

ENHANCING JKR PERFORMANCE- AN AUDIT PERSPECTIVE

Equestrian Resort Kuala Terengganu

Terangganu

28 Mei 2013

Tajuk ceramah saya pagi ini ialah Enhancing JKR Performance- An Audit Perspective bermaksud Memperkasakan Prestasi JKR dari perspektif Audit.

Saya kira hadirin sekalian semua bersetuju JKR sebagai salah satu agensi frontline dalam sistem penyampaian Kerajaan telah lama berjasa kepada rakyat dan negara. Tidak perlulah saya senaraikan berapa banyak projek infrastruktur Kerajaan yang dijayakan oleh JKR kerana memang terlalu banyak. Peranan penting JKR itu dapat disempurnakan sekian lama dengan semangat dan komitmen yang tinggi dan profesional.

2. Prestasi adalah output dan outcome hasil kerja warga JKR. Ianya boleh dilihat dan boleh diukur oleh stakeholders termasuklah Kerajaan, jabatan pelanggan pengguna, masyarakat, media dll. Mereka akan mempunyai persepsi mereka sendiri tentang tahap prestasi JKR dalam konteks semasa, samada cemerlang, memuaskan atau sebaliknya. Biasanya jabatan atau agensi Kerajaan yang bagus buat kerja jarang2 mendapat pujian tetapi akan mendapat kritikan dan cemuhan meluas apabila outcome yang negatif di sebarluaskan oleh media atau dibangkitkan di Parlimen. Pada umumnya persepsi masyarakat terhadap

JKR tentulah positif kerana JKR mempunyai track record yang lama dan luas. Brand JKR itu sememangnya popular.

3. Memperkasakan bermaksud tindakan2 yang harus diambil untuk mengekalkan kecemerlangan sesebuah organisasi. Kita harus sedar bahawasanya kecemerlangan itu bukan sesuatu yang kekal. Misalnya ada corporation2 yang dahulunya diakui atau diiktiraf sebagai cemerlang kini tidak lagi begitu. Bahkan ada yang bankrap atau pupus. Biasalah setiap organisasi itu ada kekuatan dan kelemahan masing2. Jadinya kalau organisasi itu sedar akan kelemahan2nya dan berusaha untuk memperbaikinya secara konsisten mudahlah kecemerlangan itu dipulih dan dikekalkan.

4. Perspektif audit pula adalah pandangan dan rumusan yang dibuat oleh juruaudit, samada juruaudit dalam atau juruaudit luar selepas memeriksa dan menganalisis segala fakta berkaitan perkara yang diaudit. Misalnya sejak tahun2 80an lagi JAN telah melaksanakan audit prestasi atau performance audit ke atas program2, projek2 atau aktiviti badan2 berkanun termasuklah projek2 infrastruktur yang melibatkan agensi2 teknikal seperti JKR dan JPS. Pengauditan prestasi ini atau juga dikenali sebagai value for money audit bertujuan menilai sejauhmana sesuatu program atau projek itu telah dirancang, dilaksana dan dipantau berasaskan prinsip2 ekonomi, efficiency dan effectiveness. Proses pengauditan ini memakan masa lebih kurang 4 bulan dan semasa pengauditan dijalankan sehinggalah deraf laporan disediakan pihak auditi diberi banyak masa untuk membuat ulasan dan penjelasan, yang mana jika didapati munasabah turut dimasukkan dalam laporan audit itu. Laporan

yang dikeluarkan dapat dijadikan panduan kepada ketua2 jabatan dan agensi yang berkenaan mengambil tindakan2 yang sewajarnya.

