

PELAKSANAAN PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL
DI MALAYSIA

SUHAIMI BIN HAJI ABD SAMAD

FAKULTI EKONOMI DAN PENTADBIRAN
UNIVERSITI MALAYA
KUALA LUMPUR

2018

**PELAKSANAAN PROGRAM PERLINDUNGAN
SOSIAL DI MALAYSIA**

SUHAIMI BIN HAJI ABD SAMAD

**TESIS DISERAHKAN SEBAGAI MEMENUHI
KEPERLUAN BAGI IJAZAH DOKTOR FALSAFAH**

**FAKULTI EKONOMI DAN PENTADBIRAN
UNIVERSITI MALAYA
KUALA LUMPUR**

2018

UNIVERSITI MALAYA
PERAKUAN KEASLIAN PENULISAN

Nama: Suhaimi bin Haji Abd Samad

No. Matrik: EHA090004

Nama Ijazah: Doktor Falsafah

Tajuk Kertas Projek/Laporan Penyelidikan/Disertasi/Tesis (“Hasil Kerja ini”):
Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial di Malaysia

Bidang Penyelidikan: Pentadbiran Awam

Saya dengan sesungguhnya dan sebenarnya mengaku bahawa:

- (1) Saya adalah satu-satunya pengarang/penulis Hasil Kerja ini;
- (2) Hasil Kerja ini adalah asli;
- (3) Apa-apa penggunaan mana-mana hasil kerja yang mengandungi hakcipta telah dilakukan secara urusan yang wajar dan bagi maksud yang dibenarkan dan apa-apa petikan, ekstrak, rujukan atau pengeluaran semula daripada atau kepada mana-mana hasil kerja yang mengandungi hakcipta telah dinyatakan dengan sejelasnya dan secukupnya dan satu pengiktirafan tajuk hasil kerja tersebut dan pengarang/penulisnya telah dilakukan di dalam Hasil Kerja ini;
- (4) Saya tidak mempunyai apa-apa pengetahuan sebenar atau patut semunasabahnya tahu bahawa penghasilan Hasil Kerja ini melanggar suatu hakcipta hasil kerja yang lain;
- (5) Saya dengan ini menyerahkan kesemua dan tiap-tiap hak yang terkandung di dalam hakcipta Hasil Kerja ini kepada Universiti Malaya (“UM”) yang seterusnya mula dari sekarang adalah tuan punya kepada hakcipta di dalam Hasil Kerja ini dan apa-apa pengeluaran semula atau penggunaan dalam apa jua bentuk atau dengan apa juga cara sekalipun adalah dilarang tanpa terlebih dahulu mendapat kebenaran bertulis dari UM;
- (6) Saya sedar sepenuhnya sekiranya dalam masa penghasilan Hasil Kerja ini saya telah melanggar suatu hakcipta hasil kerja yang lain sama ada dengan niat atau sebaliknya, saya boleh dikenakan tindakan undang-undang atau apa-apa tindakan lain sebagaimana yang diputuskan oleh UM.

Tandatangan Calon

Tarikh:

Diperbuat dan sesungguhnya diakui di hadapan,

Tandatangan Saksi

Tarikh:

Nama:

Jawatan:

ABSTRAK

PELAKSANAAN PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL DI MALAYSIA

Kajian ini adalah bertujuan melihat pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia dengan memfokuskan kepada isu pelaksanaan dasar dengan merujuk kepada beberapa faktor seperti 1) dasar dan program dasar, 2) organisasi pelaksana dasar, 3) agen pelaksana dasar dan 4) faktor persekitaran; sebagaimana yang telah diutarakan oleh O'Toole menerusi teori Pelaksanaan Dasar Multiactor. Teori ini turut bersandarkan teori awal pelaksanaan dasar sebelum ini seperti Top-Down dan Bottom-Up. Tidak dapat dinafikan bahawa kajian di dalam bidang ini telah giat dijalankan oleh penyelidik terdahulu, namun setelah beberapa dekad, pastinya angkubah baru telah wujud dalam mempengaruhi pelaksanaan program terutamanya dari aspek perlindungan sosial.

Kajian ini melibatkangkan program di bawah skop bantuan awam yang disediakan oleh Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah. Seramai lapan (8) orang pelaksana dan tujuh (7) orang penerima bantuan program bantuan awam di Melaka dan Pulau Pinang telah dipilih sebagai responden bagi mendapatkan maklumat berkaitan pelaksanaan program di bawah kedua-dua penyedia bantuan tersebut. Penemuan menerusi data temubual tersebut telah diperkuatkan lagi dengan kaedah triangulasi menerusi semakan dokumen dan pemerhatian semasa mesyuarat penyelaras dan sesi penyerahan bantuan.

Hasilan kajian menunjukkan bahawa, berdasarkan kepada perkembangan terkini dan evolusi semasa, beberapa faktor dan fenomena baru telah muncul dan memberikan impak kepada proses pelaksanaan program perlindungan sosial. Antara angkubah baru yang signifikan adalah keperluan pangkalan data, penguatkuasaan peraturan dan undang-undang, dan kebebasan pelaksana daripada sebarang campurtangan, keseragaman,

politiking, peranan pihak berkuasa tempatan, media dan audit serta sikap penerima bantuan itu sendiri.

Kajian ini seterusnya telah berupaya menghubungkan gap di dalam teori pelaksanaan dasar dan program dengan memperkemaskan teori Multiactor dan teori pelaksanaan dasar sebelum ini.

ABSTRACT

THE IMPLEMENTATION OF SOCIAL PROTECTION PROGRAMS IN MALAYSIA.

This study aims to see the implementation of social protection programs in Malaysia by focusing on the issue of implementation of the policy with reference to a number of factors such as 1) the policy and program, 2) organizations implementing the policies, 3), policy implementing agency and 4) environmental factors; as introduced by O'Toole theory through Multiactor Policy Implementation. This theory is also based on the previous early theories of implementation such as Top-Down and Bottom-Up. It is undeniable that the studies in this field have been actively conducted by previous researchers, but after a few decades, new variables have emerged in the implementation of the programs, especially in terms of social protection.

This study involves the program under the scope of public assistance provided by the Department of Social Welfare and the Ministry of Rural and Regional Development. A total of eight (8) implementers and seven (7) beneficiaries of public assistance programs in Malacca and Penang were chosen as respondents in order to obtain information on implementation of such programs by the two providers of public assistance. The findings from interviews has been further strengthened by triangulation method through document review and observation during the coordination meeting and delivery of public assistance session.

The result of the research has shown that, based on recent developments and current evolution, several factors and a new phenomenon has emerged and have an impact on the implementation of social protection program. Among the significant new variables are the need for database, enforcement of rules and regulations, and implementers freedom

from intervention, uniformity, politicking, the role of local authorities, media, audit and as well as attitude of the beneficiaries themselves.

This study has been able to fill the next gap in the theory of policy implementation by streamlining the Multiactor theory and previous other implementation theories.

PENGHARGAAN

Tidak terbatas syukur saya panjatkan ke-hadrat Ilahi atas limpah dan kurniaNya, akhirnya tesis ini dapat saya selesaikan. Segala pengorbanan akhirnya terbalas jua. Segalanya ini tidak akan berhasil tanpa sumbangan ramai pihak terutamanya Penyelia saya iaitu Prof Datuk Dr Norma Mansor yang telah membimbang saya sepanjang perjalanan pengajian ini. Jasa Prof akan saya kenang hingga akhir hayat. Tidak dilupakan juga buat penyelia sebelumnya iaitu Prof Madya Dr Halimah Awang dan Prof. Dr Nik Rosnah Wan Abdullah.

Buat isteri saya, Norfadzidatul Izwa, dan putera saya, Muhammad Fariz Hakim, emak, ayah dan keluarga, terima kasih tidak terhingga kerana menjadi insan yang sentiasa berada di sisi saya sepanjang perjalanan ini dalam memberikan sokongan, doa serta sentiasa memahami saya.

Tidak lupa juga buat UiTM dan Kementerian Pengajian Tinggi yang menjadi penaja saya, serta Fakulti Ekonomi dan Pentadbiran, Universiti Malaya yang sentiasa membantu dan memberi tunjuk ajar.

Kepada semua rakan-rakan yang membantu dan memberi dorongan, terima kasih juga saya ucapkan. Begitu juga semua responden daripada Jabatan Kebajikan Masyarakat, Kementerian Luar Bandar dan Wilayah, segalanya tidak akan berhasil tanpa kerjasama kalian.

Hanya Allah yang mampu membala semua jasa dan sumbangan kalian.

JADUAL KANDUNGAN

ABSTRAK	iii
ABSTRACT	v
PENGHARGAAN	vii
JADUAL KANDUNGAN	viii
SENARAI GAMBARAJAH.....	xv
SENARAI JADUAL.....	xvi
SENARAI SIMBOL DAN SINGKATAN (ABBREVIASI).....	xxiv
SENARAI LAMPIRAN	xxvii
BAB 1: PENGENALAN KAJIAN.....	1
1.1 Pendahuluan.....	1
1.2 Pernyataan Masalah	4
1.3 Objektif Dan Soalan Kajian.....	12
1.3.1 Objektif Kajian	12
1.3.2 Soalan kajian	13
1.4 Skop Kajian	13
1.5 Sumbangan Kajian.....	16
1.6 Limitasi Kajian	17
1.7 Motivasi Kajian	18
1.8 Organisasi Laporan Kajian	22
1.9 Terma Definisi Kajian	24
1.9.1 Perlindungan sosial (Social Protection)	24
1.9.2 Bantuan awam (Public assistance)	24
1.9.3 Ujian-kelayakan (Means-test)	24
1.9.4 Kesilapan dalam keterangkuman (Error in inclusion).....	25

1.9.5	Kesilapan dalam pemunggiran (Error in exclusion).....	25
1.9.6	eKasih.....	25
1.9.7	Focus group (Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan)	26
1.9.8	Dasar awam	26
BAB 2: KAJIAN LITERATUR		27
2.1	Proses dasar	28
2.2	Pelaksanaan dasar	31
2.2.1	Teori Pelaksanaan Dasar	35
2.2.1.1	Teori “ <i>Top-Down</i> ” (Pemerintah - Rakyat)	35
2.2.1.2	Teori “Rakyat - Pemerintah” (<i>Bottom-up</i>)	45
2.2.1.3	Teori lain berkaitan pelaksanaan dasar	46
2.3	Kajian Lepas Pelaksanaan Dasar	51
2.3.1	Kajian lepas mengenai pelaksanaan dasar di luar negara.....	51
2.3.2	Kajian lepas mengenai pelaksanaan dasar di Malaysia.....	58
2.4	Kerangka Konsepsual	63
BAB 3: DASAR DAN PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL		68
3.1	Pendahuluan.....	68
3.2	Konsep Perlindungan Sosial	68
3.2.1	Perlindungan sosial.....	68
3.2.2	Insurans sosial	72
3.2.3	Bantuan awam	74
3.2.4	Jaringan keselamatan sosial.....	76
3.2.5	Kepentingan dasar dan program perlindungan sosial.....	79
3.2.6	Ciri-ciri perlindungan sosial yang dinamik	81
3.2.7	Pembangunan bidang perlindungan sosial	83

3.2.7.1	Pelaksanaan program perlindungan sosial	84
3.2.7.2	Reformasi perlindungan sosial	85
3.3	Kajian lepas dalam perlindungan sosial	89
3.4	Isu utama dalam pelaksanaan program bantuan awam.....	99
3.4.1	Pengenalpastian penerima bantuan (<i>targeting</i>)	99
3.4.1.1	Bentuk pengenalpastian.....	100
3.4.1.2	Masalah dan cabaran pengenalpastian	103
3.4.2	Pengagihan bantuan atau faedah (<i>distribution</i>)	104
3.4.2.1	Proses agihan bantuan	105
3.4.2.2	Faktor berlakunya kelemahan dalam agihan	105
3.4.3	Kerjasama dan penyelarasan dalam kalangan penyedia perlindungan sosial	
	106	
3.4.3.1	Bentuk penyelarasan - koordinasi, kerjasama, integrasi	107
3.4.3.2	Keperluan terhadap penyelarasan.....	111
3.4.4	Dasar program perlindungan sosial di Malaysia	112
3.4.4.1	Bantuan Awam	118
3.4.4.2	Insurans sosial	121
3.4.5	Isu dan cabaran perlindungan sosial di Malaysia.....	125
3.4.5.1	Ketidakcukupan.....	127
3.4.5.2	Pengenalpastian	128
3.4.5.3	Pengagihan bantuan.....	130
3.4.5.4	Kerjasama dan penyelarasan	131
3.5	Penutup	132

