusan kewangan PTj**

Kajian ini juga ingin mengetahui tahap kejelasan pengetua sebagai pelaksana pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj. Grindle (1980) dan Strauss dan Curry

(2002) bersependapat menyatakan keberkesanan pelaksanaan sesuatu dasar bergantung kefahaman dan kejelasan pelaksana dalam menterjemahkan sesuatu dasar itu melalui tindakannya. Pandangan ini disokong oleh Zaidatol Akmaliah (1990), yang menjelaskan bahawa terdapat tiga objektif utama yang perlu difahami oleh pengetua semasa menguruskan kewangan sekolah iaitu, (i) mengadakan kawalan yang ketat ke atas setiap pungutan dan perbelanjaan yang dilakukan sekolah dengan cara teratur dan sistematik supaya segala kecuaiian dapat dielakkan, (ii) memudahkan segala pelaksanaan tugas pengetua terhadap aspek yang berkaitan dengan perakaunan sekolah. (iii) untuk mengatasi dengan segera segala masalah yang timbul berkaitan dengan ketidakcekapan pengurusan kewangan sekolah.

Menurut Coopers dan Lybrand dalam Blandford (2009a), pengetua juga adalah merupakan seorang akauntan kerana pengetua juga merekod, menilai, menganalisis dan mentafsir data-data kewangan seperti mana yang dilakukan oleh seorang akauntan. Sehubungan itu, pengetua harus berkemahiran dan berpengetahuan dalam pendidikan perakaunan. Ini adalah kerana pendidikan perakaunan penting untuk dipelajari dalam pengurusan kewangan memandangkan ia adalah satu bidang ilmu yang berkaitan dengan pemahaman dan kemahiran dalam mengumpul, mengukur dan menyampaikan maklumat kewangan (Brigham dan Houston, 2004; Suhaida, 2002). Oleh yang demikian, pengkaji berpendapat bahawa tahap kejelasan pengetua perlu dikaji.

### **1.5.3 Kuasa autonomi dalam pengurusan kewangan PTj**

Kajian ini juga bertujuan untuk mengetahui tahap autonomi dalam membuat keputusan berhubung dengan pengurusan kewangan. Dalam pengurusan kewangan PTj, kuasa autonomi adalah lebih tinggi (Knight, 1983). Menurut Gawlik (2008), tahap autonomi seseorang itu berbeza daripada tahap autoriti dan peranannya dalam hirerki sesebuah organisasi. Menurut Perin (1996a), pembuatan keputusan dalam pengurusan kewangan

PTj terlibat tiga perkara utama iaitu perancangan kewangan, penambahan pendapatan dan perbelanjaan. Menurut INTAN (2003), tanggungjawab utama pengurus PTj adalah termasuk membuat kawalan peruntukan yang telah diberikan. Manakala menurut Curry (1999) pula, pembuatan keputusan dalam pengurusan kewangan PTj juga termasuklah penetapan agihan peruntukan. Oleh yang demikian, dalam kajian ini kuasa autonomi pengetua dalam membuat keputusan kewangan ditinjau dari aspek (i) perancangan belanjawan, (ii) agihan peruntukan, (iii) menambahkan pendapatan dan (iv) membuat perbelanjaan dan (v) kawalan perbelanjaan. Kuasa autonomi pengurus PTj juga hendaklah jelas dan bertulis agar mudah untuk membuat keputusan memandangkan ia mempunyai akauntabiliti terhadap setiap tindakannya (Curry, 1999; Fullan, 2001; Garner, 2004; Gawlik, 2008; O' Sullivan, 2000; Shahzad, 2005).

#### **1.5.4 Kawalan proses pengurusan kewangan sekolah PTj**

Kajian ini meninjau tahap kawalan pengetua terhadap pengurusan kewangan yang melibatkan aktiviti-aktiviti aktiviti pengurusan belanjawan, pengurusan tunai dan pungutan wang, pengurusan pembelian dan perolehan, pengurusan perbelanjaan dan pembayaran dan pengurusan akaun dan audit bagi memastikan pengurusan kewangan sekolah cekap dan berkesan (Garner, 2004). Situasi yang sama juga berlaku di luar negara (Edwards et al., 1997; Lapsley dan Pallot, 2000). Menurut Lapsley dan Pallot (2000), di New Zealand dan di United Kingdom amalan penggunaan asas-asas perakaunan dalam pengurusan kewangan organisasi adalah penting kerana ia dianggap sebagai kawalan untuk membolehkan peningkatan kepada keefisienan sumber-sumber kerajaan.

Manakala, Tooley dan Guthrie (2003) pula, pengurusan dan perakaunan kewangan adalah merupakan salah satu dari cara untuk "menghalalkan" setiap urusan niaga dalam organisasi. Perkara ini telah diterima umum dan dianggap "pengurusan

yang terbaik” bagi menyatakan keefisienan, keberkesanan dan berakauntabiliti dalam pengurusan awam. Manakala, dalam konteks pengurusan wang awam, perubahan dalam undang-undang dan dasar-dasar kewangan negara juga turut mengubah tingkah laku dalam organisasi sektor awam (Burch, 2007; DiMaggio, 1988; Scott, 2004; Zalinah dan NurSyakirin, 2007).

