



**BENGKEL PENGURUSAN KEWANGAN
BADAN-BADAN BERKANUN KE 3
2-4 APRIL 2003
LANGKAWI KEDAH DARUL AMAN**

**GOVERNANCE DAN KAWALAN
DALAMAN BADAN BERKANUN**

**DATUK DR. HADENAN BIN ABDUL JALIL
JABATAN AUDIT NEGARA**



Jabatan Audit Negara
Malaysia

**BENGKEL PENGURUSAN KEWANGAN
BADAN BERKANUN KE-III**

Di

THE CITY BAYVIEW HOTEL, LANGKAWI

Pada

2-4 APRIL 2003

***GOVERNANCE* DAN
KAWALAN DALAMAN BADAN BERKANUN**

CERAMAH

“GOVERNANCE DAN KAWALAN DALAMAN BADAN BERKANUN”

1. Pengenalan

1.1 *Governance* atau tadbir urus adalah satu konsep umum digunakan untuk menjelaskan mengenai pengurusan operasi sesebuah agensi awam atau korporat. Di sektor awam tadbir urus yang berkesan memerlukan kepimpinan pengurusan eksekutif yang berwibawa, beretika dan komitmen yang padu terhadap kawalan kualiti di setiap peringkat agensi. Manakala di sektor korporat, tadbir urus memerlukan tanggungjawab Lembaga Pengarah dalam pengurusannya. Pemegang saham syarikat melantik sebuah Lembaga Pengarah yang akan bertanggungjawab dalam pengurusan syarikat dan juga urusan tadbir urus korporat. Undang-undang dan peraturan digubal bagi tujuan Lembaga dan Pengarah syarikat memainkan peranan mereka dalam mengurus tadbir urus. Antaranya ialah Akta Syarikat 1965, Akta Industri Sekuriti 1983, Akta Suruhanjaya Sekuriti 1993, Akta Pencegah Rasuah, *Penal Code*, Akta Pelaporan Kewangan 1997 dan lain-lain.

1.2. Tadbir urus adalah berkaitan dengan struktur dan proses membuat keputusan dengan kawalan dan budaya dalam organisasi yang menyokong akauntabiliti yang berkesan bagi mencapai hasil prestasi.

1.3 Istilah tadbir urus atau *governance* ini adalah berkaitan proses mengarah (*direct*), mengurus (*manage*) dan mengawal (*control*) agensi. *Governance* dengan perkataan lain boleh didefinisikan sebagai 'to steer or direct'. Beberapa definisi yang umum digunakan adalah:

“governance adalah berkaitan dengan penekanan kepada kuasa (*authority*), akauntabiliti, kepimpinan, arahan dan kawalan.” Australian National Audit Office (ANAO),

“tindakan strategik organisasi terhadap risiko” (MC2 Management Consulting)

“governance is the process and structure used to direct and manage the business and affairs of the company towards enhancing business prosperity and corporate accountability with the ultimate objective of realising long term shareholder value, whilst taking into account the interest of other stakeholders”. (MICG Finance Committee Report on Corporate Governance).

1.4. ¹ Konsep dan budaya tadbir urus yang baik memang sukar diterjemahkan tetapi boleh diringkaskan sebagai ketelusan pentadbiran. *Good governance* di sektor awam bukan sahaja tertumpu kepada *financial accountability*, proses membuat keputusan yang telus, sistem dan peraturan tetapi juga meliputi keberkesanan perkhidmatan awam. Ringkasnya, tadbir urus yang berkesan menjadikan pengurusan lebih *accountable* kepada *stakeholder*, melalui struktur pengurusan, keperluan pelaporan, struktur kawalan, pengukuran prestasi dan elemen lain yang bersesuaian. Berikut di Jadual 1 adalah ringkasan tanggungjawab Badan Pentadbir Agensi dalam mengendalikan tadbir urus:

Jadual 1

Tanggungjawab Badan Pentadbir

Organizational Structures and Processes	External Reporting	Control	Standards of Behavior
<ul style="list-style-type: none"> • Statutory • Accountability • Accountability for Public Money • Communication with Stakeholders • Roles and Responsibilities • Balance of Power and Authority • The Governing Body • The Chairperson • Non-Executive Governing Body Members • Executive Management 	<ul style="list-style-type: none"> • Annual Reporting • Use of Appropriate Accounting Standards • Performance Measures • External Audit 	<ul style="list-style-type: none"> • Internal Control • Risk Management • Internal Audit • Audit Committees • Budgeting • Financial Management • Staffing 	<ul style="list-style-type: none"> • Leadership • Codes of Conduct • Objectivity • Honesty

Sumber: *Corporate Governance in the Public Sector: A Governing Body Perspective 2000*. IFAC Public Sector Committee, July (page 18).

2. Mengapa Perlu Tadbir Urus Yang Berkesan

2.1 Dalam membincangkan keperluan tadbir urus yang berkesan, perbezaan asas antara sektor awam dengan sektor korporat perlu diambil kira. Bagi sektor awam, persekitaran politik yang memberi fokus terhadap *check and balance* dan sistem nilai yang memberi penekanan kepada isu etika dan kod tata laku (code of conduct) menunjukkan *keperluan *framework* tadbir urus yang berbeza dengan sektor korporat. Tumpuan sektor awam adalah untuk melaksanakan program/aktiviti dengan cekap, berkesan dan ekonomi mengikut undang-undang,

peraturan, dasar kerajaan serta keberkesanan perkhidmatan awam. Sektor korporat pula memberi fokus utama terhadap keuntungan dan pulangan modal pemegang saham.

2.2 Dari segi kompleksiti, agensi sektor awam dikehendaki memenuhi kehendak politik, objektif ekonomi, sosial yang kompleks dan beroperasi di bawah pengaruh serta halangan luaran berbanding dengan pihak sektor swasta. Agensi awam juga dikehendaki memenuhi *expectations* dan kehendak akauntabiliti kepada *stakeholders* atau orang awam yang berbeza.

2.3 Bagi sektor korporat, satu inisiatif telah diambil untuk melaksanakan tadbir urus korporat di Malaysia iaitu dengan penggubalan Kod Tadbir Urus Korporat Malaysia (Malaysia Code On Corporate Governance) oleh *Malaysian Institute of Corporate Governance* (MICG) yang telah dilancarkan oleh Menteri Kewangan pada Mac 1999. Kod ini telah menggariskan dua prinsip asas mengenai tadbir urus yang baik. Prinsip tersebut adalah seperti berikut:

Part 1

- **Pengarah**
 - Peranan Lembaga dalam mengetuai dan mengawal syarikat;
 - Pelantikan ahli Lembaga yang seimbang antara Eksekutif dan Bukan Eksekutif;
 - Prosedur pelantikan ahli perlu dibuat secara formal dan telus;
- **Penggajian Pengarah**
 - Tahap penggajian yang menarik dan mencukupi bagi Pengarah mentadbir syarikat dengan jayanya;

- Prosedur yang formal dan telus untuk menggubal dasar pakej penggajian Pengarah dan eksekutif;
- Laporan tahunan perlu mengandungi maklumat penggajian setiap Pengarah.
- **Pemegang Saham**
 - Dialog antara syarikat dengan pemegang saham institusi.
 - Penggunaan mesyuarat agung tahunan untuk meningkatkan perhubungan dengan pelabur individu.
- **Akauntabiliti dan Audit**
 - Pelaporan kewangan (financial reporting) yang seimbang mengenai kedudukan kewangan dan prospek syarikat.
 - Mewujudkan sistem kawalan dalaman yang baik untuk menjaga pelaburan pelabur dan aset syarikat.
 - Perhubungan yang baik dan *transparent* dengan Juruaudit Syarikat

Part 2

- Keperluan syarikat memberi justifikasi mengenai *variances* yang signifikan dengan amalan terbaik yang telah digariskan.
- Pentingnya peranan bukan eksekutif, pengarah bebas dalam tadbir urus korporat ditentukan.
- Garis panduan yang komprehensif dan mudah difahami.

