

BAB LIMA

PEMINGGIRAN: SISTEM MAKLUMAT DAN BIROKRASI

5.0 PENDAHULUAN

Selain daripada mengenal pasti aspek-aspek peminggiran yang dialami oleh keluarga Melayu termiskin bandar, kajian ini juga ingin meneliti faktor yang menyebabkan berlakunya peminggiran tersebut. Faktor-faktor berkenaan cuba dikenal pasti melalui penelitian terhadap sistem maklumat dan bantuan institusi-institusi kerajaan di bandar. Pengkaji beranggapan sistem maklumat dan bantuan institusi-institusi kerajaan terutamanya di peringkat bawahan turut menyumbang kepada berlakunya peminggiran dan kemiskinan keluarga Melayu termiskin di bandar. Andaian ini cuba dibuktikan dengan menganalisis pentadbiran dan pengendalian PPRT di Kuala Lumpur serta sistem maklumat dan bantuan institusi-institusi kerajaan yang lain termasuklah Baitulmal, KEMAS dan Jabatan Kebajikan Masyarakat. Institusi-institusi bantuan ini merupakan pihak yang banyak terlibat membantu keluarga Melayu termiskin di Kuala Lumpur. Malah institusi-institusi inilah yang merupakan 'pembela' sedikit sebanyak kepada keluarga Melayu termiskin di ibukota.

Setakat ini, belum ada sebarang analisis atau kajian dibuat di peringkat bawahan institusi-institusi ini bagi melihat cara maklumat dikumpul dan ditadbirkan. Maklumat tentang apa yang sebenarnya berlaku di peringkat bawahan masih amat berkurangan.

Sedangkan proses ini amat penting bagi menentukan kelompok sasaran yang tepat dan mengenal pasti bentuk-bentuk bantuan yang diperlukan. Kajian yang dilakukan oleh Mohd. Razali Agus (1994a) menggambarkan proses pengumpulan maklumat di peringkat bawahan yang disampaikan ke peringkat atasan, tidak lengkap atau kurang tepat. Oleh itu maklumat tentang profil kumpulan sasaran yang tidak lengkap dan kemaskini. Akibatnya, pembangunan atau bantuan yang disalurkan itu tidak menitis ke bawah secara lebih berkesan kepada kelompok yang memerlukannya. Ini menunjukkan adanya unsur-unsur peminggiran di peringkat bawahan yang jarang diberikan perhatian oleh pihak birokrasi institusi kerajaan. Tanpa disedari faktor ini turut mempengaruhi kepada berlakunya gejala kemiskinan dalam masyarakat di negara ini.

Dalam kajian tentang sistem maklumat daerah dan pembasmian kemiskinan bandar, Mohd. Razali Agus (1994a) telah memaparkan tentang kepincangan sistem maklumat daerah yang menjejaskan usaha pembasmian kemiskinan di bandar. Menurut beliau, sistem maklumat tentang kemiskinan di peringkat daerah tidak begitu teratur dan sistematik. Aspek kepincangan dalam pengumpulan maklumat di peringkat daerah menunjukkan tiada penyelarasan di kalangan institusi-institusi kerajaan. Oleh kerana kepincangan maklumat, pergantungan kepada sistem pentadbiran tradisional telah membolehkan campur tangan politik. Ini telah mengeneipkan kelompok sasaran yang sebenar. Kepincangan maklumat juga mengakibatkan kelompok sasaran yang seharusnya menerima bantuan PPRT telah tidak mendapat perhatian. Keadaan sebeginilah yang menyebabkan berlakunya peminggiran kumpulan sasaran yang sebenarnya dalam pembangunan negara. Kepincangan sistem maklumat inilah yang mengakibatkan masih ramai golongan termiskin yang tidak mendapat pembelaan yang sewajarnya.

Oleh yang demikian, bab ini akan cuba mengupas satu daripada faktor penting yang menyebabkan berlakunya peminggiran keluarga Melayu termiskin bandar. Faktor tersebut adalah sistem maklumat dan bantuan tentang kumpulan sasaran ini yang dikendalikan oleh institusi-institusi kerajaan terutama sekali maklumat untuk tujuan PPRT.

5.1 SISTEM PENTADBIRAN PPRT DI MALAYSIA

Sebelum membuat analisis sistem maklumat keluarga Melayu termiskin bagi tujuan PPRT di Kuala Lumpur, terlebih dahulu akan dihuraikan beberapa ciri umum PPRT. Ini bagi memberikan gambaran yang lebih intrinsik tentang PPRT di seluruh negara dan mengesan sekiranya terdapat unsur-unsur peminggiran dalam PPRT khususnya di peringkat Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur. Perbincangan ini termasuklah huraian tentang peruntukan kewangan PPRT, sistem pentadbiran dan kaedah pelaksanaannya, sistem maklumat dan bantuan.

5.1.1 Latar belakang ringkas dan peruntukan kewangan PPRT

PPRT mula dirangka pada tahun 1989 iaitu akhir dekad kedua perlaksanaan DEB. Pada peringkat awal kerajaan menggunakan jentera pentadbiran daerah yang merupakan agensi pelaksanaan DEB yang terlibat secara langsung dalam strategi pembasmian kemiskinan. Pada tahun 1991 melalui Dasar Pembangunan Nasional (DPN) di bawah Rancangan Malaysia Keenam (1991-1995), PPRT telah diberikan perhatian yang lebih khusus. Setelah tamat tempoh era DEB (1990) didapati masih ramai golongan miskin mutlak dalam kategori 'termiskin' (pendapatan kurang daripada RM175 sebulan) wujud terutamanya di kawasan luar bandar.

Walaupun kadar kemiskinan telah dapat dikurangkan daripada 49.3 peratus pada tahun 1970 kepada 15 peratus pada tahun 1990, tetapi bilangan termiskin masih ramai iaitu 107,000 orang di seluruh negara (LSPRM6, 1993: 64). Mereka dilihat sebagai golongan utama kemiskinan di negara ini disebabkan taraf hidup mereka yang amat rendah. Oleh itu PPRT diwujudkan khusus bagi membantu golongan ini yang dianggap ketinggalan dalam semua aspek kehidupan. Matlamatnya adalah untuk membantu keluarga termiskin di seluruh negara berdikari dan menjaya diri dalam pembangunan negara. Pentadbiran PPRT diletakkan secara langsung di bawah pentadbiran Jabatan Perdana Menteri apabila sebanyak RM600 juta diperuntukan dalam tempoh Rancangan Malaysia Keenam (1991-1995). Peruntukan ini dibahagikan kepada enam buah kementerian seperti berikut (lihat Jadual 33):

Jadual 33
Agihan peruntukan PPRT mengikut kementerian

KEMENTERIAN	PERUNTUKAN 1991-1995	
	(RM JUTA)	%
Kementerian Pertanian	RM17,005	2.8
Kementerian Pembangunan Luar Bandar	RM282,955	47.2
Kementerian Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat	RM47,692	8.0
Kementerian Belia dan Sukan	RM14,200	2.3
Kementerian Pendidikan	RM203,837	34.0
Kementerian Kesihatan	RM32,700	5.6
Jumlah	RM598.389	100.0

Sumber: Bahagian Basmi Kemiskinan, Jabatan Perdana Menteri, Kuala Lumpur, 1991.

Enam kementerian tersebut adalah Kementerian Pertanian, Kementerian Pembangunan Luar Bandar, Kementerian Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat, Kementerian Belia dan Sukan, Kementerian Pendidikan dan Kementerian Kesihatan. Keenam-enam kementerian ini merupakan pengelola dan pengurusan tertinggi di

peringkat nasional bagi PPRT di seluruh negara. Malah kementerian-kementerian ini juga merupakan Ahli Jawatankuasa PPRT di peringkat Pusat. Jumlah kewangan bagi PPRT di seluruh negara dalam Rancangan Malaysia Keenam, 1991-1995 adalah sebanyak RM600 juta. Peruntukan kewangan ini termasuklah untuk perbelanjaan pembangunan dan pengurusan PPRT sepanjang tempoh tersebut. Jumlah sebanyak RM600 juta itu diagihkan kepada keenam-enam kementerian yang terbabit. Setiap kementerian akan menyalurkan peruntukan yang diterima kepada agensi masing-masing di setiap negeri. Peruntukan ini bagi membiayai projek-projek tertentu yang telahpun dikenal pasti.