Pandangan ini disokong oleh Taylor et al., (2002), dalam kajian yang berfokus kepada bagaimana usaha-usaha reformasi pendidikan dengan menggunakan mekanisme peruntukan kewangan kerajaan melalui arahan dan polisi. Bagi tujuan untuk menjadikan sistem yang lebih efisien dan berakauntabiliti dan melaksanakan penjimatan dalam pendidikan, pemotongan peruntukan kerajaan dilakukan untuk tempoh tiga tahun sebanyak 12.7 peratus dengan mengekalkan kualiti pendidikan dikekalkan. Kesannya, wujud dua sistem iaitu sistem berpusat dan desentralisasi dalam pentadbiran berasaskan Pengurusan Berasaskan Sekolah (PBS).

Dapatan kajian juga menunjukkan dari segi amalannya terdapat “kelonggaran” di antara objektif polisi dan pelaksanaan program dalam menurunkan “kuasa mata wang” ini. Keputusan pengagihan peruntukan kewangan berdasarkan kos-kos operasi sesebuah sekolah seperti kos untuk gaji pengetua, guru dan staf sokongan, kos bahan pengajaran, kos pentadbiran dan utiliti, kos penyelenggaraan, kos pengangkutan pelajar, dan kos harta modal seperti pembiayaan bangunan dan kemudahannya dilakukan oleh pihak atasan di peringkat daerah. Dalam hal ini, Taylor et al. (2002) kurang bersetuju kerana pada pandangannya, pengetua adalah lebih memahami keadaan yang berlaku di sekolah dan kos-kos yang terlibat berkaitan dengannya jika dibandingkan dengan pihak atasan di peringkat daerah.

Justeru itu, menurut Taylor et al. (2002) ada baiknya jika “kawalan jarak jauh” dengan menggunakan “*golden rules*” diwujudkan kerana adalah sukar untuk mengawal jika pentadbir tidak mempunyai kuasa memaksa (*coersive power*). Selain itu, adalah

lebih baik jika autonomi diberikan kepada pengurusan sekolah supaya pengetua jelas tentang tanggungjawab dan akauntabilitinya. Jika tidak, akan wujud banyak “*a lot of kingdom*” yang menyebabkan “konflik profesional dan birokrasi yang berpanjangan” kerana wujudnya penglibatan teknokrat dalam pengurusan.

Oleh yang demikian, menurut beliau pengetua perlu mempunyai pemikiran keusahawanan terutama yang berkaitan dengan belanjawan, *break-even*, defisit bagi menguruskan kewangan sekolah. Jika tidak, ia mengambil masa yang panjang untuk menerangkan sesuatu perkara dalam mesyuarat, bengkel dan latihan. Namun, menurutnya lagi umumnya pengetua tidak memberi keutamaan kepada tugas menguruskan kewangan berbanding tugas yang lain kerana tidak mempunyai *mindset* dalam bidang kewangan dan keusahawanan (Taylor et al., 2002).

#### **1.5.5 Analisis perbezaan dalam tahap kejelasan, tahap autonomi dan tahap kawalan proses pengurusan kewangan mengikut jenis sekolah**

Bagi tujuan analisis secara inferensi kajian ini juga melihat sama ada terdapat perbezaan dalam tahap kejelasan, tahap autonomi dan tahap kawalan proses pengurusan kewangan mengikut jenis sekolah. Kajian oleh Lokman (2007) tentang orientasi kepimpinan pengetua mendapati terdapat perbezaan yang signifikan orientasi kepimpinan pengetua mengikut jenis sekolah. Walau bagaimanapun, kajian juga mendapati bahawa tidak terdapat perbezaan kepimpinan pengetua berdasarkan faktor jantina dan pengalaman.

Selain itu kajian oleh Jamalullail et al. (2009) mengenai kefahaman dan amalan guru terhadap pengurusan disiplin mendapati tahap kefahaman dan amalan guru mengenai pengurusan disiplin sekolah adalah tinggi. Selain itu, kajian juga mendapati terdapat perbezaan yang signifikan di antara guru lelaki dan guru perempuan mengenai kefahaman guru terhadap pengurusan disiplin sekolah. Walau bagaimanapun kajian

mendapati tidak terdapat perbezaan yang signifikan di antara guru lelaki dan guru perempuan terhadap amalan pengurusan disiplin di sekolah.

#### **1.5.6 Analisis korelasi antara kejelasan pengetua, autonomi pengetua dan kawalan proses pengurusan kewangan**

Kajian ini juga melihat sama ada terdapat korelasi di antara kejelasan pengetua, tahap autonomi dan kawalan proses pengurusan kewangan sekolah. Menurut Fullan dan Watson (1999), kefahaman dan kejelasan pengetua mengenai sesuatu polisi boleh membantu menguruskan sekolah dengan lebih baik melalui tindakannya. Pandangan ini juga disokong Taylor et al. (2002) dari aspek yang berbeza. Menurut Taylor et al. (2002), kebolehlaksanaan pengurusan kewangan yang cekap dan berkesan bukan sahaja dapat difahami dan dapat dijelaskan tetapi ia mestilah disertai oleh kuasa autonomi yang diberikan kepada pengurus sekolah agar ia dapat memastikan kawalan pengurusan kewangan sekolah dilaksanakan sepenuhnya. Justeru kawalan pengurusan kewangan yang cekap dapat membantu kepada pengurusan yang cekap dan berkesan (Edwards et al., 1997; Garner, 2004; Lapsley dan Pallot (2000). Sehubungan itu korelasi di antara kejelasan pengetua, autonomi pengetua dan kawalan proses pengurusan kewangan perlu dianalisis untuk menentukan sama ada terdapat korelasi di antara satu sama lain.