2.4 Pihak kerajaan juga telah mengambil langkah dengan mengeluarkan peraturan dan garis panduan berkaitan pelantikan, peranan dan tanggungjawab Lembaga Pengarah dan Ketua Eksekutif serta penubuhan Jawatankuasa Audit, Jawatankuasa Pelaburan, Jawatankuasa Kewangan Dan Akaun serta Unit Audit

Dalam untuk memantapkan tadbir urus di dalam agensi awam.

2.5 Keperluan ketara terhadap tadbir urus berkesan timbul apabila berlaku krisis ekonomi global dan kejatuhan beberapa syarikat besar. Kejatuhan Syarikat Enron yang berpunca daripada sikap pengurusan yang tidak jujur dan telus adalah contoh yang baik. Penipuan perakaunan dilakukan melalui urus niaga di luar lembaranimbangan (off-balance sheet) serta amalan perakaunan yang tidak telus.

2.6 ³ Kesan krisis ekonomi Asia yang lalu turut menjejaskan keyakinan pelabur serta orang awam dalam syarikat dan agensi awam. Pelbagai tanggapan negatif telah timbul terhadap pihak kerajaan dan agensinya. Antaranya adalah:

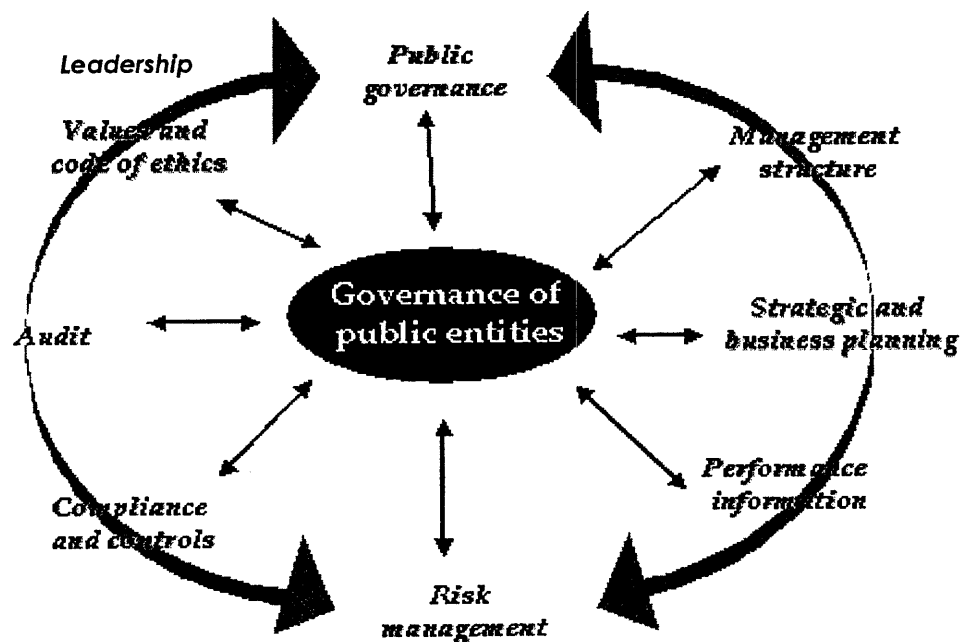
- Kapitalisme kroni
- Pengurusan yang lemah
- Tiada pengasingan kuasa
- Kegagalan penswastaan
- Peningkatan rasuah
- Kekurangan penguatkuasaan
- Kegagalan bank dan syarikat

2.7 Pelaksanaan tadbir urus yang berkesan berupaya meningkatkan prestasi dan produktiviti serta mengembalikan keyakinan orang ramai terhadap pihak kerajaan dan agensi. Ini memerlukan satu pembangunan budaya penambahbaikan yang berterusan, penilaian dan pengukuran prestasi menggunakan model amalan terbaik, dan menanam serta menyebarkan perkara ini ke seluruh peringkat organisasi.