Berdasarkan Jadual 33, Kementerian Pembangunan Luar Bandar mendapat peruntukan paling banyak iaitu hampir RM283 juta ataupun sebanyak 47.2 peratus daripada keseluruhan peruntukan tersebut. Ini meliputi bantuan bagi menjayakan projek sosioekonomi PPRT di beberapa agensi peringkat persekutuan dan negeri seperti KEMAS, RISDA, DARA, KEJORA, KESEDAR, KETENGAH, PERDA, KEDA dan JENGKA. Peruntukan kedua terbesar PPRT diberikan kepada Kementerian Pendidikan iaitu sebanyak RM203 juta atau 34 peratus daripada keseluruhan peruntukan PPRT. Ini meliputi pembiayaan bagi Rancangan Makanan Tambahan (RMT) dan Program Susu Sekolah, pinjaman buku teks dan juga biasiswa kecil persekutuan. Ini menunjukkan faktor sosioekonomi dan pendidikan menjadi tumpuan utama PPRT. Kedua-dua projek ini yang banyak dikendalikan oleh Kementerian Pembangunan Luar Bandar dan Kementerian Pendidikan merupakan strategi jangka panjang bagi meningkatkan taraf hidup golongan termiskin di seluruh negara. Manakala empat buah kementerian lain, setiap satu menerima peruntukan PPRT kurang daripada lapan peratus disebabkan kementerian-kementerian ini kurang melaksanakan projek

sosioekonomi bagi golongan termiskin (untuk keterangan lanjut, lihat Lampiran 1).

Melihat kepada pengagihan peruntukan PPRT tadi, didapati tiada satupun membabitkan secara khusus agensi-agensi kerajaan di bandar. Kebanyakan kementerian beroperasi dan memberikan tumpuan meluas PPRT di kawasan luar bandar. Ini terutamanya Kementerian Pembangunan Luar Bandar, Kementerian Pertanian, Kementerian Pendidikan dan Kementerian Kesihatan. Peruntukan PPRT yang diperoleh oleh keempat-empat kementerian ini berjumlah RM536.497 juta atau 89.6 peratus daripada keseluruhan peruntukan PPRT yang disediakan oleh kerajaan. Manakala Kementerian Perpaduan Negara dan Pembangunan Masyarakat serta Kementerian Belia dan Sukan pula, meskipun mempunyai agenda PPRT di kawasan bandar, tetapi penumpuan mereka juga banyak ke kawasan luar bandar. Oleh yang demikian, dari sudut pengagihan peruntukan PPRT ini jelas menunjukkan keutamaan adalah terhadap kemiskinan dan golongan termiskin luar bandar. Bagi golongan termiskin bandar, mereka kurang diberikan perhatian oleh institusi-institusi kerajaan terutama dalam PPRT.

Ini jelas menunjukkan keluarga Melayu termiskin bandar sering dan masih terus dipinggirkan daripada menerima bantuan serta pembangunan yang disediakan oleh kerajaan. Walaupun begitu seperti yang telah dihuraikan dalam Bab Satu lalu, kemiskinan di bandar adalah lebih daif keadaannya daripada kemiskinan di luar bandar.

5.1.2 Pentadbiran dan kaedah pelaksanaan PPRT

Di peringkat negeri, PPRT ini diletakkan pentadbirannya di bawah Pejabat Setiausaha Kerajaan Negeri (SUK) masing-masing di bawah pengawasan Pegawai Kemajuan Negeri (PKN). Pegawai Kemajuan Negeri ini pula menjadi Pengerusi kepada Jawatankuasa Khas Program Pembangunan Rakyat Termiskin Peringkat Negeri (JKN). Maklumat tentang keluarga termiskin, seperti yang telah dijelaskan di peringkat daerah tadi, diperoleh oleh PKN daripada Pegawai-pegawai Daerah di seluruh negeri berkenaan. Hasil daripada maklumat tersebut, PKN membentangkan program bersepadu kepada JKN yang dianggotai oleh Pegawai-pegawai Daerah dan wakil 6 buah agensi atau kementerian di peringkat negeri. PKN juga akan mengemukakan program bersepadu daerah kepada Unit Penyelarasan Pelaksanaan (UPP) Jabatan Perdana Menteri (JPM) mengikut format yang disediakan.

UPP pula merupakan penyelarasan PPRT di peringkat pusat atau persekutuan. Unit inilah yang menentukan pengagihan peruntukan kepada daerah-daerah mengikut agensi-agensi tertentu. UPP juga bertanggungjawab menyediakan laporan kepada YAB Perdana Menteri dan Timbalan Perdana Menteri. Di peringkat pusat ini, PPRT diletakkan di bawah Jawatankuasa Khas Program Pembangunan Rakyat Termiskin Peringkat Pusat (JKP), dengan dipengerusikan oleh Ketua Pengarah Unit Penyelarasan Pelaksanaan (UPP) Jabatan Perdana Menteri. Ahli-ahli Jawatankuasa Khas Program Pembangunan Rakyat Termiskin Peringkat Pusat (JKP) terdiri daripada wakil 6 buah kementerian (peringkat Persekutuan), 2 orang wakil Perbendaharaan dan 2 wakil dari Unit Perancang Ekonomi (EPU). Bahagian Basmi Kemiskinan Unit Penyelarasan Pelaksanaan, Jabatan Perdana Menteri merupakan badan

pentadbir PPRT peringkat tertinggi (pusat) yang bertanggungjawab menyelaraskan semua program PPRT di seluruh negara dan melaporkan kemajuan PPRT kepada Majlis Pembangunan Negara, yang dipengerusikan oleh Perdana Menteri sendiri (lihat Lampiran 2).

Apa yang menimbulkan kesangsian di sini adalah dari segi pelaksanaan PPRT itu sendiri di peringkat daerah iaitu peringkat bawahan pelaksanaan PPRT. Seperti yang dinyatakan tadi, Penyelaras PPRT di peringkat daerah adalah Pegawai Daerah dan di peringkat negeri pula adalah Pegawai Kemajuan Negeri. Namun, kedua-dua pihak ini tidak pula disediakan peruntukan khas PPRT. Sebaliknya, peruntukan PPRT disalurkan kepada 6 buah agensi atau kementerian, yang menyalurkan peruntukan itu kepada jabatan masing-masing di peringkat negeri dan daerah. Ini bermakna, satu pihak menjadi penyelaras dan satu pihak lain pula yang menyediakan peruntukan kewangannya. Ini sudah tentu akan sering menimbulkan kesulitan dan pertindihan bagi melaksanakan sesuatu program. Kesulitan kerana program dibuat dengan diputuskan oleh agensi tertentu dan bergantung kepada kelulusan kewangan kementerian masing-masing. Jadi, agak sulit bagi pihak Penyelaras (Pejabat Pegawai Daerah) untuk melicinkan program PPRT kerana bagi menentukan sesuatu program itu dapat dijalankan atau tidak terpaksa bergantung keputusan dari kementerian. Untuk memastikan program yang dirangka itu diterima sepenuhnya oleh kementerian adalah di luar bidang kuasa Pejabat Daerah. Jadi, tugas Penyelaras dan pembekal kewangan tidak selaras. Satu hal lagi, bagi mendapatkan kelulusan kewangan untuk sesuatu projek itu pula memakan masa yang lama untuk diluluskan oleh kementerian. Banyak sangat karenah birokrasi dan *'red-tape'*nya. Keadaan sebegini akan menggugat kelancaran program PPRT

yang telah dirangka dan akhirnya yang terjejas adalah golongan termiskin itu sendiri.

Unsur-unsur birokrasi tersebut menyebabkan wujudnya ketidakselarasan bidang kuasa dan kawalan kewangan PPRT di peringkat pelaksana (bawahan) ini, turut menimbulkan unsur-unsur peminggiran. Pihak penyelaras program mempunyai alasan dan kriteria yang tersendiri bagi menjalankan sesuatu projek. Manakala pihak pengawal kewangan pula mempunyai garis panduan yang tertentu bagi membiayai projek-projek berkenaan. Pertembungan kedua-dua kepentingan ini akan membawa kepada peminggiran beberapa projek yang hendak dilaksanakan kerana tidak memenuhi garis panduan yang ditetapkan oleh pengawal kewangan. Oleh itu, program pembasmian kemiskinan tidak dapat dilaksanakan dengan lancar dan berkesan.