BAB 4: REKABENTUK DAN KAEADAH PENYELIDIKAN	134	
4.1	Pendahuluan.....	134
4.2	Justifikasi Pemilihan Kaedah Penyelidikan.....	134

4.3	Prosedur Kajian Kualitatif	135
4.3.1	Kelebihan penyelidikan kualitatif	137
4.3.2	Kelemahan dan limitasi penyelidikan kualitatif.....	138
4.4	Pemilihan Rekabentuk Kajian Kes	139
4.5	Kajian Rintis	141
4.6	Prosedur Pensampelan.....	143
4.7	Unit Analisis	144
4.8	Prosedur Pengumpulan Data	145
4.8.1	Temubual.....	145
4.8.1.1	Proses mengendalikan temubual	147
4.8.1.2	Profail informan	152
4.8.2	Kaedah Semakan dokumen	154
4.8.3	Kaedah pemerhatian	155
4.9	Pengekodan, Penulisan & Menganalisis Data	156
4.10	Kebolehpercayaan Kajian.....	157
4.10.1	keboleharapan kajian	157
4.10.2	Kesahihan dalaman / Kredibiliti Penemuan Kajian	158
4.11	Cabar dan Limitasi Kajian	160
4.12	Penutup	162

BAB 5: PENEMUAN KAJIAN.....	163	
5.1	Pendahuluan.....	163
5.2	Latarbelakang Kajian Kes.....	163
5.2.1	Proses Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial di Malaysia	166
5.3	Latarbelakang Informan.....	172
5.4	Isu Dalam Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial di Malaysia	176
5.4.1	Dasar dan Proses Dasar	181

5.4.1.1	Objektif dasar dan program	181
5.4.1.2	Piawaian dasar	184
5.4.1.3	Bantuan atau Program Pembasmian Kemiskinan	186
5.4.1.4	Pematuhan (prosedur)	192
5.4.1.5	Dasar yang konsisten	198
5.4.1.6	Keperluan dasar khas	200
5.4.1.7	Concurrent list (Senarai bersama)	200
5.4.1.8	Pangkalan Data Pembasmian Kemiskinan	203
5.4.1.9	Ketelusan (Transparency).....	207
5.4.2	Organisasi (Pelaksana Dasar)	211
5.4.2.1	Autoriti	211
5.4.2.2	Beban tugas	215
5.4.2.3	Komunikasi dan kerjasama	218
5.4.2.4	Penguatkuasaan	222
5.4.2.5	Perancangan	225
5.4.2.6	Program Bantuan Awam	227
5.4.2.7	Bancian Siasatan	233
5.4.2.8	Pemantauan	235
5.4.2.9	Kajisemula.....	236
5.4.2.10	Prosedur.....	237
5.4.2.11	Pembayaran tanpa kelulusan	239
5.4.2.12	Kes teladan (Precedent case).....	240
5.4.2.13	Agihan Bantuan.....	242
5.4.2.14	Keseragaman proses pelaksanaan program	243
5.4.2.15	Sistem pangkalan data	246
5.4.2.16	Sumber	249

5.4.2.17 Sumber maklumat atau aduan	254
5.4.3 Agen Pelaksana Dasar dan Program.....	256
5.4.3.1 Perilaku.....	257
5.4.3.2 Kecekapan	259
5.4.3.3 Peranan Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan...	262
5.4.3.4 Budibicara	266
5.4.4 Keadaan Di Dalam Persekutaran Pelaksanaan Dasar.....	268
5.4.4.1 Politik	269
5.4.4.2 Demografi sosial	278
5.4.4.3 Ekonomi	282
5.4.4.4 Pemohon bantuan	283
5.4.4.5 Penerima bantuan	285
5.4.4.6 Agensi atau pihak ketiga yang dipertanggungjawabkan	289
5.4.4.7 Peranan media	293
5.4.4.8 Peranan audit.....	295
5.5 Penutup	296
BAB 6: ANALISA DAN PERBINCANGAN	298
6.1 Pendahuluan.....	298
6.2 Analisa dan Perbincangan Objektif 1	298
6.3 Analisa dan Perbincangan Objektif 2	308
6.4 Analisa Dan Perbincangan Objektif 3	320
6.5 Analisa dan Perbincangan Objektif 4	336
6.6 Penutup	342
BAB 7: PENUTUP & CADANGAN.....	343
7.1 Pendahuluan.....	343

7.2	Rumusan Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial.....	343
7.3	Implikasi Kajian.....	345
7.4	Cadangan	349
7.5	Kajian Akan Datang	351
7.6	Penutup	352
	RUJUKAN	353
	SENARAI PENERBITAN DAN KERTAS KERJA YANG TELAH DIBENTANGKAN	368
	LAMPIRAN	370

SENARAI GAMBARAJAH

Gambarajah 2.1 : Proses Kitaran Dasar	29
Gambarajah 2.2 : Model Proses Pelaksanaan Dasar	37
Gambarajah 2.3 : Gambarajah Aliran Jaringan Angkubah dalam proses pelaksanaan dasar	41
Gambarajah 2.4 : Model Pelaksanaan Dasar Goggin (1990).....	49
Gambarajah 3.1 : Pendekatan Integrasi Keselamatan Sosial	108
Gambarajah 5.1 : Carta alir proses siasatan dan pengesahan maklumat dan pengagihan bantuan (eKasih)	171
Gambarajah 5.2 : Borang Pendaftaran eKasih (yang diwujudkan di Negeri Melaka)..	279
Gambarajah 6.1 : Sistem pelbagai tiang program perlindungan sosial diadaptasi daripada World Bank	301
Gambarajah 7.1 : Kerangka Teoretikal Pelaksanaan Dasar (setelah mengambil kira tema-tema yang muncul semasa proses pengumpulan data).....	348

SENARAI JADUAL

Jadual 1.1: Indikator Ekonomi pelbagai bagi negeri Melaka dan Pulau Pinang.....	15
Jadual 2.1 : Teori Pelaksanaan Dasar Nakamura & Smallwood.....	43
Jadual 3.1 :Jadual Dasar, kumpulan sasaran dan Akta berkaitan perlindungan sosial di Malaysia	114
Jadual 3.2 : Program bantuan awam di Malaysia.....	118
Jadual 3.3 : Program insurans sosial di Malaysia	122
Jadual 3.4 : Perbelanjaan kerajaan bagi perkhidmatan sosial dan kemasyarakatan.....	127
Jadual 4.1 : Jadual senarai informan yang ditemubual	148
Jadual 4.2 : Jadual Profail Informan Penyedia Bantuan Awam.....	153
Jadual 4.3 : Jadual profail Informan penerima bantuan awam.....	153
Jadual 5.1 : Senarai program bantuan awam yang disediakan oleh Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar & Wilayah	164
Jadual 5.2 : Pendapatan Garis Kemiskinan Malaysia (2012 dan 2009).....	166
Jadual 5.3 : Jantina informan penyedia bantuan awam.....	172
Jadual 5.4 : Jawatan informan penyedia bantuan awam di dalam Jabatan atau Kementerian	173
Jadual 5.5 : Pengalaman informan penyedia bantuan awam di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial (tahun).....	173
Jadual 5.6 : Informan berdasarkan Jabatan / Kementerian dan Negeri.....	175
Jadual 5.7: Senarai informan mengikut Jantina, Negeri dan Agensi Penyedia Bantuan Awam	176
Jadual 5.8 : Senarai tema dan kata kunci yang diperolehi sepanjang sesi temubual bersama informan	177
Jadual 5.9 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai perbezaan matlamat program.	182
Jadual 5.10 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai objektif sukar dicapai kerana sikap penerima bantuan.	182

Jadual 5.11 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai manipulasi data kemiskinan	183
Jadual 5.12 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kebolehcapaian program perlindungan sosial.....	184
Jadual 5.13 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai samada dasar atau program perlindungan memenuhi piawaian.....	185
Jadual 5.14 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai pencapaian keberkesanan program sebagai piawaian dasar.....	186
Jadual 5.15 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kaedah atau saluran permohonan bantuan	187
Jadual 5.16 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kajian pencapaian dasar dan program	189
Jadual 5.17 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kecukupan bantuan	190
Jadual 5.18 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai Kualiti bantuan atau program	191
Jadual 5.19 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai pematuhan prosedur	192
Jadual 5.20 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai berlakunya ketidakpatuhan prosedur dalam program perlindungan sosial.....	193
Jadual 5.21 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai peranan pemantauan	194
Jadual 5.22 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan pemantauan bagi memastikan program berjalan lancar	195
Jadual 5.23 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kepentingan pemantauan dalam keputusan meneruskan pemberian bantuan.....	195
Jadual 5.24 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan semakan kesahihan maklumat yang diberikan oleh pemohon bantuan	196
Jadual 5.25 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai bagaimana proses semakan kesahihan maklumat dilakukan oleh pelaksana program perlindungan sosial	196

Jadual 5.26 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai konsistensi pemberian program bantuan.....	198
Jadual 5.27 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai proses pembayaran bantuan berbentuk wang tunai.	199
Jadual 5.28 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai perlunya dasar khas mengenai perlindungan sosial	200
Jadual 5.29 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai Senarai Bersama dalam program perlindungan sosial	201
Jadual 5.30 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai Keperluan kerjasama dan tanggungjawab pihak Kerajaan Negeri	202
Jadual 5.31 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai perbezaan kadar/jenis bantuan antara Kerajaan Negeri dan Persekutuan.....	203
Jadual 5.32 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai Kepentingan eKasih sebagai pangkalan data nasional	204
Jadual 5.33 : Petikan hasil temu bual bersama responden mengenai kebaikan eKasih	204
Jadual 5.34 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kelemahan eKasih.	205
Jadual 5.35 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan penambahbaikan eKasih.....	206
Jadual 5.36 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan dasar perlindungan sosial yang perlu difahami oleh pelaksana.....	207
Jadual 5.37 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan untuk dasar pemberian bantuan difahami oleh rakyat.	208
Jadual 5.38 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai maklumat mengenai program perlindungan sosial yang boleh dan mudah diakses.	208
Jadual 5.39 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai pelaporan pencapaian dasar atau program perlindungan sosial	209
Jadual 5.40 : Petikan temubual bersama infoman mengenai bidangkuasa antara satu agensi dengan agensi yang lain dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.....	212
Jadual 5.41 : Petikan temubual bersama infoman mengenai had bidangkuasa antara Kerajaan negeri dan persekutuan dalam melaksanakan program perlindungan sosial.	212

Jadual 5.42 : Petikan temubual bersama infoman mengenai campurtangan kuasa dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	213
Jadual 5.43 : Petikan temubual bersama infoman mengenai dilemma pelaksana program perlindungan sosial dalam melaksanakan tugas mereka	214
Jadual 5.44 : Petikan temubual bersama infoman mengenai beban tugas pelaksana program perlindungan sosial dalam melaksanakan tugas mereka	216
Jadual 5.45 : Petikan temubual bersama infoman mengenai komunikasi dan kerjasama antara jabatan pelaksana program perlindungan sosial	220
Jadual 5.46 : Petikan temubual bersama infoman mengenai isu pematuhan dan penguatkuasaan terhadap infoman di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	224
Jadual 5.47 : Petikan temubual bersama infoman mengenai jangkaan dan perancangan di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.....	226
Jadual 5.48 : Kadar bantuan Jabatan kebajikan Masyarakat.....	228
Jadual 5.49 : Petikan temubual bersama infoman mengenai objektif penyedia perlindungan sosial di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	229
Jadual 5.50 : Petikan temubual bersama infoman mengenai aduan sebagai sumber maklumat yang tepat di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	230
Jadual 5.51 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kaedah dalam mengenalpasti pemohon yang layak menerima bantuan.....	231
Jadual 5.52 : Petikan temubual bersama infoman isu kesilapan pemberian bantuan....	233
Jadual 5.53 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kepentingan siasatan dan bincian dalam mengenalpasti pemohon yang layak menerima bantuan	234
Jadual 5.54 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kepentingan pemantauan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.....	235
Jadual 5.55 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kepentingan membuat kajisemula dalam program perlindungan sosial	236
Jadual 5.56 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kewujudan prosedur baru dalam pelaksanaan program perlindungan sosial oleh Kerajaan Negeri.	238
Jadual 5.57 : Petikan temubual bersama infoman mengenai berlakunya pembayaran tanpa kelulusan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.	239