#### **1.5.7 Masalah-masalah dalam pelaksanaan pengurusan kewangan PTj**

Berdasarkan kajian lalu, banyak masalah yang timbul dalam pelaksanaan pengurusan kewangan bertaraf PTj (Azizah, 2004; Haris, 2002; Jaimis, 2004; Mokhtar, 2003; Siti Khadijah, 2002; Suryanti, 2004; Wan Azman, 2002). Oleh itu, kajian ini bertujuan untuk mengenal pasti apakah kekangan yang menyebabkan masalah atau isu tersebut timbul. Menurut Fullan dan Watson (1999), faktor kepimpinan pengetua dan faktor-faktor lain yang boleh menjejaskan kelancaran pelaksanaan sesuatu dasar. Berdasarkan



perbincangan di atas pengkaji telah merumuskan kajian ini dalam satu kerangka konsep kajian seperti Rajah 1.3 dengan mengambil kira pandangan Dunn (1994), Fullan (2001), Garner (2004), Grindle (1980), INTAN (2006), Knight (1983, 1992, 1993), Perin (1996b), Strauss dan Curry (2002), Shahzad (2005), Xavier (2001b).

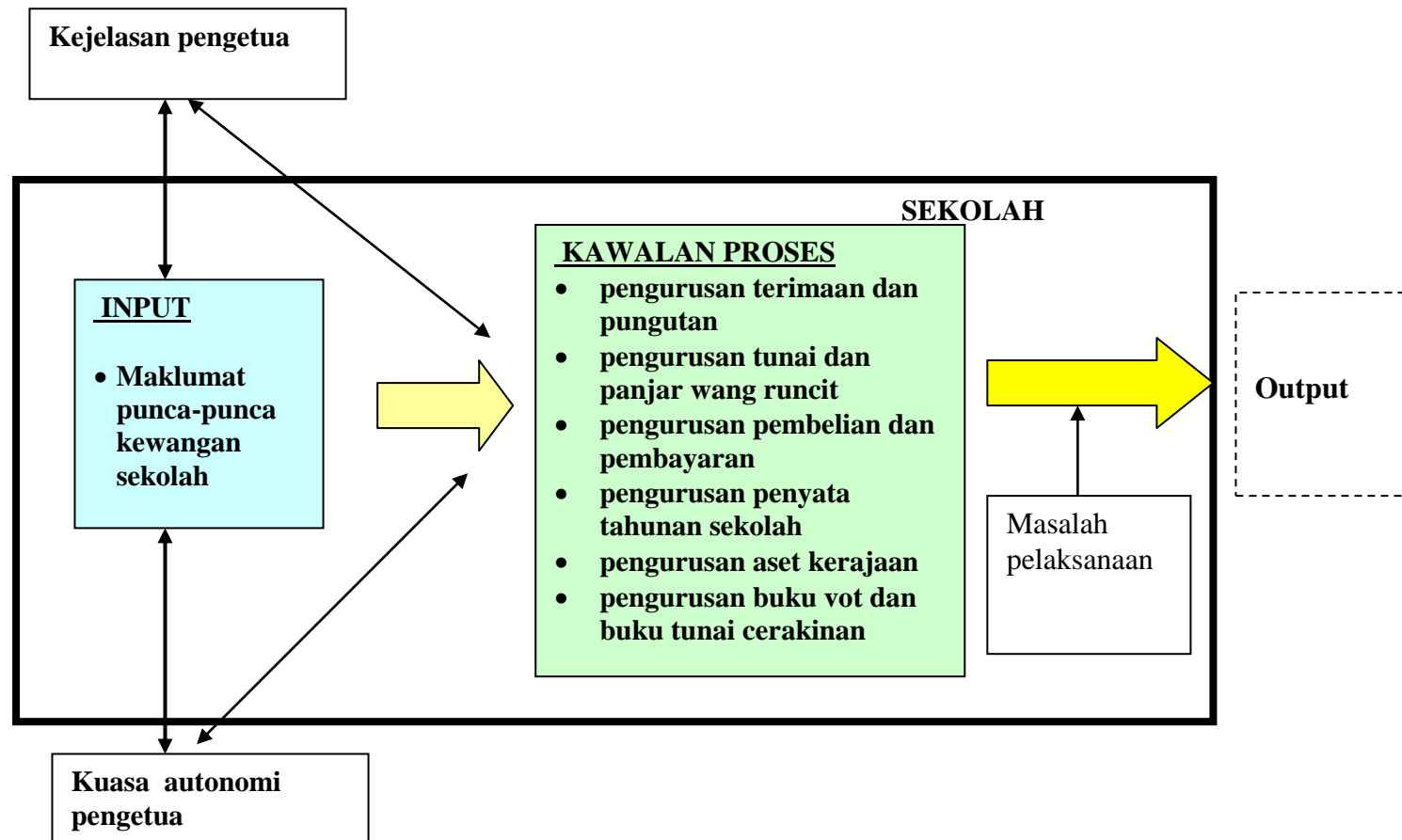
Selain itu, dapatan kajian juga diharapkan dapat menyumbang kepada maklumat berkaitan dengan pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia dan dapat dijadikan rujukan dan panduan sekali gus dapat memberi sumbangan dalam bidang ini. Sesungguhnya, kefahaman yang jelas berkaitan dengan pelaksanaan sesuatu program, polisi atau dasar dan permasalahannya akan dapat dijadikan input kepada implementasi dasar kewangan di masa akan datang secara lebih sempurna dan menyeluruh selari dengan perkembangan pengkomputeran sistem pengurusan kewangan kerajaan (*e-kerajaan*). Pandangan ini disokong oleh Mohd Izham dan Sufean (2008) yang menyatakan bahawa perubahan sistem pengurusan sekolah perlu berubah kepada sistem pengurusan yang berasaskan teknologi maklumat yang lebih bersepadu supaya dapat membantu pengetua membuat keputusan dengan lebih pantas.