Menyentuh tentang kaedah pelaksanaan peruntukan PPRT pula, didapati semua peruntukan kewangan PPRT disalurkan mengikut agensi atau kementerian tertentu. Sebarang program yang dilaksanakan di peringkat golongan sasaran akan dibiaya oleh jabatan yang mendapatkan peruntukan daripada kementerian masing-masing. Pejabat Daerah dan juga Pejabat Kemajuan Negeri hanyalah menyelaras dan menyemak program tersebut untuk diagihkan kepada golongan termiskin. Oleh itu kerajaan negeri tidak mendapat peruntukan khas PPRT di peringkat negeri. Kerajaan negeri mendapat peruntukan PPRT di bawah peruntukan kewangan kementerian-kementerian berkenaan yang menyalurkannya mengikut jabatan masing-masing setiap negeri dari setahun ke setahun. Ini bermakna, program atau pembangunan keluarga termiskin setiap negeri sangat bergantung kepada kelulusan dan peruntukan kementerian yang berkenaan. Ini jelas menunjukkan proses pembuat keputusan

muktamad tentang jumlah kewangan dan bentuk pembangunan yang hendak disalurkan kepada keluarga termiskin adalah terletak di tangan Ketua Setiausaha kementerian-kementerian di peringkat kerajaan pusat dan bukannya di peringkat kerajaan negeri.

Program PPRT ini menekankan kaedah pelaksanaan yang bersepadu dengan pengemblengan tenaga semua jabatan apabila Pegawai Daerah dan jabatan-jabatan peringkat daerah memainkan peranan utama. Pegawai Daerah atau Ketua Penolong Pegawai Daerah (Pembangunan Luar Bandar) menjadi Pengerusi kepada Jawatankuasa Khas Program Pembangunan Rakyat Termiskin Peringkat Daerah (JKD). Pejabat Daerah bertanggungjawab menyediakan daftar keluarga termiskin daerah yang diperoleh dari Pembantu Pendaftar yang merupakan ketua-ketua kampung, pengerusi-pengerusi JKKK, amil, guru-guru sekolah dan individu tertentu dalam masyarakat setempat. Malah, Pejabat Pegawai Daerah jugalah yang bertanggungjawab mengedarkan profil dan daftar keluarga termiskin tersebut kepada institusi-institusi di peringkat tempatan. Segala bentuk bantuan yang ingin disalurkan oleh institusi-institusi ini kepada keluarga termiskin hendaklah diperakukan terlebih dahulu oleh Pejabat Pegawai Daerah (lihat struktur PPRT di Carta 1). Ini menunjukkan peranan Pegawai Daerah amat penting bagi kelancaran dan pelaksanaan PPRT di seluruh negara serta bertindak sebagai 'pemangkin' dan penyelarass projek-projek PPRT yang dilaksanakan.

Secara lebih khusus lagi, peranan Pegawai Daerah dalam pelaksanaan PPRT ini adalah seperti berikut:-

- i) Menentukan keluarga termiskin yang layak menerima bantuan dan pakej bantuan.

- ii) Mengkaji dan menyelaraskan perakuan terhadap bantuan daripada jabatan atau agensi untuk sesuatu keluarga termiskin.
- iii) Menyediakan program bersepadu: pelan tindakan, cara pelaksanaan dan keperluan kewangan.
- iv) Memperakukan program bersepadu kepada Jawatankuasa Pembangunan dan Tindakan Daerah (JPTD).
- v) Menghantar program bersepadu kepada Pegawai Kemajuan Negeri (PKN) dan Unit Penyelarasan dan Pelaksanaan (UPP), Jabatan Perdana Menteri mengikut format yang akan disediakan, bersama pindaan JPTD, jika ada.
- vi) Pegawai Daerah juga memberi maklumbalas kemajuan kepada Pegawai Kemajuan Negeri.

5.1.3 Kaedah pengumpulan maklumat dan bantuan PPRT

Di bawah PPRT, setiap keluarga termiskin akan dikenal pasti dan profilnya diperoleh. Profil keluarga termiskin ini akan mengandungi maklumat asas keluarga seperti nama ketua keluarga, nombor kad pengenalan, alamat, pekerjaan, pendapatan, bilangan anak, kemahiran, ahli keluarga yang cacat dan sebagainya. Butiran seperti ini diperlukan bagi memudahkan bentuk-bentuk bantuan yang sesuai dirangka untuk kelompok sasaran ini.

Pengumpulan maklumat tentang profil keluarga termiskin diperoleh dengan cara-cara berikut:-

Pertama: Pegawai Daerah merupakan Pendaftar di daerah masing-masing. Selaku Pendaftar, Pegawai Daerah akan melantik Pembantu Pendaftar setiap kampung yang terdiri daripada ketua-ketua kampung,

pengerusi-pengerusi JKKK, guru-guru agama, amil-amil zakat dan individu yang berpengaruh.

Kedua: Pembantu Pendaftar akan dibekalkan oleh Jabatan/Agensi berkenaan dengan maklumat mengenai keluarga-keluarga termiskin melalui sumber-sumber seperti Kajian Petani Miskin, Jabatan Pertanian, keluarga-keluarga miskin yang mendapat bantuan Jabatan Kebajikan Masyarakat, kanak-kanak keluarga termiskin yang menerima bantuan daripada Kementerian Pendidikan dan juga lain-lain sumber seperti badan atau yayasan bukan kerajaan.

Ketiga: Berdasarkan sumber-sumber maklumat tersebut, Pembantu Pendaftar akan mengesan dan mengesahkan keluarga-keluarga termiskin dan melengkapkan profil setiap keluarga ini dengan data yang berkenaan. Maklumat dikumpul menggunakan borang yang disediakan. Ini dilakukan oleh Pembantu Pendaftar sama ada dengan membuat siasatan sendiri ataupun mengupah pembanci bagi mengesan dan menyemak tentang keluarga termiskin tersebut.

Keempat: Pembantu Pendaftar hendaklah juga mengesan keluarga termiskin yang tidak terdapat dalam senarai tersebut. Ini bagi mengelakkan berlakunya keciciran maklumat kelompok sasaran yang layak.

Selepas profil keluarga-keluarga termiskin ini diperoleh, satu daftar keluarga termiskin hendaklah diwujudkan oleh Pegawai Daerah. Hanya keluarga-keluarga yang tersenarai dalam daftar ini layak menerima bantuan di bawah program ini. Bersama-sama dengan daftar keluarga termiskin itu, hendaklah disertakan maklumat mengenai jenis-jenis projek atau bantuan yang sedang diterima (jika ada) dan yang akan diberi

kepada setiap keluarga termiskin yang telah dikenal pasti. Penentuan pakej bantuan atau projek untuk sesebuah keluarga hendaklah ditetapkan oleh Jawatankuasa Khas Program Pembangunan Rakyat Termiskin (JKD) yang diketuai oleh Pegawai Daerah.

Setiap keluarga termiskin hendaklah diberikan bantuan secara 'package' mengikut kumpulan sasaran dalam keluarga iaitu ketua keluarga, ibu-ibu, kanak-kanak dan ahli keluarga yang boleh bekerja. Keutamaan *pakej* bantuan adalah terhadap lima aspek utama: iaitu kesihatan, perubahan sikap, pemulihan atau pembinaan semula rumah, latihan atau kemahiran dan projek sosioekonomi. Ini bermakna, semasa mempertimbangkan bantuan yang perlu diberi, JKD hendaklah menghalusi keadaan atau profil sesuatu keluarga itu khususnya jenis bantuan yang diperakukan oleh Pembantu Pendaftar (lihat Lampiran 2).

Pada prinsipnya semua keluarga termiskin hendaklah diberi bantuan kesihatan, perubahan sikap dan pemulihan atau pembinaan rumah. Selepas itu, jenis bantuan sosioekonomi dan latihan atau kemahiran pula dirangka mengikut perakuan Pembantu Pendaftar dan kesesuaian keluarga-keluarga berkenaan. Agensi atau Jabatan di peringkat daerah perlu bekerjasama dengan Pegawai Daerah melalui JKD untuk menetapkan pakej bantuan dan keluarga yang patut menerimanya.

Oleh yang demikian, dirumuskan kaedah PPRT menentukan keluarga termiskin di setiap negeri adalah dari peringkat atasan (Pejabat Daerah) ke peringkat bawahan (Ketua Kampung, Amil, JKKK) apabila senarai keluarga termiskin disediakan oleh Pejabat Daerah dan disemak serta ditentukan oleh Ketua Kampung, Amil, JKKK. Ada kalanya senarai tersebut berlaku perubahan bilamana Ketua Kampung, Amil, JKKK

membuat semakin, menambah atau mengurangkan jumlah yang sedia ada berdasarkan penelitian masing-masing. Ini bermakna, sumber maklumat yang utama bukanlah datangnya dari peringkat bawahan. Sebaliknya pihak bawahan hanyalah menyemak senarai yang telah sedia ada dan melakukan sedikit perubahan pada senarai tersebut, sekiranya ada.