Jadual 5.58 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecenderungan berlakunya precedent case dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	240
Jadual 5.59 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kewujudan program ad-hoc dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	241
Jadual 5.60 : Petikan temubual bersama infoman mengenai proses agihan bantuan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	242
Jadual 5.61 : Petikan temubual bersama infoman mengenai tiada keseragaman antara bantuan persekutuan dan negeri dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.....	244
Jadual 5.62 : Petikan temubual bersama infoman mengenai konsistensi proses pemberian bantuan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	245
Jadual 5.63 : Petikan temubual bersama infoman mengenai agihan peruntukan bantuan yang berubah dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	246
Jadual 5.64 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kurangnya integrasi maklumat dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.....	247
Jadual 5.65 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kelebihan eKasih dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	248
Jadual 5.66 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kelemahan eKasih dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	248
Jadual 5.67 : Petikan temubual bersama infoman mengenai program bantuan awam yang dipengaruhi peruntukan kewangan negara.....	251
Jadual 5.68 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecukupan fasiliti dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	252
Jadual 5.69 : Petikan temubual bersama infoman mengenai Perkongsian beberapa negeri dengan PCN	253
Jadual 5.70 : Petikan temubual bersama infoman mengenaikekangan sumber kakitangan pelaksanaan dasar dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.....	253
Jadual 5.71 : Petikan temubual bersama infoman mengenai peranan dan keberkesanan maklumat dan aduan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	255
Jadual 5.72 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecenderungan agen pelaksana bantuan awam yang ingin membantu.....	257
Jadual 5.73 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kronism, nepotism dan pilih kasih	258

Jadual 5.74 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecekapan agen program pelaksana perlindungan sosial dalam pelaksanaan tugas	259
Jadual 5.75 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecekapan agen program pelaksana perlindungan sosial dalam proses siasatan dan temuduga.....	261
Jadual 5.76 : Petikan temubual bersama infoman mengenai masalah agen program pelaksana program perlindungan sosial dalam melaksanakan tugas mereka.....	262
Jadual 5.77 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kepentingan dan manfaat Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan sebagai agen program perlindungan sosial.....	263
Jadual 5.78 : Petikan temubual bersama infoman mengenai masalah, cabaran dan kelemahan Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan sebagai agen program perlindungan sosial.....	265
Jadual 5.79 : Petikan temubual bersama infoman mengenai konsep budibicara yang diamalkan oleh agen program perlindungan sosial	267
Jadual 5.80 : Petikan temubual bersama infoman mengenai laluan politik (<i>political mileage</i>) di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.....	269
Jadual 5.81 : Petikan temubual bersama infoman mengenai keselesaan menerima bantuan secara tunai.....	270
Jadual 5.82 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sikap dan campurtangan politik di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	271
Jadual 5.83 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kesan positif campurtangan politik di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial	272
Jadual 5.84 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sokongan, komitmen dan inisiatif positif politik Kerajaan Negeri terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.....	273
Jadual 5.85 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sokongan pihak Politik Negeri yang memberikan kesan kurang baik serta kurangnya sokongan dalam terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial	275
Jadual 5.86 : Petikan temubual bersama infoman mengenai konflik dan persaingan politik peringkat kerajaan Persekutuan dan Negeri terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.....	276
Jadual 5.87 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sentimen Parti Politik terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.....	277

Jadual 5.88 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kesan demografi sosial terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.....	280
Jadual 5.89 : Petikan temubual bersama infoman mengenai tahap kelahiran dan jangkahayat terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.	280
Jadual 5.90 : Petikan temubual bersama infoman mengenai faktor kedudukan fizikal dan lokasi penduduk yang mempengaruhi keberkesanan pelaksanaan program perlindungan sosial.....	281
Jadual 5.91 : Petikan temubual bersama infoman mengenai faktor ekonomi yang memberi kesan terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.....	282
Jadual 5.92 : Petikan temubual bersama infoman mengenai faktor kesahihan maklumat atau penipuan yang diterima daripada pemohon dalam program perlindungan sosial.	283
Jadual 5.93 : Petikan temubual bersama infoman mengenai faktor pemahaman terhadap program yang memberi kesan terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial....	285
Jadual 5.94 : Petikan temubual bersama infoman mengenai mentaliti penerima bantuan yang memberi kesan terhadap program perlindungan sosial.	286
Jadual 5.95 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sikap penerima bantuan yang memberi kesan terhadap program perlindungan sosial.	287
Jadual 5.96 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kemiskinan yang diwarisi memberi kesan terhadap program perlindungan sosial.....	288
Jadual 5.97 : Petikan temubual bersama infoman mengenai penipuan dan menyembunyikan maklumat dalam program perlindungan sosial.....	289
Jadual 5.98 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kebolehpercayaan pembanci dalam melaksanakan program perlindungan sosial.....	290
Jadual 5.99 : Petikan temubual bersama infoman mengenai keberkesanan peranan JKKK dan kerajaan tempatan sebagai orang tengah dalam program perlindungan sosial.	290
Jadual 5.100 : Petikan temubual bersama infoman mengenai peranan perunding, kontraktor, vendor, konsultan, dan industri, bank dan sistem dalam program perlindungan sosial.....	292
Jadual 5.101 : Petikan temubual bersama infoman mengenai peranan media sebagai sumber maklumat dalam program perlindungan sosial.	294
Jadual 5.102 : Petikan temubual bersama infoman mengenai media yang memanipulasi maklumat dalam program perlindungan sosial.	295

Jadual 5.103 : Petikan temubual bersama infoman mengenai audit sebagai semakan keberkesanan program perlindungan sosial	296
Jadual 6.1 : Kekuatan dan kelemahan pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia	320
Jadual 6.2 : Peruntukan kewangan Negara terhadap perkhidmatan sosial.....	322

SENARAI SIMBOL DAN SINGKATAN (ABBREVIASI)

ADUN	:	Ahli Dewan Undangan Negeri
ATM	:	Automated Teller Machine
ASB	:	Amanah Saham Bumiputera
BOT	:	Bantuan Orang Tua
CM	:	Chief Minister
DAP	:	Democratic Action Party
DUN	:	Dewan Undangan Negeri
FELDA	:	Federal Land Development Authority
FELCRA	:	Federal Land Consolidation and Rehabilitation Authority
HQ	:	Head Quarters
ICU	:	Implementation and Coordination Unit
ILO	:	International Labor Organization
IMF	:	International Monetary Fund
JAIM	:	Jabatan Agama Islam Melaka
JAPERUN	:	Jawatankuasa Pembangunan dan Penyelarasan Dewan Undangan Negeri
JKKK	:	Jawatankuasa Keselamatan Kampung
JKM	:	Jabatan Kebajikan Masyarakat
JPN	:	Jabatan Pendaftaran Negara
JTK	:	Jabatan Tenaga Kerja
KEMAS	:	(Jabatan) Kemajuan Masyarakat
KOBEMAS	:	Koperasi Bela Masyarakat Melaka Bhd.
KWSP	:	Kumpulan Wang Simpanan Pekerja
LTAT	:	Lembaga Tabung Angkatan Tentera

MAIM	:	Majlis Agama Islam Melaka
MARA	:	Majlis Amanah Rakyat
MAYANG	:	Majlis Kebijakan dan Pembangunan Masyarakat Kawasan Parlimen
MKN	:	Majlis Keselamatan Negara
KPKT	:	Kementerian Pembangunan Kerajaan Tempatan
KPWKM	:	Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat
MFGPK	:	Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan
NGO	:	Non-governmental-organization
PAS	:	Parti Islam Semalaysia
PBR	:	Program Bantuan Rumah
PCN	:	Pejabat Cawangan Negeri
PKMD	:	Pegawai Kebajikan Masyarakat Daerah
PERKESO	:	Pertubuhan Keselamatan Sosial
PEMBELA	:	Pembela Kemiskinan Negeri Melaka
PPMS	:	Program Pembangunan Masyarakat Setempat
PPP	:	Program Peningkatan Pendapatan
PPRT	:	Program Perumahan Rakyat Termiskin
RMK	:	Rancangan Malaysia
SIBP	:	Skim Insurans Bencana Pekerjaan
SDO	:	State Development Office
SOP	:	Standard Operating Procedure
SPI	:	Skim Pencen Ilat
SUB	:	Setiausaha Bahagian
TAPEN	:	Tabung Amanah Pendidikan Melaka
UN	:	United Nations

UNDP : United Nations Development Programme

UNICEF : The United Nations Children's Fund

WHO : World Health Organization

WHP : Workplace Health Promotion

SENARAI LAMPIRAN

Lampiran A : Soalan temubual Penyedia / pelaksana program perlindungan sosial	370
Lampiran B : Soalan temubual penerima program perlindungan sosial	374
Lampiran C : Participant Consent Form	375
Lampiran D : Muka hadapan penerbitan artikel.....	376

BAB 1: PENGENALAN KAJIAN

1.1 Pendahuluan

Isu perlindungan sosial menjadi semakin penting di Malaysia terutamanya selepas Negara mengalami krisis ekonomi pada tahun 1997 yang lalu. Krisis ekonomi yang berlaku tersebut telah memberikan impak yang besar kepada Negara dalam pelbagai aspek samada ekonomi, sosial, bahkan politik. Dari aspek sosio-ekonomi, krisis ekonomi ini telah mengakibatkan ramai rakyat Malaysia kehilangan sebahagian daripada pendapatan. Banyak syarikat-syarikat awam dan swasta yang mengalami kerugian teruk dan seterusnya menyebabkan penurunan tingkat pendapatan pekerja, menghadkan kerja lebih masa, gaji dan upah lewat dibayar serta tertunggak malah lebih teruk lagi gaji yang tidak dibayar. Keadaan diburukkan lagi apabila banyak juga syarikat yang memberhentikan pekerja dan yang memberhentikan operasi menyebabkan pekerja kehilangan pekerjaan mereka. Fenomena ini telah menyebabkan mereka yang bekerja di sektor formal telah kehilangan pekerjaan, mereka yang berpendapatan sederhana telah menjadi golongan berpendapatan rendah, manakala mereka yang miskin menjadi golongan miskin tegar dan sebagainya. Sekiranya pekerja sektor formal menerima kesan besar daripada kemelesetan ekonomi tersebut, apatah lagi mereka yang berada di dalam sektor tidak formal atau golongan miskin.

Secara umumnya pada masa tersebut, rakyat Malaysia telah terperangkap di dalam situasi di mana simpanan wang yang sedia ada semakin berkurangan dan terhad malah semakin tidak mencukupi bagi memenuhi keperluan dan perbelanjaan harian. Ini secara langsung juga menyukarkan mereka untuk membayai kos pendidikan, perubatan dan saraan kepada ahli keluarga mereka.

Menyedari keadaan dan situasi sosio-ekonomi Negara yang semakin meruncing, kerajaan telah mengambil tindakan melalui beberapa inisiatif dan pelan pemulihan bagi

memulihkan ekonomi Negara agar rakyat Malaysia tidak akan berterusan menerima kesan teruk daripada krisis ekonomi tersebut. Untuk merangsang kembali ekonomi dan secara tidak langung melindungi kebijakan serta masa depan rakyat Malaysia, Negara Malaysia melalui Rancangan Pemulihan Ekonomi Negara pada tahun 1998, diikuti dengan belanjawan negara pada tahun-tahun berikutnya telah membuat pendekatan dengan acuan sendiri dengan memperkuuhkan pasaran kewangan, modal, buruh, menggiatkan industri kecil dan sederhana dan dalam masa yang sama memastikan isu-isu sosial seperti kebijakan, pendidikan dan pembasmian kemiskinan tidak diabaikan. Sementara itu, dasar-dasar sedia ada seperti Rancangan Jangka Panjang atau berpenggal juga dikemaskinikan supaya bergerak seiring dengan matlamat tersebut bagi memastikan Malaysia berupaya menghadapi cabaran di masa akan datang.

Kesan daripada usaha yang berterusan ini, Malaysia telah mampu memperkuuhkan kembali ekonomi pada tahun-tahun berikutnya. Kadar kemiskinan dan pengangguran telah dapat dikurangkan hasil daripada dasar dan program yang giat dijalankan oleh kerajaan. Kadar insiden kemiskinan di Malaysia telah menampakkan penurunan yang ketara iaitu 5.7% pada tahun 2004 berbanding 6.1% pada tahun 1997. Kadar ini semakin baik pada tahun 2009 iaitu menurun kepada 3.8%. Insiden kemiskinan tegar juga turut menunjukkan penurunan yang baik iaitu 1.4% pada tahun 1997, 1.2% pada tahun 2004 dan terus menurun kepada 0.7% pada tahun 2009. Walaubagaimnapun kadar pengangguran meningkat daripada 2.5% pada tahun 1997 kepada 3.5% pada tahun 2004, dan terus meningkat kepada 3.7% pada tahun 2009. Ini menunjukkan bahawa, pencapaian bagi memulihkan taraf sosio-ekonomi masih tidak seiring dan memerlukan perhatian serius dalam aspek perlindungan sosial.