## **1.6 Tujuan kajian**

Kajian ini adalah bertujuan untuk mengkaji pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia. Tinjauan adalah untuk mengetahui maklumat punca-punca kewangan sekolah menengah PTj, tahap kejelasan pengetua mengenai pengurusan kewangan PTj, tahap kuasa autonomi pengetua dalam pengurusan kewangan dan tahap kawalan pengurusan kewangan sekolah menengah PTj.

Selain itu, kajian ini juga bertujuan untuk mengenal pasti sama ada terdapat perbezaan dalam tahap tahap-tahap tersebut mengikut jenis sekolah. Seterusnya kajian juga ingin mengenal pasti sama ada terdapat korelasi antara kejelasan pengetua, kuasa

Rajah 1.3 : Kerangka konsep kajian



Rajah 1.3 : Kerangka konsep kajian

autonomi dan kawalan pengurusan kewangan bertaraf PTj. Akhirnya, kajian ingin meninjau masalah-masalah dalam pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah PTj setelah beberapa tahun dilaksanakan.

### **1.7 Objektif kajian**

Kajian ini mempunyai beberapa objektif iaitu:

1. Kajian ini bertujuan mengenal pasti maklumat punca-punca kewangan sekolah menengah PTj di Malaysia.
2. Kajian ini bertujuan mengenal pasti tahap kejelasan pengetua mengenai pengurusan kewangan sekolah menengah PTj.
3. Kajian ini bertujuan mengenal pasti tahap autonomi pengetua dalam pengurusan kewangan sekolah menengah PTj.
4. Kajian ini bertujuan mengenal pasti tahap kawalan proses pengurusan kewangan sekolah menengah PTj dalam aspek (i) pengurusan terimaan dan pungutan, (ii) pengurusan buku tunai dan panjar wang runcit, (iii) pengurusan pembelian dan pembayaran, (iv) pengurusan penyata kewangan tahunan sekolah, (v) pengurusan aset dan (vi) pengurusan buku vot dan buku tunai cerakinan.
5. Kajian ini untuk mengenal pasti sama ada terdapat perbezaan dalam tahap kejelasan pengetua, tahap autonomi pengetua dan tahap kawalan proses pengurusan kewangan mengikut jenis sekolah.
6. Kajian ini untuk mengenal pasti sama ada terdapat korelasi antara kejelasan pengetua, kuasa autonomi dan kawalan pengurusan kewangan sekolah menengah PTj.
7. Kajian ini juga bertujuan mengenal pasti masalah-masalah yang dihadapi dalam melaksanakan pengurusan kewangan sekolah menengah PTj.

### **1.8 Soalan kajian**

Bagi tujuan untuk mendapatkan gambaran, penyiasatan dan penerokaan mengenai pelaksanaan dan amalan pengurusan kewangan di sekolah menengah bertaraf Pusat Tanggungjawab (PTj), beberapa persoalan dikemukakan. Antaranya ialah :

1. Apakah maklumat punca-punca kewangan sekolah menengah PTj di Malaysia?
2. Sejauh manakah tahap kejelasan pengetua mengenai pengurusan kewangan sekolah menengah PTj?
3. Sejauh manakah tahap autonomi pengetua dalam pengurusan kewangan sekolah menengah PTj?
4. Sejauh manakah tahap kawalan proses pengurusan kewangan sekolah menengah PTj dalam aspek (i) pengurusan terimaan dan pungutan, (ii) pengurusan buku tunai dan panjar wang runcit, (iii) pengurusan pembelian dan pembayaran, (iv) pengurusan penyata kewangan tahunan sekolah, (v) pengurusan aset dan (vi) pengurusan buku vot dan buku tunai cerakinan?
5. Adakah terdapat perbezaan dalam tahap kejelasan pengetua, tahap autonomi pengetua dan tahap kawalan proses pengurusan kewangan mengikut jenis sekolah?
6. Adakah terdapat korelasi antara kejelasan pengetua, kuasa autonomi dan kawalan pengurusan kewangan sekolah menengah PTj?
7. Apakah masalah-masalah yang dihadapi dalam melaksanakan pengurusan kewangan sekolah menengah PTj?