5.2 SISTEM PENTADBIRAN PPRT DI KUALA LUMPUR

Sehingga kini maklumat mengenai PPRT di kawasan perbandaran masih belum lengkap (Mohd. Razali Agus, 1994c: 6). Tambahan pula di Kuala Lumpur yang berbeza sedikit corak pentadbirannya dengan negeri-negeri yang lain. Kuala Lumpur tidak mempunyai 'daerah' dan hanya dibahagikan mengikut 7 kawasan parlimen. Kawasan ini ditadbirkan oleh DBKL di bawah seorang Datuk Bandar. Oleh yang demikian, modul pentadbiran PPRT yang dibincangkan tadi agak berbeza pelaksanaannya di Kuala Lumpur kerana Kuala Lumpur tidak mempunyai kawasan yang digazetkan sebagai luar bandar. Manakala kebanyakan projek PPRT yang dinyatakan tadi tertumpu ke kawasan luar bandar terutamanya di sektor pertanian (RM6, 1991-1995).

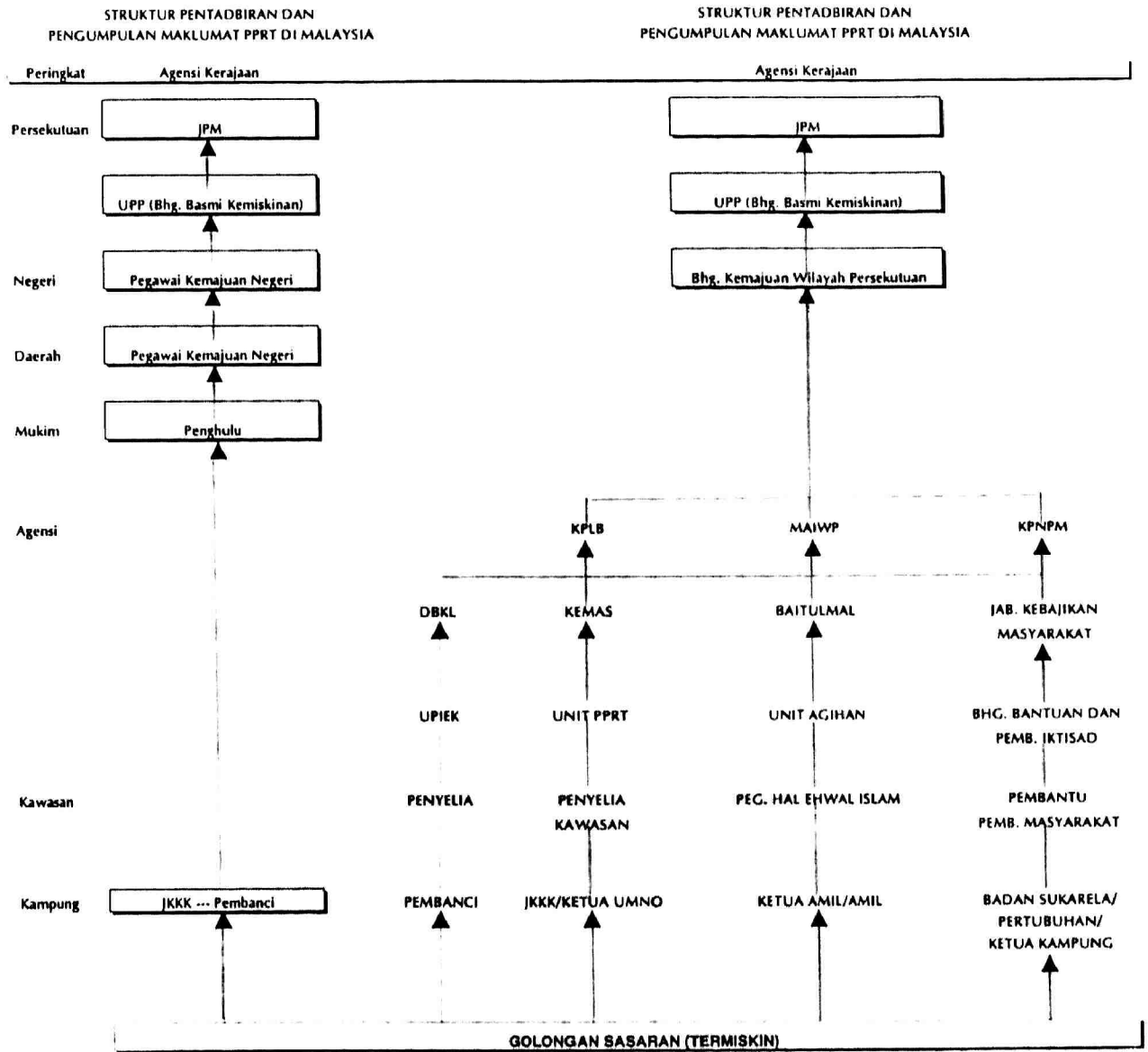
Oleh sebab PPRT meliputi semua negeri termasuklah Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur, maka institusi-institusi kerajaan yang terbabit dengan PPRT di Kuala Lumpur 'mengabaikan' faktor luar bandar kerana Kuala Lumpur tidak mempunyai kawasan luar bandar. Oleh itu PPRT di Kuala Lumpur menumpukan perhatian ke atas kemiskinan bandar. Cuma modul pentadbiran PPRT itu sahaja yang sedikit berbeza di mana Bahagian Kemajuan Wilayah Persekutuan memainkan peranan sebagai 'Pejabat Daerah' di Kuala Lumpur. Bahagian Kemajuan Wilayah

merupakan 'penyelaras' projek-projek pembangunan di Kuala Lumpur termasuklah PPRT. Ini bermakna, pentadbiran PPRT di Wilayah Persekutuan diketuai oleh Bahagian Kemajuan Wilayah yang juga bertanggungjawab sebagai 'Pendaftar keluarga termiskin' seluruh Kuala Lumpur.

Berdasarkan Carta 1, didapati dari segi pentadbiran PPRT, Setiausaha Bahagian di Bahagian Kemajuan Wilayah Persekutuan menjadi Pengerusi Jawatankuasa Khas Program Pembangunan Rakyat termiskin Peringkat Negeri (Wilayah Persekutuan). Kedudukannya itu setaraf dengan Pegawai Kemajuan Negeri di negeri-negeri yang lain. Jawatankuasa Khas Program Pembangunan Rakyat Termiskin Peringkat Daerah pula tidak wujud kerana ketiadaan 'daerah'dan Pegawai Daerah' sebagai Pendaftar dan Penyelaras PPRT peringkat daerah. Oleh yang demikian, Setiausaha Bahagian di Bahagian Kemajuan Wilayah Persekutuan bertanggungjawab bagi mendapat dan mengumpulkan maklumat (Pendaftar maklumat) tentang golongan termiskin di Kuala Lumpur, serta 'Penyelaras' semua kegiatan atau program PPRT di Wilayah Persekutuan. Semua maklumat dan kegiatan akan terus dilaporkan ke UPP (Jabatan Perdana Menteri) dari semasa ke semasa.

CARTA 1

STRUKTUR PENTADBIRAN DAN PENGUMPULAN MAKLUMAT PPRT
SERTA ALIRAN BANTUAN BAGI GOLONGAN TERMISKIN DI MALAYSIA DAN KUALA LUMPUR



Jawatankuasa PPRT peringkat Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur ini dianggotai oleh enam orang ahli jawatankuasa yang terdiri daripada wakil-wakil dari empat buah agensi yang terlibat memberikan bantuan kepada golongan termiskin di Kuala Lumpur. Mereka adalah wakil Jabatan Kebajikan Masyarakat (1 orang), KEMAS (1 orang), Baitulmal (1 orang), DBKL (1 orang) dan 2 orang wakil daripada Bahagian Kemajuan Wilayah Persekutuan, Jabatan Perdana Menteri. Ahli jawatankuasa daripada institusi-institusi kerajaan ini merupakan wakil di peringkat Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur sahaja kerana terdapat wakil lain daripada Kementerian masing-masing yang menganggotai pula Jawatankuasa PPRT Peringkat Pusat. Jadi, ahli jawatankuasa PPRT Wilayah Persekutuan daripada institusi kerajaan itu tadi mempunyai dua tanggungjawab: pertama, melaporkan perkembangan PPRT ke Kementerian masing-masing; dan kedua, mengajukannya ke Bahagian Kemajuan Wilayah Persekutuan.

