

Pengurusan Sektor Awam: Perspektif Perakaunan

Pengurusan Sektor Awam: Perspektif Perakaunan

RASID MAIL

PENERBIT UNIVERSITI MALAYSIA SABAH

Kota Kinabalu • Sabah • Malaysia

<http://www.ums.edu.my>

2014

Ahli Majlis Penerbitan Ilmiah Malaysia (MAPIM)

© Universiti Malaysia Sabah, 2014
Cetakan Pertama, 2010
Cetakan Kedua, 2013
Cetakan Ketiga, 2014

Hak cipta terpelihara. Tiada bahagian daripada terbitan ini boleh diterbitkan semula, disimpan untuk pengeluaran atau dikeluarkan ke dalam sebarang bentuk sama ada dengan cara elektronik, gambar serta rakaman dan sebagainya tanpa kebenaran bertulis daripada Penerbit Universiti Malaysia Sabah, kecuali seperti yang diperuntukkan dalam Akta 332, Akta Hak Cipta 1987. Keizinan adalah tertakluk kepada pembayaran royalti atau honorarium.

Segala kesahihan maklumat yang terdapat dalam buku ini tidak semestinya mewakili atau menggambarkan pendirian mahupun pendapat Penerbit Universiti Malaysia Sabah. Pembaca atau pengguna buku ini perlu berusaha sendiri untuk mendapatkan maklumat yang tepat sebelum menggunakan sebarang maklumat yang terkandung di dalamnya. Pandangan yang terdapat dalam buku ini merupakan pandangan ataupun pendapat penulis dan tidak semestinya menunjukkan pendapat atau polisi Universiti Malaysia Sabah. Penerbit Universiti Malaysia Sabah tidak akan bertanggungjawab terhadap sebarang masalah mahupun kesulitan yang timbul, sama ada secara menyeluruh atau sebahagian, yang diakibatkan oleh penggunaan atau kebergantungan pembaca terhadap kandungan buku ini.

Perpustakaan Negara Malaysia Data Pengkatalogan-dalam-Penerbitan

Rasid Mail, 1968-

Pengurusan sektor awam : perspektif perakaunan / Rasid Mail.

Mengandungi Indeks

Bibliografi: ms. 250

I. Malaysia Counselling

ISBN 978-967-5224-23-2

1. Finance, Public--Malaysia--Accounting. 2. Accounting--Malaysia. I. Judul
657.835009595

Muka taip teks: Times New Roman
Saiz taip teks dan *leading*: 11/14 poin
Diterbitkan oleh: Penerbit Universiti Malaysia Sabah
Tingkat Bawah, Perpustakaan
Universiti Malaysia Sabah
Jalan UMS
88400 Kota Kinabalu, Sabah.
Dicetak oleh: GAYAWARA SDN. BHD.
No. 2, Jalan Nountun,
Kg. Bambangan Inanam, Tingkat Bawah,
Wisma Capital, 88450 Kota Kinabalu, Sabah.

*Didedikasikan untuk
June, Fateh, Ain, Farhan, Farish, Alysha*

KANDUNGAN

HALAMAN

SENARAI JADUAL

SENARAI RAJAH

SENARAI SINGKATAN

PRAKATA

BAB 1 – PERKEMBANGAN SEKTOR AWAM DI MALAYSIA **1**

Pengenalan

Struktur Pentadbiran Negara

Latar Belakang dan Perkembangan Sektor Awam di Malaysia

Sektor Awam sebagai Institusi Dinamik

Sensitiviti Kakitangan Awam Terhadap Persekitaran Sektor Awam

Dasar Penswastaaan di Malaysia

Perakaunan Sektor Awam

Perakaunan Pengurusan dalam Sektor Awam

Kitaran Perakaunan Pengurusan

Perkembangan Disiplin Perakaunan Pengurusan

Struktur Pengurusan Sektor Awam di Malaysia

Struktur Kos Kerajaan

BAB 2 – PERANCANGAN **51**

Pengenalan

Persekitaran Perancangan Sektor Awam

Perancangan Strategik dalam Sektor Awam

Masalah Perancangan dalam Sektor Awam

Perkembangan Sistem Belanjawan Kerajaan

Activity-Based Budgeting (AAB)