2.8 Lembaga Pengarah dan Ketua Pegawai Eksekutif adalah bertanggungjawab memenuhi keperluan tersebut dan terhadap pengurusan agensi di samping keperluan

melapor dan memberi nasihat kepada pihak kerajaan. Satu *framework* tadbir urus yang bersepadu boleh menyumbang kepada satu struktur yang berguna bagi membuat keputusan dengan memastikan bahawa kawalan yang sewajarnya telah diwujudkan serta risiko diuruskan dengan baik.

3. *Framework* Tadbir Urus Di Sektor Awam



Sumber: Barrett, P 2002. Barrett, P 2002.²⁰

3.1 Tadbir urus sektor awam bukan sahaja setakat mewujudkan jawatankuasa, peraturan, garis panduan dan mekanisme pelaporan tetapi memerlukan pemahaman dan komitmen daripada semua pihak yang terlibat. Struktur kawalan yang kukuh juga diperlukan oleh agensi bagi mencapai objektif penubuhannya. Struktur dalaman agensi yang sedia ada mungkin perlu dikaji semula bagi menyokong satu *framework* tadbir urus sektor awam yang bersepadu sekiranya *framework* yang bersesuaian belum wujud.

3.2 Elemen berikut boleh dijadikan panduan dalam melaksanakan tadbir urus yang berkesan:

i. Kepimpinan: Peranan Ketua Pegawai Eksekutif dalam tadbir urus adalah penting. Keberkesanan sesebuah agensi boleh dilihat daripada gaya kepimpinan Ketua Pegawai Eksekutif. Pihak pengurusan agensi perlu beretika, jujur, telus, berupaya memimpin dan menyebarkan prinsip tadbir urus yang diguna pakai ke setiap peringkat agensi. Ia perlu menentukan pelaksanaan *check and balance* sesuai dengan kehendak tadbir urus yang berkesan. Perkara berikut boleh dijadikan panduan:

- Memberikan kepastian bahawa pihak pengurusan kanan akan mengamalkan ciri kepimpinan yang berwibawa dengan beretika dan teladan.
- Menggubal satu kod tata laku dan menilai semula pematuhannya secara berkala.
- Memberi kepastian bahawa anggota tidak akan terpengaruh dengan sikap prejudis, berat sebelah atau *conflict of interest*.

ii. Persekitaran Pengurusan: Persekitaran pengurusan menetapkan prinsip asas bagi perjalanan sesebuah agensi. Ia termasuk menyediakan pelan strategik, menetapkan objektif yang jelas, garis panduan etika yang sesuai, menggariskan prosedur/proses, mendefinisikan tugas untuk menjaga hubungan baik dengan pelanggan, telus, akauntabiliti dan aliran tanggungjawab, menyediakan maklumat pengurusan yang tepat, menilai prestasi, menghargai sumbangan daripada individu atau kumpulan, menggalakkan penilaian risiko serta perhubungan dalaman dan luaran yang baik.

iii. Perhubungan Dengan Pelanggan Dan Stakeholder:
Dalam aspek perhubungan luaran dengan pelanggan dan *stakeholder*, tanggungjawab serta peraturan organisasi, berikut adalah perkara utama yang perlu diikuti:

Komunikasi/Perhubungan

- Mengenal pasti *stakeholder* yang mewakili agensi, kehendak mereka dan risiko berkaitan dalam mengurusnya.
- Menyediakan saluran komunikasi/perhubungan yang jelas dengan pelanggan dan *stakeholder*.
- Memberi satu komitmen yang jelas mengenai ketelusan dan keterbukaan di dalam melaksanakan program/aktiviti agensi.