Walaupun Bahagian Kemajuan Wilayah merupakan penyelaras maklumat dan projek PPRT, segala perbelanjaan dan peruntukan adalah di bawah tanggungjawab institusi-institusi berkenaan. Ini bermakna, pentadbiran PPRT di bawah Bahagian Kemajuan Wilayah adalah institusi kerajaan yang berkenaan. Misalnya KEMAS, Jabatan Kebajikan Masyarakat, Baitulmal dan juga Unit Perancang Ekonomi Ibukota (UPEIK). Institusi-institusi ini pula ditadbir oleh Kementerian masing-masing. KEMAS di bawah Kementerian Pembangunan Luar Bandar, Jabatan Kebajikan di bawah Kementerian Perpaduan dan Pembangunan Masyarakat, Baitulmal di bawah Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan dan UPEIK di bawah Dewan Bandaraya Kuala Lumpur (DBKL). Di peringkat institusi, masing-masing mempunyai jawatankuasa PPRT mereka sendiri bagi merancang, mentadbir dan menyelaraskan kegiatan

PPRT serta mengumpulkan maklumat tentang keluarga termiskin di Kuala Lumpur (lihat Carta 1). Ini menyebabkan timbulnya masalah penyelarasan antara satu institusi dengan institusi yang lain. Masalah ketiadaan penyelarasan ini bukan hanya dalam bidang pentadbiran PPRT tetapi juga dari aspek peruntukan, program yang dijalankan, jumlah dan kelayakan kakitangan, sumber maklumat, kaedah pemerosesan bantuan dan sebagainya. Semua ini membawa kepada kegagalan usaha membasmi kemiskinan bandar yang dibuat secara tidak tersusun dan bersepadu. Inilah juga yang menyebabkan kemiskinan bandar sukar dibentaras dan semakin merebak dari semasa ke semasa.

5.3 PENGUMPULAN MAKLUMAT KELUARGA MELAYU TERMISKIN DI KUALA LUMPUR

Secara umumnya terdapat perbezaan ketiga-tiga institusi ini dari segi pengumpulan maklumat tentang keluarga termiskin dan juga penyebaran maklumat tentang bantuan. Institusi-institusi ini meletakkan tanggungjawab pengumpulan maklumat tentang kumpulan sasaran kepada sekelompok pegawai atau kakitangan yang khusus. Walaupun dari segi nama jawatannya berbeza mengikut institusi masing-masing, namun dari segi peranan atau tugas mereka adalah sama. Bagi Baitulmal, tugas ini dipikul oleh Pembantu Hal Ehwal Islam; KEMAS oleh Penyelia Kawasan dan bagi Jabatan Kebajikan Masyarakat pula oleh Pembantu Pembangunan Masyarakat. Mereka inilah sebagai perantaraan antara institusi bantuan dengan keluarga termiskin tersebut. Tugas mereka sebagai pemberi dan pengumpul maklumat, pegawai penyiasat dan juga pemegang amanah bagi menyampaikan bantuan yang telah diluluskan oleh institusi masing-masing. Tugas Pembantu Hal Ehwal Islam atau Penyelia Kawasan atau Pembantu Pembangunan Masyarakat ini amat penting bagi

menyampaikan maklumat kepada golongan sasaran. Ini disebabkan golongan miskin ini biasanya amat pasif, kekurangan pengetahuan dan mempunyai perasaan atau sikap merendah diri yang keterlaluan. Mereka ini (keluarga termiskin), meskipun telah disampaikan maklumat tentang bantuan sama ada di masjid atau di balairaya, namun untuk bertindak sendiri mengadu kepada institusi bantuan sememangnya amat perit. Sikap mereka masih lagi menebal dengan sikap 'malu', 'tak apa, merendah diri', 'suka bertangguh' dan sebagainya. Jadi, di sinilah letaknya peranan Pembantu Hal Ehwal Islam atau Penyelia Kawasan atau Pembantu Pembangunan Masyarakat tadi bagi menyedarkan golongan yang daif itu untuk mendapatkan hak mereka di institusi-institusi bantuan yang sedia ada.

Namun disebabkan kekurangan kakitangan yang dihadapi oleh institusi-institusi ini, kebanyakan maklumat tentang golongan miskin atau termiskin ini hanyalah berdasarkan laporan yang diterima dari Ketua kampung, JKKK ataupun Imam masjid. Misalnya, Pembantu Hal Ehwal Islam di Baitulmal hanya seramai 4 orang; Penyelia Kawasan KEMAS seramai 7 orang (seorang di setiap kawasan parlimen) dan Pembantu Pembangunan Masyarakat di Jabatan Kebajikan Masyarakat pula hanyalah seramai 6 orang. Mereka ini tidak mampu untuk membuat kajian lapangan secara komprehensif bagi mendapatkan maklumat *first hand* tentang keluarga termiskin. Biasanya maklumat yang diperoleh adalah melalui pihak lain yang telahpun mempunyai maklumat tentang keluarga termiskin atas kepentingan tertentu.

Berikut akan dihuraikan satu persatu kaedah yang digunakan oleh ketiga-tiga institusi kerajaan bagi mendapat dan mengumpulkan maklumat tentang keluarga Melayu termiskin di Kuala Lumpur.

5.3.1 Baitulmal

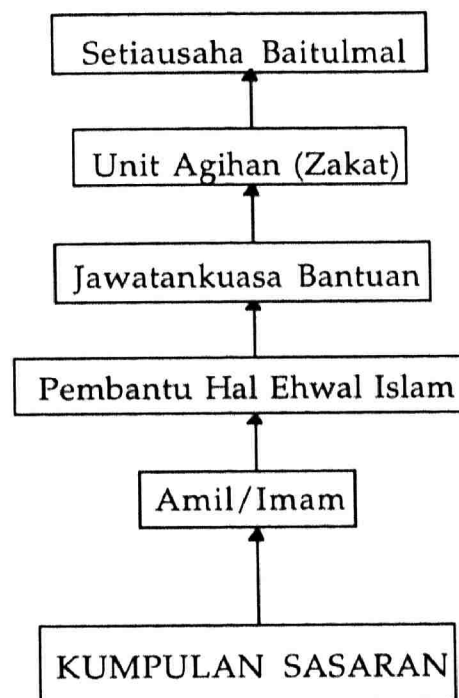
Golongan fakir miskin menjadi keutamaan diberikan bantuan oleh Baitulmal. Bagi menentukan golongan fakir miskin ini, Baitulmal menggunakan sifar yang tersendiri, iaitu berdasarkan pendapatan bagi memenuhi tahap secukup hidup (Had al-Kifayah). Sebagai panduan had mencukupi yang diamalkan oleh Baitulmal MAIWP bagi sepasang suami isteri tanpa anak adalah RM275 sebulan. Ukuran penetapan had berkenaan adalah seperti berikut: perlindungan (RM105), Pakaian (dewasa RM20, kanak-kanak RM10); makanan (dewasa RM50, kanak-kanak RM25); pelajaran (RM25) dan kesihatan (RM15). Sebagai contoh, satu keluarga dan seorang anak belum sekolah adalah sebanyak RM325 (RM275 + 50). Begitulah seterusnya.

Dalam soal maklumat, Baitulmal mendapatkan maklumat tentang golongan fakir miskin melalui dua kaedah. *Pertama*, dengan cara golongan fakir miskin itu datang sendiri ke pejabat Baitulmal mengadu dan memohon bantuan. *Kedua*, dengan cara mengajukan laporan atau borang permohonan bantuan kepada Baitulmal. Permohonan ini biasanya akan dilakukan oleh Amil atau Ketua Amil.

Bagi kedua-dua kaedah ini, maklumat atau permohonan yang diajukan mestilah terlebih dahulu disahkan atau diluluskan ataupun disokong oleh Ketua Amil dalam qariah pemohon bantuan tersebut. Ini menunjukkan peranan Amil dan Ketua Amil sebagai amat penting bagi menyampaikan maklumat serta menentukan kedudukan sosioekonomi pemohon berkenaan. Amil dan Ketua Amil dianggap sebagai pihak paling hampir dengan golongan fakir miskin kerana mereka berada atau tinggal

bersama dengan masyarakat tersebut. Oleh itu, kebanyakan maklumat tentang golongan fakir miskin ini banyak bergantung kepada usaha, peranan dan keberkesanan Amil serta Ketua Amil itu sendiri bagi membuat tinjauan dan penyiasatan terhadap golongan yang layak mendapat bantuan dari Baitulmal (lihat Carta 2).