Proses Belanjawan Kerajaan

Masalah dalam Proses Belanjawan Kerajaan

Transformasi Sistem Belanjawan Kerajaan

BAB 3 – PENGORGANISASIAN **105**

Analisis Organisasi Sektor Awam

Reka Bentuk Sistem Perakaunan

Isu dalam Reka Bentuk Sistem Kawalan Pengurusan

Pengorganisasian Aktiviti Sektor Awam

Proses Organisasi: Peranan Perakaunan Pengurusan

Pertembungan Nilai: Peranan Perakaunan Pengurusan

BAB 4 – PELAKSANAAN	135
Pengenalan	
Polisi Pembangunan Malaysia	
Masalah Pelaksanaan Projek Sektor Awam	
Peranan Perakaunan Pengurusan dalam Proses Pelaksanaan	
Kesimpulan	
BAB 5 – KAWALAN	149
Pendahuluan	
Perspektif Kritikal Kawalan Pengurusan	
Kawalan Strategik Sektor Awam	
Elemen Kawalan Sektor Awam	
Kawalan Dasar	
Kawalan Fiskal dan Monetari	
Perakaunan sebagai Mekanisme Kawalan Belanjawan	
Kawalan Belanjawan	
Kesimpulan	
BAB 6 – PENILAIAN PRESTASI	171
Pengenalan	
Antara Pengurusan dan Pengukuran Prestasi	
Kepentingan Pengukuran Prestasi kepada Organisasi	
Isu Pengurusan Prestasi dalam Sektor Awam	
Pengukuran Prestasi: Sumbangan Perakaunan Pengurusan	
BSC dalam Pengurusan Prestasi	
Peranan <i>Benchmarking</i> dalam Pengurusan Prestasi	
Konsep Prestasi dalam Sektor Awam	
Falsafah Penilaian dan Pengukuran Prestasi Sektor Awam	
Masalah Pengukuran Prestasi dalam Sektor Awam	
Kontrak Prestasi	
Kesimpulan	
BAB 7 – PERUBAHAN SISTEM PERAKAUNAN PENGURUSAN	206
Pengenalan	
Perubahan Organisasi	
Peranan Perakaunan dalam Proses Transformasi Organisasi	
Faktor Kritikal Keberkesanan Peranan Perakaunan	
Faktor Mempengaruhi Keberkesanan Perakaunan dalam Sektor Awam	
Kesimpulan	
LAMPIRAN	
BIBLIOGRAFI	
INDEKS	

SENARAI JADUAL

JADUAL	HALAMAN
2.1 Contoh struktur kos dan keuntungan pelaksanaan projek berasaskan sistem subkontraktor	73
4.1 Rancangan pembangunan lima tahun Malaysia dan penekanannya	137
5.1 Perbandingan perspektif falsafah pengurusan konvensional dan pengurusan moden	159

SENARAI RAJAH

RAJAH	HALAMAN	
1.1	Proses perakaunan pengurusan	36
1.2	Struktur pemerintahan Kerajaan Malaysia	42
1.3	Struktur pentadbiran Kerajaan Persekutuan	44
1.4	Struktur pembahagian kuasa kewangan sektor awam di Malaysia	44
1.5	Struktur pentadbiran negeri di Malaysia	45
1.6	Struktur pentadbiran daerah di Malaysia	45
1.7	Struktur aliran peruntukan kewangan tahunan mengikut jenis perbelanjaan bagi Kerajaan Persekutuan dan negeri-negeri di Malaysia	48
2.1	Proses perancangan dan pengawalan organisasi sektor awam	55
2.2	Susun lapis pelaksanaan kerja secara kontrak melalui kontraktor utama dan subkontraktor	73
3.1	Model perubahan organisasi	124
3.2	Manifestasi budaya: dari bahagian cetek ke bahagian dalam	128
3.3	Regangan antara rasional birokrasi politik dan konsep <i>managerialism</i> dalam sektor awam	129
3.4	Jentera perancangan dan penyelarasan pentadbiran Kerajaan Malaysia	130
3.5	Perhubungan dan penyelarasan di antara pentadbiran Persekutuan dan pentadbiran negeri-negeri	131
5.1	Kitaran kawalan pengurusan organisasi	155
5.2	Hierarki konvensional pembentukan strategi dan kemunculan strategi baharu	157
6.1	Sistem prestasi akauntabiliti kerajaan	172
6.2	Perhubungan prestasi dan pengukuran prestasi	176