Tanggungjawab dan Peraturan

- Pembahagian tanggungjawab yang jelas dan pembentukan satu rangka kawalan strategik.
- Memantau pencapaian dan menyediakan laporan kemajuan yang berkesan dan berkala kepada pengurus.
- Mendokumenkan proses pengurusan bagi membangun dasar dan pelaksanaan termasuk pengurusan kontrak.
- Menyediakan akses kepada maklumat yang relevan kepada pembuat keputusan, nasihat yang berkualiti dan sumber yang perlu.
- Memberi nasihat yang bersesuaian berkaitan segala urusan kewangan termasuk pengurusan penipuan dan risiko.
- Menentukan pengurusan yang berkesan, penyelarasan dan penyampaian maklumat yang tepat.

iv. Pengurusan Risiko: Pengurusan risiko adalah proses mengenal pasti, menganalisis dan mengurangkan risiko yang boleh menghalang agensi mencapai objektifnya. Pengurusan risiko termasuklah mewujudkan aktiviti kawalan untuk mengurus risiko di setiap peringkat organisasi. Ini dilaksanakan dengan membangunkan perancangan pengurusan berisiko dan penipuan yang meliputi aktiviti seperti penilaian terhadap pelaksanaan operasi, teknologi dan sistem pengurusan maklumat, pemberian kontrak dan *outsourcing*, pengurusan prestasi dan maklumat, pembangunan profesional serta penilaian kakitangan. Jawatankuasa dan pelaporan luaran adalah prinsip utama dalam pengurusan risiko. Ia boleh dilaksanakan melalui:

Jawatankuasa

- Penubuhan struktur jawatankuasa yang menjalankan tanggungjawab untuk memaksimumkan tadbir urus yang berkesan.
- Menentukan struktur *lingkages* yang berkesan antara bahagian/unit.
- Jawatankuasa Audit bertanggungjawab untuk membuat penilaian bebas terhadap sistem kawalan dalaman.

Pelaporan Luaran

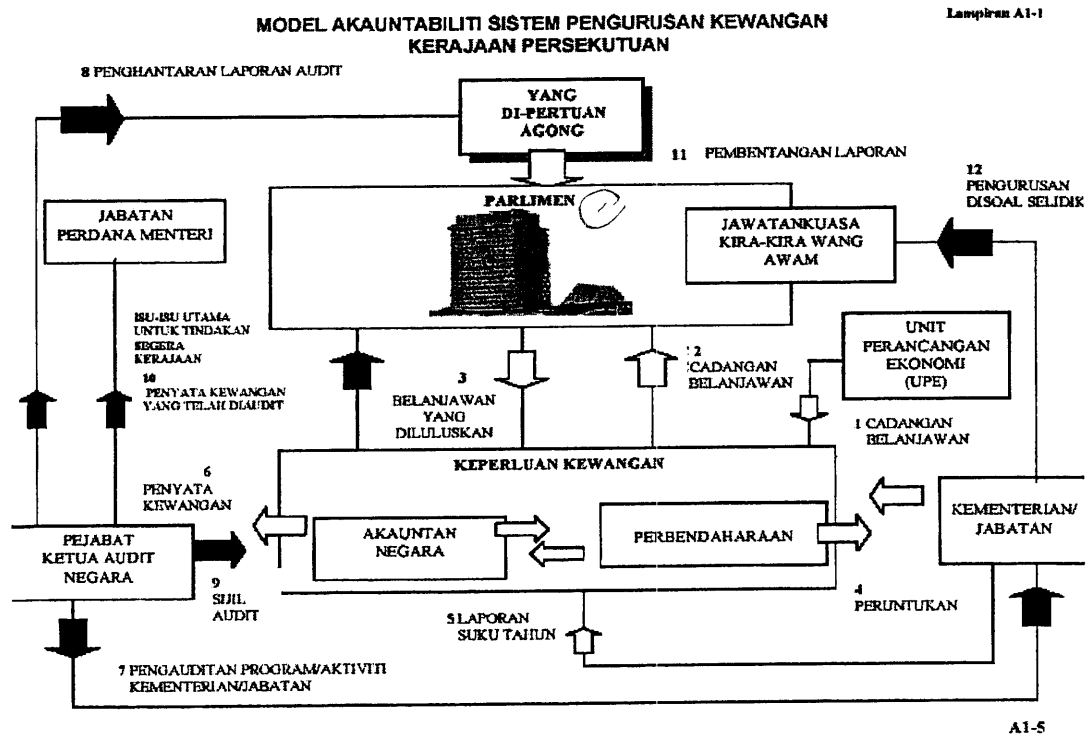
- Kesedaran eksekutif/pegawai atasan terhadap keperluan pelaporan.
- Wujudkan prosedur untuk menentukan laporan yang dikeluarkan adalah berkesan.
- Mengeluarkan laporan tahunan yang objektif, seimbang, jelas, mudah difahami dan tepat pada masanya.