### **1.9 Kepentingan kajian**

Secara amnya, kajian yang dijalankan ini diharapkan akan dapat menjelaskan realiti pelaksanaan sistem pengurusan kewangan bertaraf PTj di sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia. Di samping itu sampel yang digunakan adalah 277 yang meliputi

populasi sekolah menengah PTJ di seluruh negara. Oleh yang demikian, pengkaji berpendapat bahawa sampel yang digunakan dalam kajian ini cukup besar untuk satu kajian.

Dari aspek metodologi, kajian ini dijalankan dengan menggunakan kaedah kuantitatif dan kaedah kualitatif dalam satu kajian tunggal atau lebih dikenali sebagai *mixed method* (Abd. Murad et al., 2006; Creswell, 2007; Recker, 2007) yang sebelum ini kurang dijalankan dalam bidang ini. Kebanyakan kajian pelaksanaan pengurusan sekolah bertaraf PTj dijalankan dalam bentuk kajian kes yang tidak dapat digeneralisasikan secara meluas (Azizah, 2004; Haris, 2002; Jaimis, 2004; Mokhtar, 2003; Siti Khadijah, 2002; Suryanti, 2004; Wan Azman, 2002). Justeru kajian ini sekurang-kurangnya kajian ini dapat menyumbang kepada kepelbagaian metodologi kajian dan tidak menumpu hanya kepada kajian kualitatif supaya dapat menjadikan satu kajian yang lebih komprehensif dan boleh digeneralisasikan.

Kaedah kajian kualitatif adalah berdasarkan kajian kes bagi setiap jenis sekolah menengah di Malaysia seperti mana yang disebutkan dalam sampel kajian. Teknik kajian yang digunakan adalah temu bual, pemerhatian dan semakan dokumen yang berkaitan. Tujuannya adalah untuk memberi sokongan dan “memperkaya” data-data kuantitatif yang dijalankan bagi memberi kefahaman dan penjelasan yang lebih kepada pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj di Malaysia. Kajian kes dilakukan terhadap lima jenis sekolah yang berlainan agar dapat memberi input yang pelbagai dari latar belakang yang berbeza-beza. Selain itu, ia sekurang-kurangnya dapat memberi maklumat yang lebih menyeluruh kepada perancang, pembuat dasar, pembuat keputusan dalam KPM dan JANM agar dapat mengambil kira keadaan situasi semasa apabila melaksanakan penambahbaikan dan perubahan kepada dasar baru.

Dapatan kajian ini juga akan dapat mendedahkan permasalahan dalam pelaksanaan program agar ia dapat diatasi dengan sebaik-baiknya supaya mencapai

matlamat sebenar program berdasarkan kepada prosedur dan undang-undang yang berkaitan dengan kewangan yang berkuat kuasa. Komitmen dan integriti yang tinggi oleh pengurus sekolah amat diperlukan untuk menguruskan kewangan. Sekiranya pengurusan kewangan dilaksanakan dengan betul dan kemas kini, ruang untuk berlaku penyelewengan adalah terbatas. Keadaan ini akan meningkatkan kecenderungan untuk pengagihan dan pengurusan sumber-sumber kewangan yang lebih cekap, telus dan berwibawa.

Selain itu, dapatan kajian ini juga diharapkan dapat merintis kepada profil sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia yang boleh menjelaskan maksudnya. Profil ini juga dapat dijadikan panduan dan rujukan kepada penyelidik, ilmuwan dan mereka yang berkepentingan dan yang berminat pada masa akan datang. Akhirnya, diharapkan kajian ini dapat memberi peluang dan cetusan kepada pelbagai pihak terutama Bahagian dan Jabatan dalam KPM untuk bekerjasama mewujudkan sistem pengurusan kewangan yang lebih menyeluruh, mantap dan berkesan.

#### **1.10 Batasan kajian**

Kajian ini dijalankan dengan batasan tertentu, terutamanya dari segi lokasi, peserta dan tumpuan kajian seperti mana yang dinyatakan dalam definisi operasi kajian. Dari segi lokasi, kajian ini terbatas kepada sekolah-sekolah menengah PTj di seluruh negara. Kajian ini juga dijalankan menggunakan kaedah kualitatif dan kuantitatif. Kajian kualitatif dijalankan dengan menggunakan soal selidik sebagai instrumen kepada 277 buah sekolah menengah bertaraf PTj di mana pengetua adalah merupakan responden kajian.

Pentadbiran soal selidik ini dilaksanakan menggunakan perkhidmatan pos. Senarai nama dan alamat sekolah-sekolah menengah bertaraf PTj diperoleh melalui laman web Bahagian Kewangan, KPM. Oleh itu, kajian ini tertakluk kepada maklum

balas yang diberikan oleh 277 responden yang dikenal pasti kesesuaiannya dengan kajian yang dijalankan tanpa prasangka.