Walaupun keadaan ekonomi negara semakin pulih dan pelbagai dasar dan program bagi membantu kumpulan berpendapatan rendah telah dilaksanakan, serta Negara

menikmati pertumbuhan ekonomi sebanyak 4 – 5% setahun, namun tindakbalas kerajaan tersebut nampaknya masih tidak memadai bagi membantu golongan miskin, miskin tegar dan penganggur untuk keluar daripada kesukaran hidup. Ini adalah kerana sasaran inisiatif dan perlindungan yang dilancarkan tersebut kelihatannya lebih mengutamakan kepada mereka yang bekerja di dalam sektor formal, manakala golongan miskin dan pekerja sektor tidak formal terus terbiar dan terabai. Sekalipun perlindungan sosial terhadap sektor formal wujud, namun ianya masih tidak memadai dan terbukti dengan isu faedah pemberhentian dan pemecatan, kemiskinan dan sebagainya. Apatah lagi pekerja di dalam sektor tidak formal yang bergantung kepada pendapatan yang tidak stabil, lebih terdedah kepada risiko kehilangan sumber pendapatan yang lebih besar.

Dalam masa yang sama, golongan miskin yang kebanyakannya bergantung kepada sumber pemberian wang oleh keluarga dan masyarakat juga terus menghadapi kesukaran disebabkan kebergantungan kepada pendapatan pemberi wang tersebut. Ini dibuktikan dengan kes kemiskinan dan golongan yang tercicir daripada arus pembangunan dan pembelaan masih tetap wujud bahkan dilaporkan samada di media massa dan cetak. Kemiskinan warga tua, anak-anak yatim terabai, ibu tunggal, ketiadaan tempat tinggal yang sempurna, keciciran dalam arus pendidikan sentiasa mendapat tempat di dada akhbar serta disiarkan di media massa.

Kerajaan Malaysia juga telah memberi perhatian dan penekanan dalam menjaga kebijakan rakyat dan pembasmian kemiskinan dengan melancarkan pelbagai program menerusi kementerian dan agensi kerajaan. Walaubagaimanapun isu yang terus berlaku seperti kemiskinan, pengangguran dan ketidaksamaan sosial menunjukkan program perlindungan sosial yang sedia ada masih tidak mencukupi.

Apapun jua dasar dan program yang dibuat termasuklah perlindungan sosial, memerlukan perlaksanaan yang rapi dan berkesan bagi memastikan matlamat program

dan dasar dapat dicapai. Sekiranya program tersebut sememangnya telah wujud dan dirangka dengan baik, maka kemungkinan yang ada adalah masalah dan kelemahan dalam proses pelaksanaan program itu sendiri. Justeru penyelidikan mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial adalah sangat penting untuk dikaji dengan mendalam.

1.2 Pernyataan Masalah

Perlindungan sosial bukanlah satu bidang yang baru dalam kajian sains sosial. Ianya telah wujud sejak berabad lamanya bilamana masyarakat dan negara menyedari tentang keperluan dan perkaitan serta kesan saling bersandaran antara perlindungan sosial dengan cabang sains sosial yang lain seperti pembangunan, kemiskinan, kualiti hidup, kesihatan, pendidikan dan sebagainya. Dalam masa yang sama, perlindungan sosial juga mempunyai kesan secara langsung kepada aspek ekonomi dan politik sesebuah masyarakat dan negara.

Kesan dan kepentingan perlindungan sosial ini jelas dapat dilihat melalui implikasi krisis kewangan yang dihadapi di negara-negara Asean pada tahun 1997 yang lalu. Penurunan taraf hidup dan sosio-ekonomi sebilangan penduduk Malaysia yang tergolong dalam kategori berpendapatan sederhana, rendah dan miskin telah meningkatkan beban mereka dalam meneruskan kehidupan sehari-hari apabila berlakunya peningkatan dalam kadar pengangguran, kemiskinan dan sebagainya.

Jika sebelum ini, perlindungan sosial dilihat sebagai salah satu cabang sosial yang mana dilaksanakan di bawah Dasar Sosial Negara yang telah dilancarkan pada tahun 2003 dan dilihat sebagai isu sampingan (Ibrahim, 2006), namun kesan kemelesetan ekonomi yang telah berlaku pada tahun 1997 merupakan satu tamparan hebat yang

menyedarkan negara bahawa perlindungan sosial bukan lagi bidang yang boleh dipandang remeh atau isu “*secondary*”. Sekiranya sistem perlindungan sosial tidak dirangka, digubal, dilaksanakan dan dinilai dengan berhemat dan berhati-hati, maka implikasi yang kurang menyenangkan serta kesan jangkapanjang akan berlaku kepada tahap sosio-ekonomi negara. Krisis kewangan ini juga telah mendedahkan bahawa sebahagian besar daripada populasi Malaysia sebenarnya tidak mendapat perlindungan sosial yang sewajarnya (“Malaysia Economic Monitor, Inclusive Growth,” November 2010).

Berdasarkan kepada krisis ekonomi tersebut, negara mendapati bahawa sistem perlindungan sosial di Malaysia adalah masih tidak memadai dan tidak mencukupi (Bakar & Yunus, 2000; Ibrahim, 2006; Mary, 2003; Ragayah, 2006; Ragayah Haji Mat Zin, Hwok Aun Lee, & Abdul-Rahman, 2002). Perlindungan sosial di Malaysia dikatakan masih tidak mencukupi apabila sistem dan program yang sedia ada tidak mampu menjadi benteng atau jaringan keselamatan sosial kepada sebilangan rakyat Malaysia apabila isu krisis kewangan, peningkatan taraf hidup, kos hidup yang meningkat, atau berlakunya sesuatu perkara luarjangka kepada ketua isirumah seperti kemalangan, hilang upaya kekal atau sementara dan kematian. Keadaan ini diperkuatkan lagi dengan kes kemiskinan dan kemiskinan tegar, golongan terabai, ketidaksamaan sosial dan pemunggiran sosial yang masih menjadi isu dan sentiasa diperdebatkan dari masa ke semasa dalam agenda dasar awam negara.

Malaysia dikatakan mempunyai sistem perlindungan sosial yang komprehensif (Mohd, 2006), yang mana terdiri daripada insurans sosial dan bantuan awam yang bermatlamatkan memberi kesejahteraan, perlindungan dan bantuan kepada individu sekiranya berlaku sesuatu yang tidak diingini kepada mereka selaku isirumah mahupun ahli keluarga mereka (Rejda, 1999). Walaubagaimanapun, perlu disedari bahawa, kedua-

dua cabang perlindungan sosial ini mempunyai perbezaan dalam beberapa aspek seperti, urustadbir dan pengurusan, kumpulan sasaran, sumber kewangan (*funding*), sistem agihan, “*sustainability*” dan sebagainya. Secara ringkasnya, insurans sosial adalah memfokuskan kepada pekerja di dalam sektor formal, dan bersifat mandatori kepada semua pekerja sektor formal untuk membuat caruman dan sumbangan kepada organisasi khusus dalam insurans sosial. Skim dan program di bawah insurans sosial adalah lebih sistematik dan mempunyai jaminan terhadap pulangan manfaat mengikut kelayakan dan syarat yang ditetapkan. Walaupun terdapat program dan skim insurans sosial kepada golongan dan pekerja sektor tidak formal, namun ianya hanya bersifat sukarela dan bukanlah mandatori. Manakala bantuan awam pula mempunyai kumpulan sasar yang lebih meluas kepada golongan yang miskin dan memerlukan selagi mereka didapati memenuhi kelayakan yang ditetapkan. Program bantuan awam ini ditadbir sepenuhnya oleh kerajaan termasuklah dari segi pembiayaan dana dan sumber kewangannya adalah daripada perbelanjaan negara.

Apabila bantuan awam ditadbir oleh negara, ia bermakna kerajaan berperanan sebagai penyedia program dan skim perlindungan sosial kepada masyarakat. Oleh yang demikian, beberapa agensi, jabatan dan kementerian diberi mandat untuk melaksanakan program kebijakan dan menyedia serta memberi bantuan kepada masyarakat yang benar-benar memerlukan. Di Malaysia sebilangan besar kementerian berperanan menyediakan bantuan kepada golongan yang memerlukan dan masing-masing merangka, merancang, menyedia, dan melaksanakan program bantuan berdasarkan kepada portfolio masing.

Jelasnya, terdapat pelbagai program dan skim di bawah perlindungan sosial di Malaysia yang dirangka dengan matlamat yang sangat murni dan jelas dan dilaksanakan di peringkat persekutuan, negeri dan daerah bagi membantu golongan yang dikategorikan

sangat memerlukan iaitu, golongan miskin, miskin tegar, mudah miskin, dan yang benar-benar memerlukan.

Program-program yang telah diwujudkan tersebut bertujuan memberi bantuan saraan yang minimum bagi membolehkan penerima meneruskan kehidupan sehari-hari, dan sekiranya bersesuaian, bantuan tersebut diharapkan mampu membantu penerima bantuan untuk terus berada di dalam kelompok komuniti mereka. Matlamat jangka panjang pula adalah, bantuan yang diberikan diharapkan dapat meningkatkan taraf sosio ekonomi penerima bantuan seperti dari aspek pendidikan, kesihatan, pekerjaan dan akhirnya mampu menganjukkan kategori mereka kepada status yang lebih baik (mudah miskin kepada berpendapatan menengah, miskin tegar kepada miskin atau bukan miskin, dan miskin kepada bukan miskin).

Ironinya, masalah kecinciran dalam masyarakat dari aspek pendidikan, kesihatan, kemiskinan dan kemiskinan tegar serta golongan terabai masih tetap berlaku walaupun Malaysia kini telah berstatus negara membangun dan di antara negara ASEAN yang paling berdaya saing dari segi ekonomi dan sosial.

Dasar awam dan program yang telah dirangka bagi memenuhi matlamat pembasmian kemiskinan, inklusif sosial ini telah dapat dilihat di dalam Dasar Ekonomi Baru, Dasar Pembangunan Negara, Dasar Sosial Negara, Model Baru Ekonomi, Program Transformasi Kerajaan, dan beberapa dasar lain lagi, samada secara langsung atau tidak langsung. Pelbagai usaha dan pendekatan digunakan bagi memenuhi hasrat dan aspirasi negara agar Malaysia menjadi sebuah negara kemiskinan sifar. Persoalannya adalah, sekiranya pelbagai program telah dirangka dengan baik, direkabentuk dengan sempurna, mempunyai matlamat yang jelas dan murni, mengapakah isu dan masalah perlindungan sosial masih berlaku?

Andaian yang boleh dibuat adalah, wujudnya masalah dan kelemahan dalam proses pelaksanaan program perlindungan sosial tersebut. Dalam banyak penyelidikan berkaitan kajian dasar, masalah pelaksanaan merupakan satu isu penting yang perlu diberi perhatian dan penekanan. Ini adalah kerana, tanpa pelaksanaan yang berkesan, baik, telus dan sempurna, maka hasil yang diharapkan di dalam output dan impak bagi program dan dasar tersebut tidak akan dapat mencapai matlamat yang diharapkan. Oleh yang demikian, penggubalan, rekabentuk dasar dan program yang baik juga adalah tidak memadai dan sia-sia sahaja.

Proses pelaksanaan adalah peringkat yang sangat penting dalam kajian dasar awam. Kejayaan atau kegagalan sesuatu dasar yang diperkenalkan sangat bergantung kepada bagaimana dasar tersebut dilaksanakan. Kebanyakan kajian membuktikan bahawa proses pelaksanaan dasar adalah merupakan tunjang kepada pencapaian matlamat dan objektif dasar yang telah ditetapkan.

Isu mengenai perlindungan sosial juga tidak terlepas daripada masalah dari segi pelaksanaan program. Di Malaysia, keperluan di dalam melaksanakan sistem perlindungan sosial yang berkesan dan baik telah disedari oleh banyak pihak termasuk kerajaan dan pengkaji sosial serta dikemukakan dan dibincangkan samada diperingkat dalam negara dan antarabangsa. Laporan daripada Unit Perancang Ekonomi Malaysia dengan kerjasama Bank Dunia (The World Bank) telah menyokong fakta mengenai keperluan melaksanakan program perlindungan sosial secara langsung atau melalui pembasmian kemiskinan di negara ini.