5. Saya perlu jelaskan disini bahawa bilangan program atau projek yang diaudit setiap tahun merupakan sebahagian kecil sahaja daripada beribu program dan projek kerajaan, samada kerajaan persekutuan, negeri ataupun tempatan. Ini sudah memadai untuk memberi isyarat kepada ketua2 jabatan dan agensi bahawa jika ada kepincangan2 atau kelemahan yang berkaitan dengan sesuatu program atau projek itu, eloklah disemak dan diawasi program atau projek yang serupa ditempat lain kerana besar kemungkinan kelemahan2 itu juga berlaku disitu. Kalau kita baca laporan penuh audit kita akan dapati kelemahan2 yang didedahkan itu seolah2 berulang kali berlaku dan seolah2 sama sahaja bentuknya. Inilah yang menimbulkan persepsi negatif dikalangan stakeholders. Kalau program atau projek itu diuruskan dan diselidikan oleh JKR maka sukarlah untuk mengelakkan persepsi negatif terhadap JKR walaupun punca kelemahan2 tersebut adalah dari pihak lain, seperti kontraktor, konsultan atau lain2 agensi. Biasanya boss2 JKR tahu tentang kelemahan2 tersebut hanya bila dilaporkan oleh audit. Kalau mereka tahu lebih awal lagi saya percaya mereka akan ambil tindakan segera bagi membetulkan keadaan. Saya fikir salah satu sebab kenapa kelemahan2 ini berlaku ialah semasa menjalankan kerja, mereka yang berkenaan merasa yakin yang projek mereka tidak diaudit. Sebaliknya kalau mereka yakin projek itu akan diaudit, saya percaya mereka akan berkerja dengan lebih teliti dan waspada lagi. Saya ingin memaklumkan di sini bahawa sekarang ini JAN tidak lagi hanya melakukan auditan setelah sesuatu projek itu siap iaitu post audit tetapi juga semasa projek itu sedang dilaksanakan, contohnya

projek MRT dan projek River of Life. Kita telah menetapkan semua projek Kerajaan yang melebihi 1 billion rgt wajib diaudit tetapi ini tidak bermakna projek2 kurang daripada 1 billion rgt tidak diaudit langsung. Ianya akan diaudit secara selective. Langkah ini diambil bagi membantu negara memastikan projek2 ini mencipta value-for-money semaksimum mungkin.

6. Sebelum saya bincangkan cara2 memperkasakan prestasi JKR, elok rasanya saya imbas secara umum apakah kepincangan2 atau kelemahan yang ditegur oleh audit berdasarkan laporan audit mengenai projek2 kerajaan yang melibatkan JKR secara langsung ataupun tidak. Tidak perlulah saya sebut specific projects, hadirin boleh rujuk kepada laporan2 audit kami. Biasanya kelemahan2 ini boleh dikategorikan dalam 3 peringkat iaitu peringkat perancangan, peringkat pelaksanaan dan peringkat pemantauan.

7. Di peringkat perancangan, biasanya audit mendapati ianya telah dilakukan dengan baik atau memuaskan. Tetapi ada juga masalah kurang teliti dalam perancangan menyebabkan masalah2 rumit di peringkat pelaksanaan atau boleh menjejaskan value for money. Salah satu isu perancangan ialah kesesuaian sesuatu tapak yang biasanya dicadangkan oleh pelanggan. Sebaik2nya JKR boleh menasihati pelanggan tentang implikasi terhadap kos dan tarikh projek siap sekiranya pelanggan mahu meneruskan projeknya di tempat itu walaupun mengikut pengalaman atau kepakaran JKR tapak itu bakal mengundang masaalah, seperti kecuraman, berpayah, bersetingan. Audit mendapati faktor tapak yang kurang sesuai banyak mempengaruhi keupayaan menyiapkan projek mengikut jadual dan sekiranya ia menyebabkan kelewatan yang serius sudah tentu ia akan

mengakibatkan kenaikan kos yang serius juga. Saya sedar dalam banyak keadaan memang tidak banyak pilihan dalam perkara tapak ini tetapi kalau kos infra dan penyediaan tapak ditapak itu akan menaikkan kos projek secara significant, pada pendapat audit wajarlah tapak yang lain diusahakan.