Oleh sebab kajian pelaksanaan pengurusan kewangan amat kurang dilaksanakan, pembinaan item dalam soal selidik adalah berdasarkan kepada pengalaman, kajian literatur dan perbincangan dengan penyelia serta berpandukan kepada beberapa dokumen penting untuk melaksanakan pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia. Antara dokumen tersebut ialah: (i) Pelan Induk Pembangunan Pendidikan (PIPP), KPM 2006-2010, (ii) Soal selidik kajian kebolehlaksanaan pemberian geran ke sekolah di Negeri Sabah, (iii) Perluasan sekolah harian sebagai PTj tahun 2005 oleh Bahagian Kewangan, KPM, (iv) Senarai semakan Jawatankuasa Pengurusan Kewangan dan Akaun, KPM, (v) Senarai semak penyata kewangan tahunan sekolah oleh Bahagian Audit Sekolah, KPM, dan (iv) Modul dan Nota Kursus Pengurusan Kewangan Sekolah Bertaraf PTj oleh Institut Aminuddin Baki (IAB), KPM.

Kajian ini juga dijalankan secara kualitatif dengan menggunakan teknik kajian kes. Oleh itu strategi pemilihan sampel adalah secara bukan rawak iaitu menggunakan pensampelan bertujuan (*purposive sampling*) seperti yang dinyatakan oleh Creswell (2005) dan Patton (1990). Kajian ini hanya memberi tumpuan terhadap lima sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia yang terdiri daripada sebuah sekolah Sekolah Menengah Teknik (SMT), sebuah Sekolah Berasrama Penuh (SBP), sebuah Sekolah Menengah Harian Semenanjung, sebuah Sekolah Menengah Kebangsaan Agama (SMKA) dan sebuah Sekolah Menengah Harian di Sabah. Dalam hal ini, Sekolah Menengah Sukan dan Sekolah Menengah Pendidikan Khas dianggap sebahagian dari Sekolah Menengah Harian Semenanjung memandangkan bilangan yang sekolah kecil dan Ketua PTj adalah Jabatan Pelajaran Negeri (JPN).

Perbezaan latar belakang sekolah ini bertujuan untuk mendapat gambaran yang lebih jelas, gambaran sebenar dan gambaran lebih menyeluruh berkaitan dengan amalan pengurusan perakaunan sekolah-sekolah menengah PTj di Malaysia. Selain itu, pengetua dan pembantu tadbir sekolah dipilih menjadi responden memandangkan kedua-duanya adalah individu-individu yang terlibat secara langsung serta memahami dan dapat menghuraikan pengurusan kewangan berdasarkan kepada perspektif, pengalaman dan amalan mereka.

Selain itu, kajian ini juga menghadapi kesulitan kerana melibatkan rekod kewangan yang diklasifikasikan sebagai "SULIT", "RAHSIA" dan "TERHAD". Maka, berkemungkinan berlaku kecenderungan dalam kalangan pihak pengurusan sekolah untuk "menyembunyikan" maklumat-maklumat kewangan. Justeru itu, dalam keadaan ini pengkaji mengambil data dan maklumat tanpa prasangka. Walau bagaimanapun, pengkaji telah berusaha sedaya upaya untuk tidak mendedahkan segala butiran dan maklumat berkaitan dengan responden dan sekolah terlibat kerana ia adalah hanya bertujuan untuk penyelidikan sahaja. Kajian ini adalah berbentuk deskriptif kerana ia bertujuan untuk meninjau dan meneliti pelaksanaan dan amalan pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf pusat tanggungjawab (PTj) dan ia bukannya bertujuan untuk menguji mana-mana teori atau hipotesis.

Dapatan kajian ini juga diharapkan dapat mendedahkan permasalahan dalam pelaksanaan program agar ia dapat diatasi dengan sebaik-baiknya supaya mencapai matlamat sebenar program berdasarkan kepada prosedur dan undang-undang yang berkaitan dengan kewangan yang berkuat kuasa. Komitmen dan integriti yang tinggi oleh pengurus sekolah amat diperlukan untuk menguruskan kewangan. Sekiranya pengurusan kewangan dilaksanakan dengan betul dan kemas kini, ruang untuk berlaku penyelewengan adalah terbatas. Keadaan ini akan meningkatkan kecenderungan untuk



pengagihan dan pengurusan sumber-sumber kewangan yang lebih cekap, telus dan berwibawa.

### **1.11 Definisi Operasi**

Skop kajian adalah tertakluk kepada definisi konsep dan istilah diberikan dan diperjelaskan supaya ia bersesuaian dengan tujuan dan objektif kajian yang dijalankan. Selain itu, definisi operasi diperlukan kerana ia mampu untuk menerangkan konsep kajian dalam konteks-konteks tertentu dan ia akan memberi lebih penjelasan dan kefahaman kepada pembaca terhadap sesuatu kajian.