SENARAI SINGKATAN

ABB	Activiti-Based Budgeting
ABC	Activiti-Based Costing (Pengekosa Berasaskan Aktiviti)
ABM	Asas pengurusan berasaskan aktiviti
BERNAS	Syarikat Padi Beras Nasional
BMD	Bahagian Pengurusan Belanjawan
BSC	Balanced Scorecard
CIMA	Chartered Institute of Management Accountant
DBKL	Dewan Bandaraya Kuala Lumpur
DEB	Dasar Ekonomi Baru
DPN	Dasar Pembangunan Nasional
EQ	Kecerdikan emosi
FIFO	First in First Out
FRIM	Institut Penyelidikan Perhutanan Malaysia
GAAP	Polisi Perakaunan yang Diterima Umum
GABEM	Gagasan Badan Ekonomi Melayu
GLC	Syarikat Berkaitan Kerajaan
ICT	Teknologi komunikasi maklumat
IFAC	International Federation of Accountant
IIM	Institut Integriti Malaysia
IMF	International Monetary Fund
INTA	Institut Tadbiran Awam Negara
IPTA	Institusi Pengajian Tinggi Awam
IQ	Kecerdikan intelek
JIT	Just in Time
JKR	Jabatan Kerja Raya
JPA	Jabatan Pengangkutan Jalan
LHDN	Lembaga Hasil Dalam Negeri
LIFO	Last in First Out
LPF	Lembaga Penapisan Filem
LPO	Local Purchase Order
MAMPU	Unit Pemodenan Tadbiran dan Perancangan Pengurusan Malaysia
MARDI	Institut Penyelidikan dan Kemajuan Pertanian Malaysia
MBS	Modified Budgeting System
MITI	Ministry of International Trade and Industry
MRP	Material Requirement Planning
MSC	Koridor Raya Multimedia
NGO	Badan-badan Bukan Kerajaan
OPP	Outline Perspective Plan
OSC	One Stop Centre
PAC	Jawatankuasa Akaun Awam

PBT	Pihak Berkuasa Tempatan
PKMM	Persatuan Kontraktor Melayu Malaysia
PPBS	Sistem Belanjawan Program Prestasi
R & D	Penyelidikan dan Pembangunan
RMK-8	Rancangan Malaysia ke-8
RMK-9	Rancangan Malaysia ke-9
RRJP	Rangka Rancangan Jangka Panjang
SAGA	Standard Accounting for Government Agency
SETIA	Sistem Pengesanan Projek Pembangunan yang Disatukan
SIAP	Sistem Integrasi Aplikasi Perjadualan
SOE	State-Owned Enterprise
TBS	Sistem Belanjawan Tradisi
TPA	Teori Pilihan Awam
TQM	Total Quality Management
VSS	Skim Pemisahan Sukarela
ZBB	Sistem Belanjawan Berasaskan Sifar

PRAKATA

Buku ini megetengahkan isu pengurusan sektor awam dari perspektif perakaunan. Tujuh bab telah disusun meliputi proses biasa pengurusan sektor awam, dari proses perancangan, pelaksanaan, pengorganisasian, kawalan dan penilaian prestasi. Dalam proses-proses tersebut, isu-isu yang dihadapi oleh sektor awam di Malaysia dibangkitkan dan diulas dari perspektif perakaunan. Tujuannya adalah untuk mempromosikan potensi perakaunan sebagai medium pembaikan penyampaian perkhidmatan awam, bersesuaian dengan tema transformasi perkhidmatan awam yang menekankan kecekapan kos dan kualiti perkhidmatan. Dalam perbincangan tersebut, bukti-bukti kajian dan laporan empirik dipersembahkan di samping disokong oleh petikan-petikan media massa tempatan. Tujuannya adalah untuk membantu pembaca memahami relativiti dan signifikansi isu berkenaan dalam persekitaran sektor awam, iaitu mereka juga merupakan sebahagian daripada *stakeholder* yang perlu mengambil tahu.

Bab Pertama mempersembahkan sejarah dan perkembangan sektor awam di Malaysia untuk membolehkan pembaca mengaitkan situasi semasa dengan signifikansi peranan perakaunan sektor awam. Bab terakhir pula mengulas peranan makro perakaunan dalam konteks organisasi dan institusi, khususnya sebagai medium interaksi sosial yang dapat memangkin dan mengukuhkan nilai-nilai organisasi. Ia bertujuan mempromosikan potensi kuasa kalkulatif dan konstitut perakaunan dalam mengurus dinamika organisasi, khasnya mengurus proses perubahan atau transformasi organisasi.

Buku ini ditulis khusus untuk para pelajar institusi pendidikan tinggi yang mengambil kursus perakaunan sektor awam dan dasar awam serta para pegawai awam yang terlibat dalam proses penggubalan polisi pemerintah. Di samping itu, ia juga berguna untuk orang awam, terutamanya para penjawat awam sebagai pemegang amanah atau ejen dan para pembayar cukai selaku prinsipal yang mempunyai kepentingan. Diharapkan buku ini dapat menyumbang kesedaran masyarakat dan para penjawat awam dalam agensi pelaksana khususnya agar dapat memperbaiki tahap akauntabiliti awam, sumber negara diurus dengan lebih cekap dan pengurusan sumber kewangan negara lebih telus.

Dalam menyiapkan buku ini penghargaan harus diberikan kepada Prof. Madya Dr Nafsiah Mohamed dan Prof. Madya Dr Ruhaya Hj. Atan, pensyarah kanan Fakulti Perakaunan, Universiti Teknologi Mara (UiTM), Shah Alam yang banyak menyumbangkan idea.

Rasid Mail
Fakulti Perniagaan, Ekonomi dan Perakaunan
Universiti Malaysia Sabah