- Laporan tahunan yang memasukkan satu pernyataan berkaitan amalan tadbir urus yang utama.
- Laporan yang dimuatkan kaedah penilaian dan pengukuran prestasi dalaman dan luaran.

v. Akauntabiliti: Aliran tanggungjawab dan akauntabiliti agensi sektor awam adalah melalui Ketua Pegawai Eksekutif kepada Menteri dan seterusnya kepada Parlimen. Satu *framework* tadbir urus yang padu akan terbentuk akauntabiliti dan struktur pelaporan di dalam agensi. Ia dapat membantu dalam membuat review sebarang permasalahan seperti *lines of authority* yang kabur atau terlampau banyak lapisan kuasa, mekanisme pelaporan yang rumit dan kepelbagaian objektif. Di bawah prinsip tadbir urus, pegawai yang bertanggungjawab dikehendaki membuat akujanji bahawa mereka akan melaksanakan tugas dan tanggungjawab mengikut standard yang telah dipersetujui. Antara lain perkara berikut boleh dijadikan panduan bagi mengukuhkan akauntabiliti:

- Menentukan pematuhan kepada semua undang-undang, peraturan dan garis panduan yang berkaitan dengan amalan pengurusan kewangan dan pentadbiran yang baik.
- Menentukan pegawai dan anggota diberikan tugas yang sesuai, pembangunan personel yang diurus dengan saksama, dan menyediakan suasana kerja yang sihat dan selamat.
- Menentukan sistem yang wujud itu menyediakan proses pemilihan sumber berasaskan penilaian yang teratur.
- Penggunaan aset yang cekap, berkesan dan tiada pembaziran.

Di sektor awam juga ada mekanisme akauntabiliti yang diwujudkan untuk mengukuhkan proses tadbir urus. Ia adalah satu proses penilaian (review) yang menjadi tanggungjawab bersama oleh 3 pihak iaitu Parlimen, Eksekutif dan Ketua Audit Negara. Proses ini juga melibatkan penubuhan beberapa jawatankuasa sebagai mekanisme kawalan antaranya seperti Jawatankuasa Kira-kira Awam (Parlimen), Jawatankuasa Pengurusan Kewangan Dan Akaun dan Jawatankuasa Keutuhan Pengurusan di peringkat Kementerian/Jabatan dan agensi. Proses akauntabiliti awam ini ditunjukkan dalam model akauntabiliti seperti berikut:



5) Dalam aspek akauntabiliti, Ketua Pegawai Eksekutif tidak boleh mengambil ringan dan mengetepikan tanggungjawab yang termaktub di dalam Akta tubuh agensi dan peraturan yang dikeluarkan oleh kerajaan. Akauntabiliti terbahagi kepada 3 jenis iaitu:

- **Akauntabiliti Program** - memastikan program yang dilaksanakan mencapai objektif/matlamat yang ditetapkan;
- **Akauntabiliti Pengurusan** - menentukan sumber (tenaga kerja, kewangan, peralatan, teknologi) digunakan dengan cara yang cekap, berkesan dan tanpa pembaziran;
- **Akauntabiliti Kewangan** - memastikan akaun/rekod yang diselenggarakan boleh dipercayai, teratur serta mematuhi peraturan, garis panduan dan undang-undang yang berkaitan.