#### **1.11.1 Pelaksanaan**

Pelaksanaan merujuk kepada perihal, perbuatan atau proses melaksanakan, menjalankan, mengusahakan sesuatu rancangan. Dalam kajian ini, pelaksanaan termasuklah amalan-amalan sekolah yang merujuk kepada input dan proses dalam melaksanakan pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj.

#### **1.11.2 Pengurusan kewangan**

Pengurusan kewangan adalah merujuk kepada perakaunan sektor awam yang diguna pakai secara prinsipnya di semua agensi kerajaan. Perakaunan sektor awam melibatkan pengurusan wang awam yang melibatkan aktiviti-aktiviti perancangan, perekodan, pelaporan, pengauditan dan kawalan kewangan yang menjadi satu kitaran yang berterusan (Ali et al., 2004)

#### **1.11.3 Pengurusan kewangan sekolah**

Pengurusan kewangan sekolah merujuk kepada satu proses untuk merancang, mengelola, mengarah, mengawal, mengagihkan tugas dan menggembeng sumber-sumber kewangan organisasi yang ada bagi mencapai matlamat organisasi berdasarkan kepada peraturan dan undang-undang yang telah ditetapkan. Aktiviti-aktiviti

pengurusan kewangan termasuklah pengurusan terimaan dan pungutan, pengurusan buku tunai dan panjar wang runcit, pengurusan perbelanjaan dan bayaran, pengurusan penyata kewangan tahunan, pengurusan stor dan aset kerajaan dan pengurusan buku vot dan buku tunai cerakinan (Garner, 2004; OUM, 2008; Zaidatol Akmaliah, 1990).

#### **1.11.4 Pusat Tanggungjawab (PTj)**

Pusat Tanggungjawab (PTj) dapat dirumuskan sebagai institusi yang mengamalkan desentralisasi kewangan dan melaksanakan perancangan yang strategik berasaskan sumber-sumber yang ada serta berakauntabiliti terhadap penambahan pendapatan dan kos-kos yang terlibat (Knight, 1983; Perin, 1996a; Strauss dan Curry, 2002). Manakala, tafsiran JANM (2007) mengenai PTj adalah merupakan unit atau organisasi yang menerima waran peruntukan daripada Jabatan Akauntan Negara Malaysia (JANM). Dalam kajian ini, PTj adalah merujuk kepada institusi yang mempunyai perancangan strategik berdasarkan misi dan visi organisasi, mempunyai kuasa autonomi yang jelas, boleh membuat keputusan dengan cepat tanpa melalui kerendah birokrasi, mempunyai pangkalan data yang lengkap, melaksanakan fleksibiliti dalam pengurusan, mempunyai budaya keusahawanan, berupaya menambahkan pendapatan dan mengawal kos-kos yang berkaitan (Perin, 1996a; Strauss dan Curry, 2002).

#### **1.11.5 Sekolah Menengah Bertaraf Pusat Tanggungjawab (PTj)**

Sekolah menengah bertaraf PTj adalah sekolah menengah dinaik taraf kepada PTj yang menerima waran peruntukan dari Jabatan Akauntan Negara Malaysia (JANM) (Bahagian Kewangan, 2001).

#### **1.11.6 Maklumat punca-punca kewangan**

Maklumat punca-punca kewangan adalah merujuk kepada input-input kepada pengurusan kewangan sekolah menengah bertaraf PTj di Malaysia. Dalam kajian ini punca-punca kewangan sekolah termasuklah maklumat mengenai sumber-sumber

kewangan yang terdiri daripada dana-dana daripada kerajaan pusat dan dana sumbangan daripada awam. Selain itu maklumat punca-punca kewangan meliputi maklumat sekolah, tentang jenis akaun kumpulan wang yang diselenggarakan, sub waran yang diterima dan kecukupan peruntukan diterima, bila waran dan PCG diterima, anggaran jumlah waran dan PCG yang diterima untuk tahun 2007 dan prestasi kewangan sekolah PTj berdasarkan prestasi audit untuk tiga tahun terakhir

#### **1.11.7 Kejelasan**

Kejelasan adalah merujuk kepada perihal sesuatu penerangan yang tidak kabur dan difahami. Dalam kajian ini, kejelasan juga mencakupi kefahaman pengetua mengenai perihal mengenai sesuatu peraturan dan prosedur kewangan yang sedang berkuat kuasa seperti mana telah ditetapkan oleh kerajaan.

#### **1.11.8 Kuasa Autonomi**

Kuasa autonomi merujuk kepada kebebasan pengetua untuk membuat keputusan untuk mentadbir dan mengurus kewangan sekolah tanpa penguasaan dan pengendalian pihak lain. Dalam konteks kajian ini, kuasa autonomi dapat dirumuskan sebagai autoriti yang diberikan kepada pengetua supaya berkebolehan dan berupaya untuk membuat keputusan dalam pengurusan kewangan tanpa di pengaruhi oleh pihak lain.

#### **1.11.9 Kawalan**

Kawalan adalah merujuk kepada satu proses yang menyekat dan menjaga sesuatu perkara itu berlaku dan memastikannya dalam keadaan selamat dan mengikut peraturan yang ditetapkan. Dalam konteks kajian ini, kawalan bermaksud kawalan terhadap proses pengurusan kewangan bagi memastikan tiada penyelewengan berlaku dengan mematuhi peraturan dan prosedur yang telah ditetapkan.