Proses pelaksanaan di dalam program perlindungan sosial melibatkan beberapa peringkat iaitu dari segi menggubal dan membangunkan program, pengenalpastian kumpulan sasaran sebagai penerima faedah yang benar-benar layak, pengagihan faedah, proses urustadbir faedah tersebut dalam kalangan penyedia program perlindungan sosial

dan sebagainya. Setiap peringkat ini mempunyai kesan antara satu sama lain. Berdasarkan kepada kajian kepustakaan dan pemerhatian yang telah dijalankan, beberapa isu pelaksanaan telah dapat dikenalpasti. Antaranya adalah, intipati dasar, organisasi penyedia dasar, pelaku dasar dan faktor persekitaran yang mempengaruhi proses mengenalpasti penerima bantuan yang benar-benar layak, proses agihan bantuan, koordinasi dan kerjasama antara agensi penyedia bantuan.

Proses asas dalam pelaksanaan sistem perlindungan sosial adalah mengenalpasti kumpulan sasaran bagi program yang telah diwujudkan bagi membantu golongan yang benar-benar memerlukan. Setiap program yang diwujudkan oleh mana-mana dasar, program dan inisiatif pasti melibatkan prosedur dan garis panduan dalam mengenalpasti kumpulan sasaran yang benar-benar layak untuk menerima bantuan. Kesemua agensi penyedia program perlindungan sosial telah menyediakan Prosedur Operasi Standard (*standard operating procedure - SOP*) dalam program bantuan yang disediakan kepada rakyat.

Proses mengenalpasti penerima bantuan adalah merupakan tunjang kepada pelaksanaan program bantuan awam. Sebagai salah satu daripada cabang perlindungan sosial yang melibatkan 100% peruntukan daripada kerajaan, maka adalah sangat penting bagi pelaksana memastikan hanya mereka yang benar-benar layak menerima bantuan tersebut bagi mengelakkan pembaziran sumber dan memastikan keadilan sosial dalam kalangan masyarakat. Walaubagaimanapun, berdasarkan kepada kajian yang telah dijalankan oleh Ragayah (2002), terdapat kes mereka yang tidak layak, tetapi menerima bantuan dan mereka yang layak, tidak pula menerima bantuan. Konsep ini dikenali sebagai “*error in targeting*”. Laporan daripada Bank Dunia (The World Bank) pada tahun 2010 turut menyatakan bahawa, sekalipun Malaysia telah memperuntukkan sejumlah wang yang besar untuk perlindungan sosial, namun ianya telah disalurkan

kepada program yang mana sasarannya bukan kepada orang miskin. Dalam masa yang sama, terdapat program yang dirangka untuk membantu orang-orang yang miskin tersebut telah gagal mencapai golongan yang disasarkan.

Selain daripada itu, rentetan laporan akhbar utama negara kerap menunjukkan bahawa kes-kes golongan yang tercicir daripada arus pembangunan, dan yang selayaknya mendapat perhatian daripada penyedia program perlindungan sosial, sentiasa didedahkan dari masa ke semasa. Salah satu daripada syarikat penyiaran negara iaitu TV3, menyiarkan satu program khas mengenangkan isu-isu dan kisah sedih golongan yang memerlukan bantuan seperti miskin, ibu tunggal, ketua isirumah yang hilangupaya kekal dan sebagainya. Dalam masa yang sama, sekalipun banyak program dan usaha ke arah menghapuskan kemiskinan tegar atau kemiskinan, namun kadar kemiskinan masih wujud dari masa ke semasa. Beberapa buah negeri di Malaysia yang telah mengisyiharkan mereka sebagai negeri maju turut tidak terlepas daripada kadar kemiskinan, dan menerima peruntukan bantuan kebaikan dan bantuan awam bahkan meningkat dari masa ke semasa. Ini menjelaskan bahawa terdapat masalah dalam proses pengenalpastian penerima faedah yang benar-benar layak.

Proses agihan bantuan sangat berkait rapat dengan proses pengenalpastian penerima bantuan. Jelas sekali bahawa, sekiranya pengenalpastian penerima bantuan yang benar-benar layak telah dilaksanakan dengan tepat dan betul, maka proses agihan kepada penerima bantuan yang benar-benar layak tidak akan menghadapi masalah, dan begitu jugalah sebaliknya. Kajian yang sama telah dijalankan oleh Ragayah (2002), menunjukkan bahawa terdapat kes agihan yang tidak sepatutnya diberikan kepada penerima bantuan yang tidak memenuhi kelayakan.

Selain dari itu masalah yang timbul adalah kaedah penyampaian dan proses agihan bantuan tersebut. Terdapat isu di beberapa negara di dunia yang mana proses agihan

bantuan dilakukan dengan meletakkan tanggungjawab sepenuhnya kepada penerima bantuan untuk mendapatkan atau mengambil bantuan tersebut di pejabat atau tempat yang telah ditetapkan. Keadaan ini menimbulkan isu dari segi kos mengatasi faedah yang bakal diterima.

Selain daripada masalah pengenalpastian kumpulan sasaran dan agihan, isu dalam perlindungan sosial juga adalah kerjasama di kalangan penyedia program perlindungan sosial. Hubungan yang erat, kerjasama dan koordinasi antara jabatan dan agensi terbabit adalah penting bagi memastikan kelancaran dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Sebelum ini, program bantuan awam sering mendapat kritikan mengenai agihan bantuan yang bertindan iaitu seorang penerima bantuan menerima lebih daripada satu bantuan yang selayaknya. Situasi ini menyebabkan pembaziran sumber dan menampakkan kelemahan sistem perlindungan sosial dan membuktikan kurangnya koordinasi dalam kalangan penyedia bantuan awam. Walaubagaimanapun, bermula tahun 2007, kerajaan telah memperkenalkan pangkalan data eKasih bagi mengatasi masalah tersebut. Sistem ini telah melalui evolusi dan perubahan daripada masa ke semasa dan menunjukkan penambahbaikan yang memberangsangkan sehingga dianugerahkan United Nations Public Service Award pada tahun 2012. Walaubagaimanapun, masalah pertindihan atau pertindanan faedah ini masih tetap berlaku dan menunjukkan kerjasama dan penyelarasaran program yang agak lemah di kalangan agensi penyedia perlindungan sosial ("Malaysia Economic Monitor, Inclusive Growth," November 2010).

Isu kelemahan koordinasi ini juga turut berpunca daripada faktor bukan semua penyedia bantuan perlindungan sosial menyertai sistem eKasih. Sehingga 2012, hanya program-program di bawah enam (6) kementerian sahaja diuruskan dan diintegrasikan di bawah sistem eKasih ini. Kementerian tersebut adalah Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat, Kementerian Pembangunan Luar Bandar dan

Wilayah, Kementerian Pelajaran, Kementerian Sumber Manusia, Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani, dan Kementerian Wilayah Persekutuan dan Kesejahteraan Bandar.

Ringkasnya, permasalahan perlindungan sosial di Malaysia perlu mendapat perhatian yang lebih mendalam dengan melihat akar umbi serta punca permasalahan yang timbul melalui proses pelaksanaan yang melibatkan pengenalphastian, pengagihan, pengurusan dan kerjasama dalam kalangan penyedia program perlindungan sosial.

Persoalannya kini, berdasarkan kepada permasalahan yang ada, adakah negara Malaysia mempunyai sistem perlindungan sosial yang benar-benar dinamik dan mampu menjadi jaringan keselamatan sosial kepada rakyat Malaysia bagi menghadapi sebarang kemungkinan luar jangka samada terhadap tahap sosio-ekonomi individu, keluarga, atau negara? Adakah program keselamatan sosial yang direkabentuk bagi menyediakan perlindungan kepada golongan yang memerlukan telah dilaksanakan dengan telus dan berkesan?

Sekiranya keadaan yang sama terus berlaku, maka matlamat kerajaan untuk menjadi negara berpendapatan tinggi, kemiskinan sifar, serta mencapai status Negara maju pada tahun 2020 tidak akan dapat dicapai.

1.3 Objektif Dan Soalan Kajian

Objektif umum kajian ini adalah bagi mengkaji mengenai program perlindungan sosial di Malaysia. Secara khususnya, objektif utama kajian ini adalah seperti berikut:

1.3.1 Objektif Kajian

- a. Meneroka proses pelaksanaan sistem perlindungan sosial di Malaysia.
- b. Mengenalpasti cabaran dan permasalahan program perlindungan sosial di Malaysia

- c. Menilai pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia
- d. Untuk mengemukakan cadangan bagi penambahbaikan proses pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

1.3.2 Soalan kajian

- a. Bagaimanakah proses pelaksanaan sistem perlindungan sosial dilaksanakan?
- b. Apakah cabaran dan masalah yang wujud dalam proses pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia?
- c. Apakah penilaian terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia?
- d. Apakah cadangan bagi penambahbaikan proses pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

1.4 Skop Kajian

Skop kajian ini adalah mengenai subjek perlindungan sosial dengan memfokuskan kepada bantuan awam (*public assistance*). Isu utama yang dikaji adalah mengenai pelaksanaan program bantuan awam yang dilaksanakan oleh kerajaan Malaysia melalui beberapa kementerian.

Program perlindungan sosial Negara yang sering disebut sebagai dasar jaringan keselamatan sosial ini melibatkan enam (6) kementerian utama iaitu Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat, Kementerian Pembangunan Luar Bandar dan Wilayah, Kementerian Pelajaran, Kementerian Sumber Manusia, Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani, dan Kementerian Wilayah Persekutuan dan Kesejahteraan Bandar. Walaubagaimanapun, hanya dua (2) kementerian sahaja yang dipilih di dalam kajian ini iaitu Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat serta Kementerian Pembangunan Luar Bandar dan Wilayah. Pemilihan ini

adalah berdasarkan kementerian tersebut merupakan penyedia bantuan awam yang terbesar dan utama di dalam sistem perlindungan sosial Malaysia berbanding kementerian yang lain.

Objek kedua yang dikaji bagi mendapatkan pandangan yang lebih adil dalam pelaksanaan program perlindungan sosial adalah penerima bantuan awam tersebut. Pemilihan informan tersebut adalah berdasarkan maklumat yang diterima daripada kementerian terbabit bagi mendapatkan maklumat mengenai pandangan serta pengalaman yang mereka lalui dalam mendapatkan bantuan.

Dari aspek geografi dan lokasi pula, penyelidik hanya memfokuskan kepada program perlindungan sosial yang dilaksanakan di dua (2) buah negeri sahaja iaitu Melaka dan Pulau Pinang. Ini adalah berdasarkan kepada ke dua-dua negeri ini dikategorikan sebagai negeri maju di Malaysia berdasarkan kepada ciri-ciri sosio-ekonomi yang kukuh. Ironinya, walaupun kedua-dua negeri ini dikatakan negeri maju, namun sumber daripada kementerian dan jabatan terbabit menunjukkan kadar kemiskinan masih wujud dan peruntukan dan permohonan bantuan adalah meningkat setiap tahun. Saiz negeri juga adalah tidak jauh berbeza antara satu sama lain yang memungkinkan penyelidikan dijalankan di kedua-dua buah negeri tersebut. Selain dari itu, kadar pendapatan isirumah serta kemiskinan juga tidak menunjukkan perbezaan yang ketara mendorong kepada faktor pemilihan lokasi kajian. Dalam masa yang sama, kajian ini turut mengambil kira faktor pemerintah negeri terbabit iaitu, Melaka di bawah kerajaan pemerintah persekutuan, walaubagaimanapun, Pulau Pinang berada di bawah bukan kerajaan pemerintah persekutuan. Walaupun kajian ini bukanlah merupakan kajian perbandingan, namun perbezaan ketara telah dapat dilihat di dalam isu pelaksanaan perlindungan sosial berdasarkan faktor tersebut.

Jadual 1.1: Indikator Ekonomi pelbagai bagi negeri Melaka dan Pulau Pinang

Negeri / Indikator	Melaka (2009)	Pulau Pinang (2009)
Pendapatan isirumah kasar	4,184	4,407
Pekali Gini	0.411	0.419
Insiden kemiskinan	0.5	1.2
Insiden kemiskinan tegar	0.1	0.1

Sumber : Laporan PRIR & KA 2014

Berdasarkan kepada justifikasi tersebut, maka kedua-dua negeri tersebut telah dipilih sebagai kajian kes di dalam penyelidikan ini. Walaubagaimanapun, kumpulan pelaksana di ibu pejabat bagi setiap kementerian yang terbabit di Putrajaya turut dikaji bagi mendapatkan maklumat yang lebih jelas mengenai isu perlindungan sosial di peringkat persekutuan.