8. Reka bentuk yang kurang sesuai juga boleh menimbulkan pelbagai masalah dalam pelaksanaan dan penyelenggaraan selepas projek siap. Bila bumbung runtuh atau siling runtuh selepas projek siap kadang2 ianya disebabkan reka bentuk yang tidak sesuai. Begitu juga ada rekabentuk yang tidak praktikal dan mesra pengguna. Semasa banyak projek Kerajaan dibuat secara design and build dulu, kesannya ialah kenaikan kos menyebabkan kos keseluruhan projek melambung. Misalnya pembinaan sekolah design and build ataupun designer schools yang mana kos pembinaan dan penyelenggaraan jauh lebih tinggi berbanding yang dibuat cara konvensional yang lebih utamakan functionality berbanding aesthetic. Saya tahu JKR satu masa dahulu pernah menyediakan model2 rekabentuk sekolah mengikut keadaan tapak dan bilangan murid tetapi saya tidak tahu sejauh mana model2 ini telah digunakan. Pada masa sekarang saya difahamkan banyak kerja2 rekabentuk dibuat oleh konsultan2 JKR yang mempunyai pengalaman yang luas dalam bidang rekabentuk sewajarnya meneliti rekabentuk swasta ini atau mengadakan design audit bagi mengelakkan masalah kemudian hari yang boleh menjejaskan imej JKR juga. Pada pandangan audit masalah2 rekabentuk pasti mengakibatkan kenaikan kos, lanjutan masa dan perubahan kerja semasa pembinaan.

9. Satu lagi isu dalam perancangan projek ialah overscoping

disebabkan unjuran permintaan tidak realistik mengikut keadaan semasa. Misalnya unjuran bilik darjah yang dibuat lima tahun sebelum sekolah siap tidak sama dengan keadaan demografi semasa, mengakibatkan pembaziran dari segi bilangan bilik darjah yang kosong, yang terpaksa di jadikan setor. Begitu juga saiz wad2 dihospital2 di kawasan2 tidak ramai penduduk atau ketiadaan doktor2 yang mencukupi. Bayangkan kos penyenggaraannya!

10. Tidak kurang pentingnya bab perancangan ini ialah pemilihan 2 kon dan satu V iaitu kontraktor, konsultan dan vendor. Kadang2 JKR yang pilih, kadang2 pihak lain yang putuskan! Salah pilih akan membawa implikasi buruk kepada imej Kerajaan dan JKR. Sebabnya 2 kon satu V ini merupakan salah satu critical factor dalam menentukan kejayaan sesuatu projek kerana banyak bergantung kepada kewibawaan dan keupayaan mereka. Rekod lama tidak bolih menjamin keupayaan yang berterusan jika mereka mempunyai masalah dengan projek2 lain mereka. Yang tidak ada track record pula berisiko tinggi yang projek akan dijual kepada pihak lain. Pendeknya macam2 risiko ada. How can agencies like JKR better manage the risks? Maybe at contractor selection stage not much JKR can influence but at implementation stage there is certainly much you can do I think.

11. Di peringkat pelaksanaan pula banyak juga kelemahan2 yang dikenalpasti oleh audit. Pada saya impak keseluruhan daripada kelemahan2 yang berulang2 ialah persepsi bahawasanya adalah sesuatu yang biasa bagi projek2 kerajaan lewat disiapkan berbanding jadual, kos meningkat dan mutu kerja yang rendah dan tidak mengikut spesifikasi. Isu sebenar disini ialah jika kelemahan2 ini begitu serius ia akan merugikan kerajaan

dari segi kenaikan kos dan tentunya menjejaskan imej Kerajaan. Imej JKR juga terjejas jika ia menjadi SO projek. Saya akui dalam perkara ini ada perkara2 yang tidak boleh dielakkan, tetapi jika faktor2 yang boleh dielakkan berlaku seperti kecuaiian, kurang teliti dalam memastikan pematuhan kepada peraturan2 dan prosidur kerajaan atau pematuhan kepada terma2 dan spesifikasi kontrak maka dari segi akauntabilitinya, SO harus dipertanggungjawabkan. Kelemahan2 yang serius itu pasti menjadi indikator kepada tahap kecemerlangan organisasi. Cabaran di sini ialah mentransformasikan the culture of mediocrity kepada culture of excellence, membetulkan kelemahan2 yang biasa dan mebiasakan amalan2 yang telah diperbetulkan. Ini merupakan satu tuntutan bagi memastikan tahap profesionalisma yang tinggi.