Carta 2
Struktur pengumpulan maklumat Baitulmal



Setelah menerima maklumat, Pembantu Hal Ehwal Islam akan membuat lawatan dan siasatan terperinci terhadap pemohon berkenaan. Berdasarkan siasatan itu, maklumat tentang diri dan keluarga pemohon itu akan disampaikan kepada Unit Agihan (Zakat) Baitulmal untuk diputuskan oleh Jawatankuasa Agihan. Dalam hal ini, Pembantu Hal Ehwal Islam hanya memainkan peranan sebagai 'pelapor' maklumat yang diterima daripada Amil. Manakala tugas dan tanggungjawab bagi menyampaikan maklumat kepada golongan fakir miskin diletakkan kepada Amil atau Ketua Amil.

Ini bermakna, kebanyakan maklumat yang dikumpulkan atau diperoleh oleh Baitulmal tentang golongan fakir miskin adalah berdasarkan laporan ataupun kerjausaha dari Amil. Pergantungan maklumat fakir miskin daripada Amil atau Ketua Amil ini sudah tentu mempunyai banyak kekurangannya. Pada dasarnya Amil atau Ketua Amil ini biasanya terdiri daripada Imam Masjid atau AJK Masjid yang sudah tentulah mempunyai banyak tugas lain yang perlu dibereskan. Misalnya Imam, selain dari mengimami sembahyang lima waktu, juga memberikan ceramah, syarahan, menjadi jurunikah, menghadiri majlis kenduri dan sebagainya. Beliau amat sibuk dalam menjalankan tugas harian. Masa untuk membuat siasatan atau kajian satu persatu terhadap anak buah dalam qariahnya amat terhad. Oleh itu mereka yang benar-benar fakir miskin, sekiranya tidak datang sendiri mengadu kepada Imam masjid, kemungkinan untuk tercicir dari senarai yang layak diberikan bantuan itu tetap ada. Ini berdasarkan kemampuan Imam sebagai Amil atau Ketua Amil tidak berupaya menyelidik satu persatu kes-kes dalam qariahnya sendiri disebabkan banyak urusan lain yang perlu dibereskannya.

Imam pula terdiri daripada dua kategori, iaitu: *Pertama*, Imam yang dilantik oleh kerajaan, iaitu oleh Jabatan Ugama Islam Wilayah Persekutuan (JAWI); dan *kedua*, Imam yang dipilih sendiri oleh masyarakat (dipersetujui oleh JAWI). Biasanya, Imam-imam kerajaan ini menganggotai parti politik tertentu (UMNO). Terdapat juga kedapatan maklumat yang dikumpulkan oleh imam-imam kerajaan ini agak 'bias' terhadap kelompok tertentu sahaja. Oleh itu sudah tentulah maklumat sebegini tidak lengkap dan tidak tepat, serta akan mengurangkan keberkesanan usaha membasmi kemiskinan yang dijalankan. Namun, inilah kaedah yang digunakan selama ini oleh Baitulmal bagi

mendapatkan maklumat dan membantu golongan fakir miskin di Kuala Lumpur.

5.3.2 KEMAS

KEMAS menggunakan petunjuk pendapatan kurang daripada RM300 sebulan sebagai layak dikategorikan termiskin di bandar. Seperti yang diketahui, KEMAS (Kemajuan Masyarakat) memainkan peranan penting bagi membantu pembangunan masyarakat luar bandar. Ini sesuai dengan kedudukannya di bawah Kementerian Pembangunan Luar Bandar. Tumpuan kegiatan KEMAS adalah di luar bandar di seluruh negara tetapi di Kuala Lumpur tidak ada zon luar bandar. Seluruh kawasan Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur digazetkan sebagai kawasan bandar. Oleh itu kegiatan KEMAS di Kuala Lumpur tertumpu ke kawasan bandar semata-mata. Institusi ini turut diarahkan mengenal pasti projek yang boleh dilaksanakan untuk keluarga Melayu termiskin di Kuala Lumpur.

Oleh sebab 'kekurangan pengalaman' di kawasan bandar dan menghadapi pula masalah 'kekurangan kakitangan' atau 'kakitangan yang berkelayakan', KEMAS di Kuala Lumpur masih mengekalkan hubungan tradisi dengan parti politik pemerintah (UMNO). Berdasarkan hubungan ini, KEMAS mendapat maklumat tentang golongan sasaran (termiskin) dari peringkat bawahan parti. Maklumat yang datangnya dari Cawangan atau Bahagian UMNO seluruh Kuala Lumpur itu akan dikaji terlebih dahulu. Kemudian berdasarkan maklumat tersebut diajukan kepada Jawatankuasa PPRT yang diketuai oleh Penolong Pengarah (bagi pihak Pengarah). Jawatankuasa inilah yang akan membuat perancangan

dan mengatur berbagai-bagai program untuk membantu kelompok sasaran (lihat Carta 3).

Carta 3

Struktur pengumpulan maklumat KEMAS



Namun, sudah tentulah maklumat yang diperoleh KEMAS ini hanya menjurus kepada masyarakat Melayu yang menjadi ahli atau menyokong UMNO sahaja. Bagi masyarakat Melayu yang tidak menyokong UMNO, berkemungkinan maklumat tentang mereka tidak terdapat dalam senarai yang layak untuk mendapat bantuan. Oleh itu dari segi usaha membasmi kemiskinan, fenomena ini dilihat sebagai kurang sihat, tidak adil dan tidak akan dapat mencapai kejayaan menyeluruh ke arah pembasmian kemiskinan di negara ini. Penyelia Kawasan KEMAS akan menyiasat kumpulan sasaran (golongan miskin atau termiskin) berdasarkan maklumat dari parti politik ini dan keputusan bantuan juga dipengaruhi elemen politik di kawasan tersebut. Keadaan ini sama seperti di luar bandar kerana menyebabkan agihan faedah pembangunan lebih tertumpu kepada ahli dan penyokong elit politik (Gibbons, 1988). Apabila agihan projek pembangunan telah dipolitikkan, golongan elit politik mendapat faedah terbesar daripada program pembasmian kemiskinan

(Shamsul Amri, 1986, 1988). Oleh itu hanya sebahagian kecil sahaja daripada peruntukan pembasmian kemiskinan betul-betul 'menitis ke bawah' dan memberikan faedah kepada golongan miskin (Khadijah Muhamed dan Halimah Awang, 1991: 42).

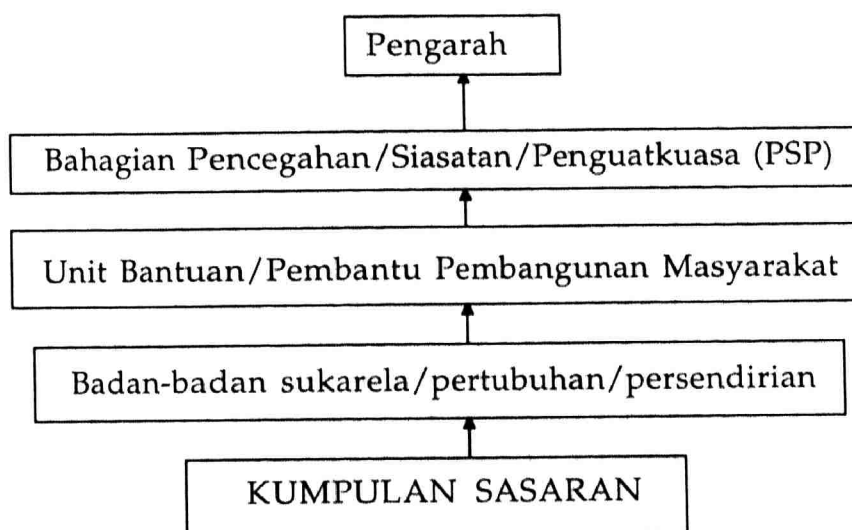
5.3.3 Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM)

JKM juga menggunakan petunjuk pendapatan sebanyak kurang daripada RM300 sebulan sebagai layak memohon bantuan. Kaedah pengumpulan maklumat yang digunakan seperti juga Penyelia Kawasan KEMAS, Pembantu Pembangunan Masyarakat tidak membuat *kerja lapangan* dalam bentuk bancian bagi menentukan orang yang layak diberikan bantuan. Sebaliknya, Pegawai Pembangunan Masyarakat ini akan membuat *kerja lapangan* terperinci setelah mendapat aduan atau laporan tentang sesuatu kes. Aduan atau laporan tersebut sama ada datang sendiri ke pejabat JKM ataupun melalui surat dari badan-badan sukarela tertentu, akan disiasat kesahihannya secara terperinci sebelum diberikan bantuan. Dalam hal ini, kelompok sasaran tidak terbatas kepada ahli-ahli atau penyokong parti-parti politik tertentu sahaja. Sebaliknya, siasatan dan penentuan layak atau tidak mendapat bantuan itu lebih bersifat terbuka kepada mereka yang benar-benar layak. Jadi, maklumat yang ada tentang jumlah dan tahap kemiskinan yang dialami lebih banyak bergantung kepada pengaduan dan laporan yang diterima semata-mata.