Walaupun kajian ini hanya menumpukan kepada dua buah negeri sahaja iaitu Melaka dan Pulau Pinang dan program bantuan awam yang disediakan oleh dua buah kementerian atau jabatan sahaja iaitu KKLW dan JKM, namun, kajian ini mampu memberi gambaran menyeluruh dalam pelaksanaan program perlindungan social di Malaysia. Ini adalah kerana program ini merupakan program di bawah kerajaan persekutuan, dan ianya adalah (sepautnya) seragam di seluruh Negara. Perbezaan yang muncul sebagaimana yang diterangkan di dalam bab analisa kajian kelak, adalah disebabkan oleh angkubah faktor persekitaran di dalam proses pelaksanaan dasar tersebut.

Penyelidikan ini mengambil masa selama 6 tahun iaitu bermula pada tahun 2010 hingga 2016. Namun begitu, data dan maklumat yang dikumpulkan adalah berdasarkan kepada laporan kerajaan yang merangkumi tahun 1990 hingga 2013, manakala data utama yang dikumpul menerusi temubual dan pemerhatian diperolehi pada tahun 2011 – 2013.

1.5 Sumbangan Kajian

Kajian yang mendalam terhadap isu bantuan awam di bawah skop perlindungan sosial boleh dikatakan sangat terhad di Malaysia. Kajian mengenai perlindungan sosial yang ada di Malaysia lebih menjurus kepada perlindungan warga tua, sistem pencen, perspektif ekonomi di dalam insurans sosial seperti keselamatan pekerja, gaji minimum dan sebagainya. Kajian mengenai bantuan awam seringkali tidak disentuh dengan mendalam dan mengutarakan pandangan dari aspek konsepsual berdasarkan sumber sekunder. Selain daripada itu juga, kebanyakan kajian literatur melihat daripada perspektif hasil berbanding kajian ini yang memfokuskan kepada kajian proses pelaksanaan program bantuan awam itu sendiri.

Oleh yang demikian, kajian ini adalah penting dan merupakan satu sumber dalam memahami dan mendalami sistem pelaksanaan program bantuan awam di Malaysia. Ianya kelak mampu memberikan pandangan dan maklumat yang jelas dan komprehensif berkaitan isu semasa, pengalaman dan cabaran yang dihadapi oleh Malaysia dalam melaksanakan dasar terutamanya program perlindungan sosial.

Dari aspek metodologi, pendekatan kaedah kualitatif dalam kajian mengenai bantuan awam sebegini adalah sesuatu yang jarang dijalankan di Malaysia. Kajian ini mengambilkira maklumat dan data serta pandangan yang mendalam dalam kalangan pelaksana sistem perlindungan sosial. Maklumat dan data mengenai isu dan permasalahan pelaksanaan program perlindungan sosial yang di perolehi disahkan pula melalui proses triangulasi melalui dapatan daripada proses pemerhatian dan semakan dokumen serta maklumat daripada penerima bantuan awam sendiri. Pendekatan ini merupakan sumbang yang mampu memberi manfaat kepada semua pihak dalam mendalami dan memahami pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

Kajian ini juga diharapkan mampu memberi manfaat dan sumber rujukan kepada kementerian, jabatan dan agensi kerajaan yang terlibat dalam menyediakan program bantuan awam kepada rakyat bagi mengenalpasti kelemahan dan kekurangan dalam pelaksanaan program tersebut dan seterusnya mampu mencari jalan terbaik dalam menjalinkan kerjasama yang dinamik bagi menjamin keseragaman dalam melaksanakan program perlindungan sosial di Malaysia.

Kajian ini juga bertujuan membantu kerajaan di dalam menggubal dasar dan program perlindungan sosial yang bersesuaian, effektif, yang mampu menyumbang kepada pembangunan sosio-ekonomi yang lebih mapan dan memastikan keadilan dan keterangkuman sosial dapat dicapai.

Penemuan kajian yang lebih mendalam terhadap isu yang dihadapi oleh pelaksana dasar ini turut memperkuuhkan teori dan model pelaksanaan dasar yang pernah diutarakan dan dibuktikan oleh sarjana dalam bidang dasar awam. Keunikan dan sumbangsan yang diutarakan di dalam kajian ini dapat dilihat daripada aspek pelaksanaan dasar atau program perlindungan sosial dari perspektif isu dan cabaran yang berlaku di dalam Negara Malaysia.

1.6 Limitasi Kajian

Berdasarkan kepada skop penyelidikan, kajian ini hanya melibatkan dua (2) negeri sahaja di Malaysia iaitu Melaka dan Pulau Pinang. Oleh yang demikian, hasil daripada dapatan kajian tidak boleh dirumuskan dan digeneralisasikan untuk seluruh negara. Walaupun sistem dan prosedur program perlindungan sosial adalah seragam antara semua negeri di semenanjung Malaysia, namun pelaksanaan, masalah, isu dan cabaran yang dihadapi adalah berbeza antara satu sama lain.

Di dalam kajian ini, sistem eKasih adalah merupakan satu aspek penting yang dilihat dalam pelaksanaan program keselamatan sosial di Malaysia. Ini adalah kerana sistem tersebut menjadi sumber rujukan dan semua program di bawah kementerian berkaitan ditadbir dan diselaraskan maklumat di dalam pangkalan data tersebut. Walaubagaimanapun, beberapa program bantuan awam yang disediakan oleh hanya dua (2) kementerian yang dikaji bagi penyelidikan ini, dan bukanlah kesemua enam kementerian di bawah penyeliaan sistem eKasih.

Kajian ini juga terhad kepada skop bantuan awam di bawah cabang perlindungan sosial, dan ianya tidak menyentuh mengenai insurans sosial dan jaringan keselamatan sosial. Ini adalah kerana, skop perlindungan sosial sangat luas, manakala isu bantuan awam sangat kurang dikaji di Malaysia.

Berdasarkan kepada limitasi kajian ini, adalah diharapkan di masa akan datang, pengkaji bidang perlindungan sosial akan dapat membuat kajian yang lebih menyeluruh dan mampu mewakili maklumat yang lebih terperinci untuk negara Malaysia.

1.7 Motivasi Kajian

Tidak dinafikan, kajian terhadap perlindungan sosial di Malaysia sememangnya ada, namun perspektif bantuan awam sangat kurang diberi perhatian berbanding dari aspek insurans sosial. Kebanyakan kajian lebih menjurus kepada insurans sosial dengan memberi penekanan terhadap perlindungan warga tua (Caraher, 2000; Holzmann, 2014; Yaacob & Nurdin, 2000) dan sistem pencen sebagaimana yang pernah dikaji oleh Ragayah, Saidatulakmal, Siti Hajar (2002, 2006a, 2006b, 2000) dan ramai lagi. Selain itu juga kajian mengenai perlindungan sosial juga sering dilihat dari aspek buruh dan pekerjaan yang mana melihat mengenai kecukupan perlindungan sosial terhadap pekerja sektor formal seperti keselamatan pekerjaan, bencana dan perlindungan pekerjaan, gaji minimum, dan sebagainya. Ini jelas menunjukkan kajian terhadap bantuan awam agak

kurang mendapat perhatian pengkaji sosial. Sekiranya terdapat kajian berkaitan bantuan awam pun, ianya lebih menjurus kepada perspektif kajian kemiskinan.

Selain daripada itu juga, kebanyakan penyelidikan berkaitan kemiskinan dan perlindungan sosial juga lebih melibatkan kepada kajian berbentuk kajian impak iaitu melihat bagaimakah sesuatu program tersebut memberi kesan perubahan kepada kumpulan sasar dan samada ianya mencapai objektif program (Ragayah, 2006). Keadaan ini mungkin berlaku disebabkan, penilaian impak adalah merupakan indikator bagi pencapaian matlamat dan kayu-ukur pencapaian prestasi (*Key Performance Indicator*) sesebuah kementerian tersebut. Bahkan semua kementerian, agensi dan badan kerajaan juga mestilah melakukan kajian impak terhadap program yang mereka lakukan dan hendaklah dibentangkan kepada ketua jabatan masing-masing. Dalam masa yang sama, kajian impak juga diperlukan selaras dengan ciri-ciri sistem belanjawan yang dilaksanakan oleh Malaysia iaitu Sistem Belanjawan Bolehubah (*Modified Budgeting System*) dan terkini Sistem Bajet Berasaskan Outcome (*Outcome Based Budgeting*) yang menekankan bahawa setiap program dan projek yg dilaksanakan perlulah dilihat pencapaiannya dari segi *output* dan *impact*. Berbeza dengan kajian ini yang lebih memusatkan untuk mengupas dan mendalami permasalahan proses pelaksanaan program perlindungan sosial Negara. Topik ini sangat menarik untuk dikaji kerana melibatkan maklumat langsung yang diperolehi daripada pelaksana dan penerima bantuan program itu sendiri. Ianya diperkuuhkan pula melalui proses pemerhatian, semakan dokumen sebagai pengesahan maklumat yang diperolehi daripada sesi temubual bersama informan kajian.

Kajian literatur yang telah dilaksanakan oleh penyelidik juga menunjukkan sebahagian besar daripada sumber kajian terdahulu mengenai perlindungan sosial yang ada di Malaysia adalah berbentuk konsep, laporan dan deskriptif dengan hanya merujuk kepada

sumber sekunder tanpa melalui proses penyelidikan hasil primer. Oleh yang demikian, kajian ini bermanfaat dalam mengemukakan hasil kajian yang mendalam menerusi sumber primer atau utama dengan menggunakan kaedah analisa yang saintifik.

Komponen-komponen asas di dalam kajian ini yang melibatkan beberapa aspek iaitu peranan dasar, organisasi penyedia dasar, pelaku dasar dan faktor persekitaran yang mempengaruhi proses pengenalpastian, pengagihan, integrasi dan kerjasama penyedia bantuan juga antara faktor utama yang mendorong penyelidik menjalankan kajian mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial. Kajian yang telah dijalankan di United Kingdom, Bangladesh, Afrika, Brazil, Thailand, Afrika dan China telah membuktikan isu-isu yang dinyatakan tersebut sememangnya wujud dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Kajian mengenai pelaksanaan dasar dan program perlindungan sosial ini akan lebih banyak menyentuh aspek proses pengenalpastian penerima bantuan yang tepat. Di Malaysia, proses pengenalpastian penerima bantuan yang benar-benar layak tidak pernah dikaji secara mendalam. Berdasarkan tinjauan kepustakaan, kajian yang ada biasanya berbentuk deskriptif dan konsepsual iaitu menjurus kepada apakah bentuk perlindungan sosial yang ada serta masalah yg dihadapi (Bakar; Bakar & Yunus, 2000; N Mansor & H Awang, 2002; Mohd, 2006, 2009; Navamukundan, 2000; Ragayah, 2006; Ragayah Haji Mat Zin et al., 2002; Saidatulakmal, 2006), serta impaknya terhadap pembangunan sosio-ekonomi negara (Amin, 1982), sedangkan proses perlaksanaan itulah yg sangat penting utk diperhalusi dan diteliti. Kesilapan di dalam proses pengenalpastian akan memberi kesan terhadap agihan bantuan yang adil dan saksama di dalam sistem perlindungan sosial.

Sebagaimana yang telah dinyatakan sebelum ini, penyelidikan ini melihat kepada aspek pelaksanaan program perlindungan sosial. Walaubagaimanapun, penekanan

terhadap proses yang dilalui sebelum impak dapat dilihat sebenarnya adalah sangat penting bagi memastikan objektif program adalah tercapai. Dalam kebanyakan situasi, perlaksanaan polisi atau program adalah satu tahap atau peringkat yang mana kebarangkalian untuk berlaku kesilapan akan mudah berlaku (Williams, 1980). Tidak kiralah sebaik manapun sesebuah program itu direkabentuk dan dibangunkan, sekiranya perlaksanaannya adalah lemah dan tidak dilaksanakan mengikut peraturannya, maka hasil program juga pasti akan tersasar daripada matlamat sebenar.

Kajian mengenai proses perlaksanaan adalah sangat kurang di Malaysia. Ianya disebabkan oleh kesukaran mendapatkan maklumat daripada pihak pelaksana iaitu daripada kakitangan kerajaan itu sendiri yang melibatkan etika kerahsiaan dalam menjalankan tanggungjawab mereka sebagai kakitangan kerajaan. Selain daripada itu, kajian mengenai pelaksanaan juga memerlukan proses penyelidikan yang rumit, mengambilkira aspek pengalaman yang dilalui oleh informan terhadap sesuatu proses tersebut. Bagi mendapatkan maklumat sebagaimana yang dinyatakan di atas, kajian kualitatif adalah lebih bersesuaian berbanding kuantitatif.