12. Apakah bentuk kelemahan yang serious? Ambil kelewatan projek sebagai contoh. Misalnya kelewatan 3 atau 4 bulan boleh diterima tetapi kalau berbulan2 atau bertahun2 tak siap bagaimana. Ada juga berlaku kes di mana tempoh LAD jauh melewati tempoh asal projek siap. Kalau sekolah tak siap2 bayangkan inconvenience yang terpaksa dihadapi oleh guru2, ibubapa dan murid yang mungkin terpaksa menumpang sekolah lain lebih lama. Atau bangunan pejabat kerajaan yang tak siap2, terpaksa melanjutkan tempuh sewaan menyebabkan kos tambahan kepada Kerajaan. Pernah ada kes di mana bangunan sudah siap tapi belum boleh masuk lagi sebab perabut memerlukan 7 bulan lagi untuk dihantar kerana perolehannya lewat diputuskan. Kenalah sambung sewaan. Selalunya kelewatan berkait dengan EOT. 2 atau 3 EOT perkara biasa tapi kalau sampai 7 kali macam mana? Takkanlah semuanya disebabkan faktor2

yang tidak dapat dielakkan! Saya percaya JKR ada maklumat tentang record no of EOT yang diluluskan setakat ini.

13. Kalau kita lihat kelemahan2 yang dinyatakan dalam laporan audit yang biasanya mengakibatkan projek2 sangat lewat disiapkan, atau kos projek meningkat dengan signifikan dan projek menghadapi defect yang banyak dan serius antaranya ialah disebabkan faktor-faktor berikut:-

- Penyeliaan tapak atau poor site supervision dan satu lagi ialah pentadbiran kontrak yang lemah. Kita tahu poor site supervision gara2 terlalu percaya pada konsultan biasanya menyebabkan kualiti kerja yang tidak memuaskan, ketidakpatuhan kepada spesifikasi kontrak dan berlaku kelewatan dalam pembinaan. Manakala kelemahan dalam pentadbiran kontrak adalah seperti kontrak lewat ditandatangani, baki bayaran balik Wang Pendahuluan tidak dapat dituntut, tempoh liputan sah laku dan nilai Bon Pelaksanaan/ Wang Jaminan tidak tepat , polisi insurans tidak diuruskan dengan teratur, kelewatan meluluskan lanjutan masa, gantirugi tertentu tidak ditetapkan, LAD tidak dikenakan, perubahan kerja dilakukan sebelum mendapat kelulusan dan Perakuan Kerja tidak siap tidak dikeluarkan walaupun kontrak telah tamat . Kita lihat kelemahan2 ini berpunca daripada human errors yang melanggar peraturan2 Kerajaan dan peraturan2 jabatan sendiri. Ia melambangkan kecuaiian dalam menjaga kepentingan kerajaan secara sedar atau tidak yang membawa kepada persepsi negatif terhadap jabatan.