Pengaduan atau laporan yang dibawa oleh badan-badan sukarela atau orang perseorangan itu biasanya akan difailkan di Unit Bantuan. Di unit ini terdapatnya Pembantu Pembangunan Masyarakat yang akan membuat 'siasatan' terperinci laporan tersebut. Setelah itu beliau akan membawa kes itu ke Bahagian Pencegahan/ Siasatan/Penguatkuasaan bagi

membincangkan tindakan dan bantuan yang perlu diberikan. Bahagian ini diketuai oleh seorang Timbalan Pengarah yang bertanggungjawab dan diberikan kuasa (bagi pihak Pengarah) meluluskan bantuan yang hendak diberikan (lihat Carta 4).

Carta 4
Struktur pengumpulan maklumat JKM



Perbincangan di atas menunjukkan terdapat tiga kaedah cara maklumat tentang keluarga termiskin dikumpulkan oleh institusi-institusi bantuan. *Pertama*, dengan cara keluarga termiskin itu mengadu masalah kepada Pembantu Hal Ehwal Islam atau Penyelia Kawasan atau Pembantu Pembangunan Masyarakat ataupun mereka datang terus ke pejabat institusi-institusi bantuan berkenaan. *Kedua*, dengan cara Amil atau Penyelia Kawasan atau Pembantu Pembangunan Masyarakat berusaha mengenal pasti sasaran yang layak dengan dibantu oleh Ketua Kampung, Imam atau JKKK setempat. Mereka yang dikenal pasti itu akan diberikan penerangan dan disarankan ke pejabat institusi bantuan yang terdekat ataupun pegawai penyiasat itu sendiri yang akan mengajukan maklumat tentang keluarga tersebut ke institusi masing-masing. *Ketiga*,

melalui pertubuhan atau persatuan sukarela dan parti politik setempat yang mengajukan surat atau permohonan kepada institusi-institusi bantuan berkenaan. Ini menunjukkan setiap institusi mempunyai sumber maklumat mereka yang tersendiri.

Oleh yang demikian, terdapat banyak jawatankuasa dan institusi yang terbabit dalam soal pengumpulan maklumat tentang keluarga termiskin bandar. Dalam keadaan ini, tidak dapat dielakkan berlaku pertindihan fungsi yang mungkin mengurangkan kecekapan dan keberkesanan projek-projek pembasmian kemiskinan (Khadijah Muhamed dan Halimah Awang eds., 1991: 42). Ini ditambah pula dengan berbagai-bagai kerenah dan batasan birokrasi yang wujud di institusi-institusi berkenaan.

5.4 KARENAH DAN BATASAN-BATASAN BIROKRASI

Dalam perbincangan tentang pengumpulan maklumat keluarga termiskin di Kuala Lumpur tadi, ternyata soal birokrasi masih amat ketara. Ketiga-tiga institusi yang dikaji merupakan badan kerajaan yang banyak terlibat membantu keluarga termiskin di bandar. Institusi-institusi ini diletakkan di bawah pentadbiran kementerian yang berbeza-beza. Baitulmal di bawah Jabatan Perdana Menteri, KEMAS di bawah Kementerian Pembangunan Luar Bandar dan Jabatan Kebajikan Masyarakat di bawah Kementerian Pembangunan Masyarakat dan Perpaduan Negara. Mereka mempunyai misi, objektif dan kepentingan yang tersendiri bagi membantu keluarga termiskin di ibukota. Mereka juga mempunyai jawatankuasa sendiri bagi mengendalikan urusan bantuan dan program pembangunan rakyat termiskin. Struktur pentadbiran dan pengurusan disusun mengikut kehendak institusi

berkenaan. Oleh itu terdapat tiga bentuk sistem birokrasi yang wujud di kalangan institusi-institusi bantuan ini. Setiap institusi mempunyai batasan birokrasi masing-masing dalam berbagai-bagai aspek tentang pengumpulan maklumat dan bantuan. Misalnya dalam soal sumber maklumat, saluran maklumat, tapisan maklumat dan sebagainya. Ketiga-tiga institusi juga mempunyai peruntukan, kakitangan, program bantuan dan pembangunan ke atas golongan sasaran. Jadi yang dimaksudkan dengan batasan birokrasi adalah setiap institusi mempunyai batasan-batasan tertentu dari segi ruang lingkup pentadbiran dan pelaksanaan tugas mereka. Institusi-institusi ini beroperasi dalam lingkungan yang tertentu atau terbatas mengikut dasar serta struktur yang telah digariskan oleh pihak atasan birokrasi masing-masing.

Secara lebih khusus, dalam setiap institusi ini wujud batasan birokrasi secara menegak (*vertical*) dan mendatar (*horizontal*). Batasan birokrasi secara menegak berlaku apabila wujudnya berbagai-bagai peringkat atau lapisan dalam soal bantuan dari peringkat bawahan (pengumpul maklumat) hinggalah ke peringkat atasan (pembuat keputusan). Setiap permohonan bantuan mempunyai tingkat-tingkat tertentu yang perlu dilalui sebelum diluluskan. Terdapat sekurang-kurangnya empat tahap atau peringkat dalam sesebuah institusi itu. Misalnya di Baitulmal, peringkat pertama adalah amil; peringkat kedua, Pegawai Hal Ehwal Islam; peringkat ketiga, Jawatankuasa Unit Agihan, dan peringkat keempat adalah Setiausaha Baitulmal sendiri (lihat Carta 2). Demikian juga di KEMAS dan JKM (lihat Carta 3 dan 4). Pada setiap peringkat, borang permohonan akan ditapis dan diselidiki oleh pihak yang berbeza. Kakitangan atau pegawai yang terbabit di setiap peringkat mempunyai keterbatasan bidang kuasa masing-masing kerana hanya ditugaskan dalam sesuatu aspek tertentu sahaja. Mereka sering

mengambil masa yang lama untuk meneliti sesuatu permohonan sebelum menyerahkan pula ke peringkat lebih tinggi. Setiap permohonan bantuan perlu mendapat kelulusan pada semua peringkat. Tempoh untuk meluluskan bergantung pada masa dan kesediaan pegawai yang berkenaan mengadakan mesyuarat. Ada kalanya peringkat pertama dan kedua diproses dengan cepat, tetapi di peringkat ketiga atau keempat pula yang lambat. Begitulah seterusnya.

Inilah yang dikatakan batasan birokrasi secara menegak iaitu membabitkan berbagai-bagai karenah pentadbiran dan pengurusan dalam institusi berkenaan. Batasan ini menghalang proses bantuan dan penyaluran pembangunan secara lebih cepat dan efisien. Karenah birokrasi secara menegak ini kadangkala meminggirkan kumpulan sasaran daripada mendapat bantuan. Misalnya ada permohonan diluluskan pada peringkat pertama atau kedua tetapi apabila sampai ke peringkat ketiga atau keempat, permohonan akan digugurkan kerana sesuatu alasan tertentu. Ada kalanya pula sesuatu permohonan itu tidak disokong pada peringkat bawahan lagi tetapi diarahkan oleh pihak atasan birokrasi agar meluluskannya. Semua ini boleh berlaku dan gara-gara birokrasi itulah yang menentukannya. Justeru itu, kebocoran pembangunan atau bantuan yang sering kali diperkatakan mempunyai kaitan rapat dengan berbagai-bagai tapisan dan karenah birokrasi di institusi-institusi bantuan. Malah soal birokrasi ini menyebabkan hanya sedikit sahaja peruntukan yang dapat ditembusi ke kelompok sasaran (Mohd. Razali Agus, 1994).

Batasan birokrasi secara mendatar adalah pada setiap peringkat terdapatnya pula unit-unit yang berbeza-beza peranannya. Malah dalam satu urusan yang sama, terdapat ramai kakitangan yang

mengendalikannya. Ada kakitangan yang hanya bertugas memberikan borang sahaja dan kakitangan yang lain pula bertugas menerima borang tersebut. Kemudian, kakitangan yang lain pula bertugas meneliti borang tersebut, sebelum diserahkan kepada kakitangan atau pegawai untuk disahkan. Borang itu akan diberikan pula kepada kakitangan penyiasat dan setelah membuat siasatan, memberikan borang dan fail tersebut kepada pihak ketua bahagian. Setelah diluluskan, ketua bahagian akan memberikan pula borang atau fail itu kepada kakitangan kewangan bagi menguruskan pembayaran atau pengeluaran bantuan. Jadi dalam satu pejabat atau peringkat terdapat berbagai-bagai pihak yang menguruskan hanya satu urusan tertentu. Fail bagi urusan berkenaan berpindah randah dari satu meja ke satu meja. Kadangkala fail 'hilang' di pertengahan jalan. Kadangkala tak pasti di meja mana diletakkan fail tersebut. Semua ini adalah karenah birokrasi yang masih ketara dan dikategorikan sebagai batasan birokrasi mendatar. Soal ini juga melambatkan sesuatu urusan dan sering berlaku borang atau fail tersebut 'tercicir' atau 'hilang'. Apabila ini terjadi, kemungkinan mereka yang layak akan terpinggir daripada mendapat bantuan.