Kajian kuantitatif dalam perlindungan sosial telah banyak dilakukan dan lebih menjurus kepada pembentangan data melalui statistik dan graf kerana berorientasikan keputusan. Walaubagaimanapun, kajian yang melibatkan kualitatif adalah lebih berorientasikan pemahaman yang mendalam terhadap fenomena yang berlaku dalam sesuatu isu.

Kajian ini dilakukan atas keyakinan bahawa kajian mengenai bantuan awam dengan menggunakan pendekatan kualitatif adalah sesuatu yang masih belum dilakukan di Malaysia. Ditambah pula kajian mengenai proses pelaksanaan sesebuah dasar atau program adalah sangat penting bagi mengenalpasti punca dan sebab masalah yang berlaku dalam sistem perlindungan sosial.

1.8 Organisasi Laporan Kajian

Laporan penyelidikan ini didahului dengan Bab Pengenalan yang menerangkan secara umum latarbelakang kajian ini. Beberapa aspek disentuh secara ringkas bagi memberi pendedahan awal terhadap pemeriksa dan pembaca mengenai senario program perlindungan sosial di Malaysia yang seterusnya menjadi justifikasi dan motivasi kepada penyelidik terhadap pemilihan tajuk ini. Ianya kemudian diikuti oleh pernyataan masalah yang membincangkan mengenai permasalahan sebenar program perlindungan sosial yang menjadi dorongan terhadap kajian ini. Objektif dan soalan kajian turut dibincangkan untuk menerangkan matalamat sebenar kajian. Skop kajian turut diperjelaskan dan diikuti dengan sumbangan, limitasi, organisasi penyelidikan dan diakhiri dengan definisi terma agar pembaca dapat memahami dengan lebih jelas mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial.

Bab Dua pula membincangkan mengenai kajian literatur. Bab ini mengupas dengan mendalam mengenai dasar awam dengan memberi penekanan dan fokus terhadap pelaksanaan dengan merujuk kepada kajian kepustakaan terdahulu samada diperingkat antarabangsa dan nasional. Penekanan diberikan terhadap teori dan pendekatan pelaksanaan dasar berdasarkan pendekatan yang diutarakan oleh O'Toole (1986) menerusi Pelaksanaan Dasar Multi-aktor". Bab ini dirumuskan dengan mengemukakan kerangka konsepsual yang bakal diterapkan di dalam kajian ini.

Perbincangan dan penerangan terhadap latarbelakang sistem dan program perlindungan sosial pula dibincangkan di dalam Bab Tiga di dalam laporan ini. Bab ini menyentuh mengenai sejarah, latarbelakang serta isu di dalam dan luar negara diikuti dengan apakah program-program serta skim perlindungan sosial yang wujud di Malaysia. Bab ini juga akan membincangkan serba sedikit mengenai isu, masalah dan cabaran program perlindungan sosial.

Bab yang seterusnya iaitu Bab Empat akan menerangkan mengenai Rekabentuk dan Kaedah Penyelidikan. Bab ini penting bagi menjelaskan justifikasi pemilihan kaedah kualitatif dan pendekatan kajian kes yang digunakan dalam penyelidikan ini. Bab ini akan menyentuh mengenai populasi dan sampel, unit analisis, kaedah pengumpulan dan analisis data yang menggunakan perisian NVivo. Antara perkara lain yang turut penting diperbincangkan adalah mengenai kajian rintis, kebolehpercayaan dan sebagainya.

Penemuan kajian akan dibincangkan di dalam Bab Lima yang mana bab ini akan menyentuh mengenai dapatan kajian daripada data yang dikumpulkan daripada penyedia program perlindungan sosial melalui pendekatan kualitatif. Data akan dibentangkan dengan maklumat latarbelakang informan dan tema utama yang dibincangkan oleh informan sepanjang proses temubual. Data diperkuuhkan dengan dapatan kaedah pemerhatian dan analisis dokumen.

Seterusnya Bab Enam akan turut membincangkan mengenai analisa dan perbincangan menerusi dapatan kajian yang diperolehi daripada pelaksana dan penerima bantuan program perlindungan sosial menerusi pendekatan kualitatif. Analisa ini disusun mengikut objektif kajian yang telah dinayatakan. Perkaitan dengan teori dan model terdahulu juga dapat dilihat menerusi bab ini.

Bab Tujuh seterusnya akan membuat rumusan dan cadangan terhadap keseluruhan dapatan kajian yang diperolehi di dalam penyelidikan ini. Bab ini dirumuskan dengan membuat kesimpulan terhadap keseluruhan penyelidikan yang dijalankan serta menekankan aspek sumbangan dan novelty kajian yang telah dijalankan.

1.9 Terma Definisi Kajian

1.9.1 Perlindungan sosial (Social Protection)

Merupakan satu bentuk inisiatif, samada formal atau tidak formal untuk menyediakan bantuan awam kepada individu atau isirumah yang benar-benar miskin; perkhidmatan sosial kepada kumpulan masyarakat yang benar-benar memerlukan yangmana sekiranya mereka ini tidak dibantu, maka mereka akan ternafii daripada mendapatkan keperluan asas; insurans sosial bagi melindungi masyarakat daripada sebarang risiko atau kesan akibat perkara-perkara yang tidak diingini; dan kesaksamaan sosial bagi melindungi masyarakat daripada risiko sosial seperti diskriminasi dan penderaan. (Devereux & Sabates-Wheeler, 2004)

1.9.2 Bantuan awam (Public assistance)

Program yang disediakan oleh kerajaan dengan menyediakan bantuan sokongan dalam bentuk kewangan atau barang kepadu individu atau ahli isirumah yang benar-benar memerlukan, seperti miskin, warga tua, kanak-kanak, orang kurang upaya dan sebagainya. Sumber bagi bantuan awam ini biasanya adalah daripada sumber cukai negara (A. Barrientos & D. Hulme, 2008). ILO 1984

Pelbagai bentuk bantuan dalam bentuk kewangan atau barang kepadu individu yang biasanya tidak dilindungi di bawah skim insurans sosial dan mereka yang memiliki sumber-sumber penting yang tidak mencukupi bagi memenuhi keperluan asas mereka.

("ISSA Social Security Thesaurus," 2006)

1.9.3 Ujian-kelayakan (Means-test)

Adalah merupakan satu bentuk ujian yang digunakan untuk mengenalpasti kelayakan seseorang individu terhadap faedah bagi satu-satu program atau skim perlindungan sosial. Ianya seringkali merujuk kepada tahap yang melibatkan pendapatan atau harta (asset)

atau kedua-duanya sekali; yang dimiliki oleh seseorang individu itu atau juga isirumahnya. Ujian ini juga akan menentukan nilai atau jumlah faedah yang layak diberikan kepada penerima bantuan tersebut (A. Barrientos & D. Hulme, 2008). . Manakala "ISSA Social Security Thesaurus" 2006) pula menghuraikan ujian kelayakan sebagai penilaian terhadap pendapatan dan/atau asset untuk menentukan kelayakan untuk menerima bantuan awam.

1.9.4 Kesilapan dalam keterangan (Error in inclusion)

Satu bentuk keadaan di mana, kesilapan berlaku di dalam pemilihan penerima faedah yang benar-benar layak, dengan menyenaraikan atau memberikan bantuan kepada mereka yang sebenarnya tidak layak untuk diberikan bantuan.

(Swaminathan & Misra, 2001)

1.9.5 Kesilapan dalam peminggiran (Error in exclusion)

Satu bentuk keadaan di mana, kesilapan berlaku di dalam pemilihan penerima faedah yang benar-benar layak, dengan tidak menyenaraikan atau memberikan bantuan kepada mereka yang sebenarnya layak untuk diberikan bantuan. Keadaan ini akan menyebabkan berlakunya pemunggiran sosial.

(Swaminathan & Misra, 2001)

1.9.6 eKasih

e-Kasih adalah pangkalan data yang diwujudkan oleh Unit Penyelaras Perlaksanaan (ICU) bagi mengumpul dan menyimpan data kemiskinan bagi menyelaraskan program jaringan keselamatan sosial negara.

1.9.7 Focus group (Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan)

Jawatankuasa yang ditubuhkan selaras dengan pengujudan sistem atau pangkalan data eKasih. Jawatankuasa ini berperanan untuk berbincang, menyelaraskan dan melaksanakan program jaringan keselamatan sosial atau bantuan awam serta mengenalpasti pemohon yang benar-benar layak bagi program-program dan faedah bantuan sosial.

Jawatankuasa ini sebenarnya dipanggil sebagai “*Focus Group*” di dalam sebarang urusan kerajaan. Walaubagaimanapun terma ini perlu ditukar untuk disesuaikan dalam penyelidikan ini kerana terma Focus Group sering digunakan di dalam kaedah penyelidikan sebagai sekumpulan informan.

1.9.8 Dasar awam

Apa saja keputusan dan tindakan kerajaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu yang mempunyai objektif, matlamat dan tujuan tertentu (Dye, 1984).

Dasar awam adalah satu siri tindakan oleh seseorang individu, kumpulan atau institusi atau kerajaan, untuk mencapai satu objektif atau tujuan spesifik, dalam satu-satu persekitaran yang telah ditentukan.

BAB 2: KAJIAN LITERATUR

Konsep dan perbincangan mengenai dasar awam telah banyak dikaji oleh ramai penulis dan penyelidik terdahulu. Sarjana pertama yang mula mempopularkan ilmu dasar awam ini ialah Thomas Dye (1992) yang mentakrifkan dasar awam sebagai “*what government do, why they do it, and what difference it makes*”. Manakala J. E. Anderson (2014) mendefinisikan dasar awam sebagai, “*a purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern*” (disebut di dalam Stewart, Hedge & Lester (2007).

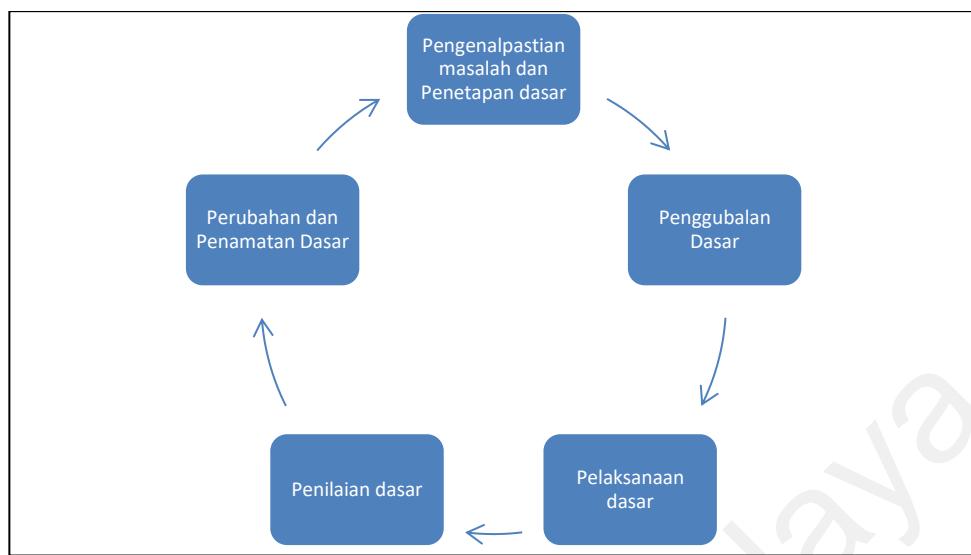
Berdasarkan kepada definisi tersebut yang juga dirujuk oleh Stewart et al (2007), terdapat persamaan di dalam banyak konsep dasar awam iaitu, dasar awam sebagai satu proses beberapa bentuk aktiviti atau keputusan kerajaan yang direkabentuk bagi menghadapi atau memulihkan sesuatu masalah awam samada secara realistik atau imaginasi. Kajian mengenai dasar awam juga adalah sangat berkaitrapat dengan pentadbiran awam dan politik kerana ianya melibatkan pelbagai aspek seperti isu yang berlaku di dalam negara yang menjurus kepada pembentukan agenda, peranan kerajaan di dalam menggubal dan melaksanakan dasar, serta tindakbalas rakyat dan masyarakat di dalam proses tersebut. Pemahaman mengenai dasar awam dapat difahami dengan melihat kepada ciri-ciri utama dalam dasar awam, iaitu; penggubalan, pelaksanaan, dan penilaian dasar. Melalui ciri-ciri dasar ini (yang juga boleh dikenali sebagai proses dasar), kita akan dapati bahawa dasar awam juga boleh berubah dari masa ke semasa berdasarkan maklumat terkini, perkembangan dan kehendak semasa atau pendekatan yang digunakan dan seterusnya memberikan hasil daripada implikasi pelaksanaannya.