- Begitu juga kalau kita lihat kelemahan dalam pemantauan projek, kita tahu pemantauan yang rapi dan berterusan adalah penting bagi memastikan pelaksanaan sesuatu projek itu akan berjalan dengan lancar dan siap dengan memuaskan. Pemantauan bukan sahaja di peringkat pelaksanaan projek tetapi juga dalam tempuh tanggungan kecacatan. Kurangnya pemantauan di peringkat tempuh tanggungan kecacatan biasanya menyebabkan kecacatan lewat diperbaiki, kecacatan dibiarkan tanpa apa2 tindakan, kecatatan yang sama berulang, dan kecacatan tidak dibaiki walaupun tempuh tanggungan kecacatan telah tamat. Adalah malang kalau Kerajaan terpaksa menanggung kos membaiki kecacatan sebaik sahaja tempuh tanggungan kecacatan tamat.
- Human errors yang saya sebut tadi kalau terus berlaku akan menimbulkan berbagai persepsi di kalangan stakeholders tentang collective integrity jabatan, tentang competency, tentang tahap profesionalisme jabatan. Stakeholders jabatan akan mempersoalkan kenapakah sebuah jabatan profesional yang telah lama wujud dan berpengalaman seperti JKR masih menghadapi masalah2 pengurusan projek dan kenapakah they could not do it right first time secara konsisten. Adakah jabatan menghadapi masalah dari segi petugas2 yang kurang pengetahuan dan kemahiran atau adakah mereka mempunyai masalah sikap?

14. Dari perspektif audit, dalam memperkasakan prestasi JKR wajarlah kelemahan2 tadi yang boleh dianggap cabaran2 dalaman ditangani dengan

lebih berkesan lagi. Dalam pada itu kita juga sedar JKR berhadapan dengan cabaran2 luaran yang juga mempunyai impak terhadap prestasi keseluruhan JKR dalam pelaksanaan dan pemantauan projek seperti masalah koordinasi dan komunikasi dengan jabatan dan agensi kerajaan lain. Tidak kurang penting ialah kerendah2 kontraktor, konsultan dan vendor yang kadang2 diwakili oleh bekas2 warga JKR yang telah berhijrah ke sektor swasta. Masalahnya saya lihat golongan2 ini biasanya gagal menjalankan tanggungjawab masing2.

15. Seperti lain2 organisai juga, dalam hendak memperkasakan prestasinya, warga JKR haruslah melihat 4 aspek utama yang mempengaruhinya iaitu sikap, attitude, kemahiran dan pengetahuan, skills and knowledge dan integriti. Seperti yang kita semua ketahui bagi memastikan perkhidmatan awam terus cemerlang Kerajaan mahu semua penjawat awam berkerja dengan cepat, tepat dan berintegriti. Dalam konteks ini bagi JKR to move forward aspek2 tersebut perlulah diberi penekanan terutamanya pegawai2 baru dilapangan. Attitude mereka terhadap kerja harus positif dengan memastikan mereka sentiasa teliti dan memberi perhatian kepada details supaya mereka tidak dianggap berkerja sambil lewa. Azam untuk doing things right first time haruslah diperkuatkan setiap masa. Begitu juga dalam aspek skills and knowledge sentiasa berusaha dipertingkatkan. Knowledge ini luas ya. Belajar dari pengalaman masa lepas atau dari pengalaman pihak lain boleh juga membantu dalam kerja kita. Bacalah laporan2 audit, sama ada laporan JAN mahupun audit dalam, saya percaya banyak yang boleh dijadikan iktibar.

16. Satu lagi dalam aspek lessons learnt ini ialah value management

yang sekarang ini menjadi standard procedure bagi merancang projek2 kerajaan. Pada saya value management ini amatlah penting bagi memaksimumkan value for money kerana aspek2 penting seperti tapak, skop project, rekabentuk, penyenggaraan dll bagi mengurangkan kos dan mengurangkan risiko projek bermasalah. Saya percaya pengurusan nilai ini bolih dimanfaatkan kepada seluruh warga kerja JKR dalam melaksanakan projek.

17. Bagi aspek integriti pula, saya kira kita semua tahu bahawa bidang construction samada dalam sektor awam mahupun sektor swasta sentiasa berisiko tinggi berlakunya rasuah dan salah guna kuasa. Ruang dan peluang gejala negatif ini sentiasa terbuka. Kalau kelemahan2 atau kesilapan2 yang saya sebut tadi disebabkan oleh faktor skills and knowledge ianya bolih di atasi menerusi latihan dan coaching oleh pegawai senior tetapi kalau disebabkan oleh personal greed yang rela berkompromi sikap profesionalnya, ini tentulah mendukacitakan dan wajar dibanteras habis2an.