Struktur pentadbiran dan pengurusan maklumat di antara institusi tidak pula diselaraskan. Ini juga merupakan satu lagi karenah birokrasi kerana setiap institusi mengekalkan batasan birokrasi masing-masing. Apabila timbulnya proliferasi di kalangan institusi pelaksana, tidak dapat dielakkan berlakunya pertindihan fungsi dan pergeseran antara agensi yang akan mengurangkan kecekapan pelaksanaan program pembasmian kemiskinan (Khadijah Muhamed dan Halimah Awang, 1991: 41). Mengikut Rahim Abdullah (lihat akhbar Utusan Malaysia, 24 Julai 1995), kewujudan karenah birokrasi ini membazirkan banyak masa. Beliau menulis sebuah artikel bertajuk *Elakkan Karenah Birokrasi*. Apa yang

menarik dalam tulisan beliau adalah tentang pengalamannya berurusan dengan sebuah institusi kerajaan yang masih menebal dengan karenah birokrasi. Urusan yang dianggap pada awalnya mudah menjadi rumit, membebankan dan berlarutan dalam jangkamasa yang lama. Semuanya adalah gara-gara karenah birokrasi yang mengganggu kelicinan sesuatu urusan dan menampakkan sikap yang tidak profesional kakitangannya serta pentadbiran yang kurang efisien.

Justeru itu, birokrasi masih memainkan peranan penting menyebabkan berlakunya peminggiran dan kemiskinan di bandar. Karenah birokrasi ini bukan sahaja melambatkan sesuatu urusan malah boleh menyebabkan berlakunya peminggiran keluarga termiskin daripada senarai yang layak mendapat bantuan serta pembelaan. Fenomena ini dalam jangka panjang akan mengekalkan status mereka dalam kategori termiskin.

5.5 RUMUSAN

Bab ini telah membuktikan salah satu faktor penting menyebabkan berlakunya peminggiran keluarga Melayu termiskin daripada berbagai-bagai bentuk bantuan atau pembangunan di bandar adalah berkait rapat dengan pengurusan sistem maklumat, pentadbiran dan karenah birokrasi institusi-institusi bantuan kerajaan itu sendiri. Kajian mendapati sistem maklumat dan karenah birokrasi tersebut telah menyebabkan ramai di kalangan keluarga Melayu termiskin ini terpinggir atau diketepikan daripada menerima berbagai-bagai bentuk bantuan pembangunan yang disediakan oleh pihak kerajaan. Oleh itu menyebabkan kedaifan hidup yang mereka alami bagaikan tiada pembelaan yang sewajarnya dari pihak

berkuasa. Sebaliknya peruntukan yang begitu besar telah disediakan oleh kerajaan bagi membantu golongan termiskin di seluruh negara.

Jika dilihat pada Carta 1 ternyata sistem pentadbiran dan pengumpulan maklumat PPRT di seluruh negara (kecuali Kuala Lumpur) adalah secara *top-down*. Maklumat tersebut diusahakan oleh kerajaan pusat melalui bancian atau kajian yang dilakukan di peringkat daerah. Maklumat tersebut ditapis dan kemudian disalurkan atau diturunkan kepada Kerajaan Negeri. Kerajaan Negeri pula akan menurunkannya kepada peringkat daerah atau Pejabat Daerah. Pejabat Daerah akan menyebarkan dan menyelaraskan maklumat tersebut di peringkat institusi-institusi yang terlibat dengan pelaksanaannya. Ini bermakna, apa yang diperoleh oleh institusi pelaksana PPRT di peringkat bawahan adalah maklumat atau senarai yang 'datangnya' dari kerajaan pusat apabila maklumat berkenaan telahpun diselaraskan. Manakala di Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur pula pengumpulan maklumat adalah secara *down-top* (lihat Carta 1). Maklumat tersebut dikumpulkan oleh berbagai-bagai pihak dan institusi pelaksana di peringkat bawahan. Kemudian tanpa adanya penyelarasan di peringkat bawahan, maklumat tersebut diajukan ke peringkat pusat (bahagian Basmi Kemiskinan, Jabatan Perdana Menteri).

Oleh itu setiap institusi pelaksana di Kuala Lumpur seperti Baitulmal, KEMAS dan JKM; mempunyai maklumat atau senarai kumpulan sasaran masing-masing. Setiap institusi melaksanakan program pembangunan atau memberikan bantuan berdasarkan maklumat tersendiri. Kalaupun pihak kerajaan Pusat (Jabatan Perdana Menteri) menyelaraskan semua maklumat yang diterima tetapi pihak institusi pelaksana lebih memfokuskan bantuan kepada kumpulan sasaran yang

telah mereka senaraikan sahaja. Manakala kumpulan sasaran yang tidak ada dalam senarai mereka, meskipun terdapat dalam senarai kerajaan pusat akan terpinggir dan tidak diberikan keutamaan. Ini menunjukkan wujudnya pertindihan dan pembaziran serta persaingan untuk menonjolkan imej korporat institusi masing-masing yang telah menyebabkan sedikit sahaja peruntukan yang menembusi halangan birokrasi (Mohd. Razali Agus, 1994a). Oleh itu kumpulan sasaran yang sepatutnya menikmati bantuan dan bimbingan terus diketepikan akibat pembesaran birokrasi dan kos pengurusan yang berlebihan.

Jelaslah soal pengumpulan maklumat tentang keluarga termiskin di Kuala Lumpur amat bergantung pada maklumat yang datangnya dari peringkat bawahan. Maklumat ini pula ditapis mengikut prosedur dan saluran birokrasi institusi-institusi bantuan yang berbeza-beza tanpa adanya badan penyelarar di peringkat bawahan itu sendiri. Faktor ini disebabkan ketiadaan 'Pejabat Daerah' di Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur seperti peranan yang dimainkan oleh Pejabat Daerah di negeri-negeri lain. Bahagian Kemajuan Wilayah yang mengambil tanggungjawab sebagai 'Pejabat Daerah' di Kuala Lumpur tidak memainkan peranan yang sama seperti 'Pejabat-pejabat Daerah' yang lain. Dalam konteks PPRT, 'Pejabat Daerah' Kuala Lumpur (Bahagian Kemajuan Wilayah) ini hanyalah sebagai penyelarar maklumat yang telah dikumpulkan oleh institusi-institusi kerajaan. Akan tetapi Pejabat Daerah di negeri lain merupakan penyelarar bagi mengumpulkan maklumat dan program PPRT.

Ketiadaan pihak yang menyelaraskan soal pengumpulan maklumat keluarga termiskin di Kuala Lumpur ini memungkinkan berlakunya peminggiran kumpulan sasaran dalam program PPRT. Tambahan pula

terdapatnya perbezaan dari aspek sumber maklumat, petunjuk yang digunakan, kakitangan penyiasat, peruntukan dan sebagainya. Malah penumpuan terhadap kumpulan sasaran juga berbeza-beza. Kumpulan sasaran yang terpinggir dari satu institusi belum pasti lagi akan diterima pula dalam institusi yang lain. Keadaan seumpama ini akan lebih memudahkan berlakunya peminggiran keluarga termiskin ini daripada menerima peruntukan bantuan yang sedia ada. Justeru itu, peranan dan fungsi institusi bantuan sepatutnya diselaraskan antara satu sama lain. Keadaan ini dapat dilihat dalam soal pengurusan dan pentadbiran sistem maklumat serta bantuan kepada kumpulan sasaran. Peranan penguasa tempatan misalnya Dewan Bandaraya Kuala Lumpur yang setakat ini amat terhad sepatutnya diberikan tanggungjawab sebagai 'penyelaras PPRT di Wilayah Persekutuan Kuala Lumpur'. Institusi-institusi pelaksana seperti UDA, MARA, PKEN, Baitulmal, KEMAS dan Jabatan Kebajikan Masyarakat hendaklah memberikan kerjasama dan sokongan dalam menjayakan PPRT bandar (Mohd. Razali Agus, 1994b).