vi. Pemantauan: Pemantauan adalah penilaian sistem kualiti kawalan dan mengenal pasti langkah pembetulan untuk meningkatkannya. Sistem yang beroperasi dalam persekitaran yang berubah memerlukan pemantauan yang rapi. Kepastian kualiti, *bench-marking* serta alat penambahbaikan berterusan boleh dijadikan sebahagian daripada proses pemantauan.

vii. Audit : Di samping penubuhan Jawatankuasa Audit dan Unit Audit Dalam untuk mengukuhkan proses akauntabiliti yang berkesan yang dipertanggungjawabkan kepada Ketua Pegawai Eksekutif, Ketua Audit Negara juga berperanan menjalankan pengauditan pengesahan penyata kewangan, pengauditan pengurusan agensi dan pengauditan terhadap program/aktiviti. Jabatan Audit Negara menjalankan pengauditan pengurusan agensi untuk menilai kecekapan dan keberkesanan pengurusan, jawatankuasa, sistem dan prosedur, analisis kewangan serta pengurusan kewangan.

4. Kesimpulan

4.1 Tadbir urus yang baik di sektor awam harus dimulakan dengan *framework* untuk mengintegrasikan elemen *corporate governance* seperti:

- Struktur, strategi pengurusan dan akauntabiliti,
- Struktur kawalan dalaman agensi termasuk pengurusan risiko,
- Pemantauan dan
- Pelaporan prestasi.

4.2 Apa yang lebih penting dalam tadbir urus yang baik adalah pemakaian dan pelaksanaan prinsip *corporate governance* seperti kejujuran, keterbukaan, ketelusan, akauntabiliti, integrasi, kepimpinan dan komitmen. Di samping itu, prinsip dan tindakan yang akan diambil perlu dihebahkan ke seluruh peringkat agensi dan kepada *stakeholder* untuk memastikan ia difahami dan diterima oleh semua pihak.

4.3 Sebagai penutup, dengan mengambil kira perubahan dalam pentadbiran dan pengurusan dasar kerajaan dan kerjasama antara sektor awam dengan swasta di dalam pelaksanaan program/aktiviti kerajaan melalui konsep Persyarikatan Malaysia telah membawa kepada tahap kompleksiti serta risiko baru kepada agensi awam. Ini memberikan cabaran baru kepada agensi awam.

→ Akauntabiliti menjadi semakin penting untuk memberi kepastian bahawa sumber awam digunakan dengan cekap, berkesan dan tiada pembaziran serta objektif pelaksanaan program/aktiviti dicapai. Peranan untuk mengukuhkan akauntabiliti dalam agensi awam adalah terletak kepada Ketua Pegawai Eksekutif. Fokus perlu diberi kepada kebebasan, peranan dan keberkesanan Jawatankuasa Audit yang akan meningkatkan proses

akauntabiliti serta pendekatan amalan *corporate governance* yang sedang dilaksanakan di sektor awam.

4.4 Jabatan Audit Negara sebagai sebuah Jabatan bertanggungjawab kepada *stakeholder*, Parlimen dan Yang di Pertuan Agong memainkan peranannya bagi menentukan wujudnya akauntabiliti, tadbir urus di Agensi Kerajaan. Selain daripada menjalankan pengauditan bagi memenuhi kehendak undang-undang, Jabatan Audit Negara juga sentiasa bersedia memberi khidmat bantuan kepada Agensi untuk meningkatkan prestasi pengurusan kewangan dan pelaksanaan aktiviti-aktivitinya, contohnya konsep Anak Angkat, pakar rujuk/memberi nasihat terhadap pembangunan sistem komputer dan mewujudkan sistem kawalan dalaman.