#### **1.11.10 Masalah pelaksanaan**

Masalah pelaksanaan bermaksud perkara atau keadaan yang menimbulkan kesukaran atau kesulitan dalam melaksanakan sesuatu perkara. Dalam konteks kajian ini, masalah pelaksanaan bermaksud perkara atau keadaan yang menimbulkan kesulitan dan halangan dalam pelaksanaan pengurusan kewangan PTj di sekolah menengah.

#### **1.11.11 Buku Vot**

Buku vot adalah merujuk kepada buku rekod yang perlu diselenggarakan oleh institusi atau sekolah bertaraf Pusat Tanggungjawab (PTj) seperti mana dalam AP 95 yang mengandungi maklumat dan berkaitan dengan peruntukan, tanggungan, perbelanjaan dan baki peruntukan (JPA, 2002). Dalam kajian ini, buku vot yang dimaksudkan boleh berbentuk buku yang dilakukan secara manual ataupun hamparan cetakan komputer yang dilakukan menggunakan komputer.

#### **1.11.12 Waran**

Waran adalah merujuk kepada satu kebenaran bertulis daripada Jabatan Akauntan Negara Malaysia (JANM) untuk membelanjakan wang awam (Bahagian Kewangan, 2005).

#### **1.11.13 Pemegang Waran**

Pemegang waran adalah merujuk kepada penama yang dinyatakan dalam waran yang diberi kuasa untuk berbelanja dan mengawal peruntukan tersebut (Bahagian Kewangan, 2005b). Dalam kajian ini, pengetua adalah merupakan pemegang waran yang dimaksudkan dan dibenarkan untuk berbelanja dan mengawal peruntukan kerajaan.

#### **1.11.14 Perbelanjaan**

Perbelanjaan adalah merujuk kepada apa-apa kebenaran atau kuasa yang diluluskan di Parlimen yang menyatakan maksud-maksud perbelanjaan dan amaun untuk tahun

semasa kewangan. Ia termasuklah aktiviti membekalkan barang-barang dan perkhidmatan (Bahagian Kewangan, 2005b).

#### **1.11.15 Hasil**

Hasil adalah merujuk kepada pendapatan negara yang harus dipungut dalam pelbagai bentuk seperti yang diwartakan (INTAN, 2006).

#### **1.11.16 Geran Per Kapita (PCG)**

Geran Per kapita (PCG) adalah merujuk kepada bantuan kepada setiap murid yang mengambil mata pelajaran di sekolah kerajaan dan sekolah bantuan kerajaan (Bahagian Kewangan, 2005b).

### **1.12 Rumusan**

Perkembangan PTj di Malaysia bermula pada sekitar tahun 1990-an juga berkait dengan isu-isu kecekapan dan keberkesanan program-program pendidikan yang sering dibahaskan. Secara umumnya, tujuan pelaksanaan pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj adalah untuk menjadikan pengurusan sekolah lebih telus, berwibawa dan seterusnya dapat meningkatkan kecekapan dan keberkesanan program-program pendidikan di sekolah.

Walau bagaimanapun selepas hampir sepuluh tahun pelaksanaannya, masih kurang kajian yang komprehensif mengenainya dijalankan. Berdasarkan laporan, literatur dan pembentangan kertas kerja di seminar-seminar pendidikan, masih wujud kelemahan dalam pengurusan kewangan sekolah terutamanya berkait dengan integriti dan kewibawaan pengetua sebagai pengurus sekolah. Justeru, tujuan kajian ini adalah untuk menjawab tujuh persoalan kajian untuk mencapai objektif kajian antaranya mendapatkan maklumat kewangan dan latar belakang sekolah menengah PTj, menentukan tahap kejelasan pengetua, menentukan tahap kuasa autonomi pengetua

dalam membuat keputusan kewangan dan menentukan tahap kawalan proses pengurusan kewangan sekolah.

Selain itu, kajian ini juga melihat sama ada terdapat perbezaan yang signifikan mengenai kejelasan pengetua, kuasa autonomi dan kawalan pengurusan kewangan mengikut jenis sekolah. Seterusnya, mengenal pasti sama ada terdapat korelasi di antara kejelasan pengetua, kuasa autonomi dan kawalan pengurusan kewangan sekolah dan akhirnya meninjau tentang masalah-masalah yang dihadapi oleh pengetua dalam melaksanakan pengurusan kewangan sekolah bertaraf PTj.

Dalam usaha untuk mencapai objektif kajian, kajian ini juga mempunyai batasan-batasan dalam melaksanakannya. Kepentingan kajian diharapkan dapat menyumbang kepada percambahan ilmu terutamanya dalam bidang pengurusan kewangan sekolah dan ekonomi pendidikan serta dapat digeneralisasikan untuk rujukan akan datang. Selain itu ia juga membawa implikasi kepada pembuat dasar, kepada penyediaan program latihan untuk pentadbir sekolah, kepada kepemimpinan pengetua dan akhirnya kepada pembentukan profil sekolah menengah bertaraf PTj.