2.1 Proses dasar

Dalam kebanyakan kajian berkaitan dasar awam, proses dasar juga dipanggil sebagai proses kitaran dasar. Secara ringkasnya, kitaran dasar melibatkan proses bagaimana kerajaan melihat dan mengenalpasti sesuatu masalah atau isu di dalam masyarakat. Oleh yang demikian beberapa alternatif kesan dan tindakan akan dipertimbangkan, setelah itu alternatif dan keputusan tersebut akan diambilkira bagi membentuk dasar yang akan diterimakai atau dikuatkuasakan melalui pelaksanaan dasar yang digerakkan oleh pelaksana atau pelaku dasar yang terlibat. Di peringkat terakhir, dasar tersebut perlulah dinilai, dan keputusan samada dasar tersebut perlu diubah atau ditamatkan perlulah diambil apabila ianya telah gagal atau berjaya. Perlulah diingat bahawa setiap proses tersebut bukanlah mudah kerana dipengaruhi oleh banyak faktor dan angkubah lain seperti persekitaran semasa, tindakbalas kumpulan sasaran ataupun masyarakat, dan tidak bergantung kepada penggubal dan pelaksana dasar semata-mata.

Berdasarkan kepada gambarajah 2.1, dapat dilihat bahawa proses kitaran dasar bermula daripada pengenalpastian masalah atau penetapan agenda. Ianya merupakan langkah yang pertama perlu dilakukan dalam kitaran dasar. Menurut John Kingdon (2002) di dalam Stewart et al. (2007), agenda ialah “senarai subjek atau masalah yangmana, pegawai-pegawai kerajaan.... memberikan perhatian yang serius terhadap masalah pada satu-satu masa yang tertentu”. Di peringkat ini, masalah atau sesuatu isu yang memberi implikasi yang besar kepada masyarakat dan negara perlulah dikenalpasti oleh penggubal dasar. Proses penetapan dasar ini melibatkan beberapa faktor atau turut dipanggil aliran iaitu, aliran masalah, aliran dasar dan aliran politik. Ketiga-tiga aliran ini perlu diambilkira dan dipertimbangkan oleh penggubal dasar sebelum agenda dan matlamat di dalam satu-satu dasar itu ditetapkan (Stewart et al., 2007).

Proses kitaran dasar ini dapat dilihat melalui gambarajah 2.1 di bawah.



Gambarajah 2.1 : Proses Kitaran Dasar

(Sumber: Stewart, J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2007). *Public policy: An evolutionary approach*: Wadsworth Pub Co.)

Peringkat kedua di dalam proses kitaran dasar adalah penggubalan dasar. Ianya bolehlah diistilahkan sebagai proses merekabantuk perundangan bagi mengatasi atau mengelakkan sesuatu masalah dalam masyarakat. Selalunya dasar yang dirangka atau digubal ini adalah kesan daripada beberapa aspek atau desakan seperti faktor sejarah, geografi, sosio-ekonomi, tingkah laku politik massa, institusi kerajaan dan tingkah laku serta persepsi golongan elit (Stewart et al., 2007). Dasar tersebut perlulah dipersetujui di peringkat badan perundangan bagi membolehkan ianya dikuatkuasakan sebagai satu bentuk statut dalam sesebuah negara. Penggubalan dasar perlulah mengambil kira pembentukan matlamat, perancangan dan tindakan bagi melihat, menangani dan mengatasi isu atau masalah yang telah dikenalpasti serta menjangkakan apakah *outcome* atau hasil daripada dasar tersebut.

Peringkat yang seterusnya adalah pelaksanaan dasar yang merupakan peringkat ketiga di dalam proses kitaran dasar. Ianya merujuk kepada siri tindakan kerajaan yang dilaksanakan kesan terhadap keputusan yang telah diambil, dan ini hanya boleh dilakukan setelah dikuatkuaskan melalui perundangan. Bagi kebanyakan kajian, proses pelaksanaan dasar dikatakan sebagai bahagian paling penting dalam kitaran dasar (Nugroho, 2009; Stewart et al., 2007). Di peringkat ini, garis panduan yang jelas perlulah disediakan oleh penggubal dasar bagi memastikan pelaksana dasar benar-benar memahami matlamat dasar dan seterusnya mampu menterjemahkan dasar tersebut di dalam bentuk pelaksanaan sebagaimana yang dirancangkan.

Selepas (dan semasa) sesuatu dasar itu dilaksanakan, proses seterusnya adalah bagi menilai samada sesuatu dasar atau program tersebut mencapai matlamat atau objektif yang telah disasarkan. Proses ini adalah penting bagi memastikan apa yang telah dirancang dan ditetapkan dalam sesuatu dasar tersebut akan mempunyai hasil atau *output* sebagaimana yang diharapkan. Laporan dan kajian impak yang berkala adalah merupakan instrumen yang perlu dilakukan dalam proses penilaian dasar ini.

Setelah dasar tersebut dinilai, proses terakhir adalah merupakan perubahan atau penamatan dasar. Sesuatu dasar itu akan melalui perubahan bilamana, dasar itu dinilai dan dirancang semula dengan menerapkan pembaharuan untuk disesuaikan dengan keadaan dan keperluan semasa. Walaubagaimanapun, terdapat juga dasar yang harus ditamatkan apabila objektifnya telah tercapai atau ianya tidak lagi sesuai dan relevan dengan keadaan semasa (Stewart et al., 2007). Selain daripada itu, dasar juga ditamatkan sekiranya terdapat kelemahan yang sangat ketara di dalam proses pembuatan dasar tersebut.

Berdasarkan kepadauraian kitaran dasar tersebut, setiap proses adalah sangat berkaitrapat antara satu sama lain (Stewart et al., 2007) kerana kesemua peringkat di dalam kitaran dasar memainkan peranan yang sangat penting terhadap kejayaan sesebuah dasar kerana kaitan yang sangat rapat dan saling bergantungan antara satu peringkat dengan peringkat yang lain.

Jelasnya, ilmu dan bidang pengkajian dasar awam memang sangat luas dan komprehensif. Kajian ini walaubagaimanapun hanya memfokuskan kepada pelaksanaan dasar. Ini adalah kerana, pelaksanaan dasar adalah satu peringkat yang penting di dalam proses kitaran dasar. Kenyataan ini disokong oleh beberapa cendikiawan terdahulu seperti Stewart et al. (2007), DeLeon and DeLeon (2002), Goggin (1986), Wright (1998) dan lain-lain.

2.2 Pelaksanaan dasar

Proses pelaksanaan dasar telah mendapat perhatian yang serius dalam banyak penyelidikan sebelum ini. Ianya seringkali dikatakan bahagian paling penting dalam kitaran atau proses dasar kerana ianya adalah merupakan cara bagaimana sesebuah dasar dapat mencapai matlamatnya (M. J. Hill, 1997; Nugroho, 2009). Walaubagaimanapun proses ini seringkali diabaikan oleh mereka yang menganggap bahawa polisi akan terlaksana dengan sendirinya setelah proses penggubalan dan dalam proses pelaksanaan itu sendiri (Nugroho, 2009; Stewart et al., 2007). Dasar yang digubal dengan baik dan mempunyai matlamat yang murni tidak akan bermakna sekiranya terdapat kepincangan, tidak dilaksanakan dengan berhati-hati, serta tidak dihayati dengan mendalam oleh pelaksana dasar tersebut sendiri. Melaksanakan dasar adalah tugas yang berat kerana masalah dan cabaran yang tidak dapat dijangka semasa proses penggubalan akan berkemungkinan muncul dan berlaku semasa proses pelaksanaan tersebut (Nugroho,

2009). Pelaksanaan dasar juga bolehlah difahami sebagai proses yang melibatkan beberapa peringkat dengan mengambilkira proses, output dan hasil (*outcome*) serta melibatkan beberapa pelaku (*actor*), organisasi serta teknik-teknik kawalan tentang bagaimana dasar tersebut dilaksanakan (O'Toole, 2000). Kesemua faktor ini sangat mempengaruhi tahap keberkesanan dasar yang dilaksanakan.

Terdapat beberapa pihak atau pelaku (*actor*) yang melaksanakan dasar dan ini bergantung kepada bentuk kerajaan, suasana semasa, dasar itu sendiri dan sebagainya. Sekalipun pihak atau pelaku ini berperanan di dalam melaksanakan dasar awam tersebut, namun beberapa faktor dan angkubah lain turut memberi kesan terhadap keberkesanan pelaksanaan dasar. Antara pihak yang seringkali terlibat di dalam memainkan peranan dalam proses pelaksanaan adalah birokrat, badan perundangan, kehakiman, kumpulan pendesak dan organisasi masyarakat. Kesemua pihak ini memainkan peranan dalam merealisasikan objektif dan matlamat yang telah ditetapkan semasa pembentukan dasar tersebut mengikut bidangkuasa masing-masing. Walaubagaimanapun, terdapat hubungan dan pengaruh antara satu pihak dengan pihak yang lain dalam proses pelaksanaan dasar, dan ini sememangnya tidak dapat dielakkan di dalam proses pelaksanaan dasar. Namun begitu, tahap kebergantungan antara satu pihak dengan pihak yang lain adalah berdasarkan kepada apakah jenis dasar, bidangkuasa pelaksana dasar dan fokus di dalam dasar tersebut (Ham & Hill, 1984; H. C. Hill, 2003; M. Hill, 2014; M. Hill & Hupe, 2009; M. J. Hill, 1997).

Perkembangan bidang pelaksanaan dasar menjadi semakin rancak pada tahun 1970an sejak penerbitan daripada Pressman and Wildavsky (1973) Pressman dan Wildavsky (1973) yang mula membincangkan mengenai pelaksanaan dasar secara lebih saintifik. Tidak dapat dinafikan bahawa pada tahun-tahun sebelumnya juga memang terdapat kajian berkaitan pelaksanaan dasar namun ianya tidak dikupas secara mendalam

sebagaimana yang dilakukan oleh Pressman dan Wildavsky sehingga mereka telah diiktiraf sebagai “Bapa Pengajian Pelaksanaan Dasar” (M. Hill & Hupe, 2009). Oleh yang demikian, kajian mereka telah menjadi satu titik tolak kepada permulaan dan perkembangan kajian pelaksanaan dasar di seluruh dunia.

Setelah penulisan Pressman & Wildavsky mendapat perhatian yang meluas daripada ramai pengkaji bidang ini, maka semakin banyak juga kajian dan penyelidikan dihasilkan untuk melihat dan mengkaji bidang pelaksanaan dasar ini. Justeru, penyelidikan bidang dasar awam telah mengklasifikasikan pembangunan pelaksanaan dasar awam ini kepada tiga generasi. Generasi Pertama iaitu pada tahun 1970an dipopularkan oleh Allison (1971) dengan melihat pelaksanaan dasar sebagai proses dan masalah yang berlaku antara dasar dan pelaksananya. Diikuti oleh Generasi Kedua bermula daripada tahun 1973 sehinggalah 1980an yang mula mempopularkan teori Pemerintah - Rakyat (“*Top-down*”) dengan memberi penekanan terhadap proses serta hubungan organisasi pelaksana dan tugas birokrasi untuk melaksanakan dasar selepas ianya diputuskan secara politik. Nama-nama besar seperti Pressman & Wildavsky (1973), Van Meter & Van Horn (1975), Bardach (1977), Hogwood & Gunn (1978), Mazmanian & Sabatier (1983), Nakamura & Smallwood (1980), dan Berman (1980) adalah antara pelopor dalam ideologi “*Top-down*” ini. Walaubagaimanapun, berdasarkan perkembangan dan kritikan semasa terhadap teori “*Top-down*”, maka cendikiawan seperti Lipsky (1971, 1980) Hjern (1982) dan Barret & Fudge (1980) telah memperkenalkan pula teori Rakyat - Pemerintah (“*Bottom-up*”) dengan melihat keterlibatan serta kepentingan pihak pelaksana dalam melaksanakan dasar. Seterusnya di dalam Generasi Ketiga iaitu pada tahun 1990an, Malcolm L. Goggin (1990) telah memperkenalkan pandangannya bahawa angkubah perilaku pelaku pelaksanaan dasar (*policy actors*) adalah penting kerana ianya lebih menentukan hasil dan output dasar tersebut (Nugroho, 2009; Stewart et al., 2007).

Berdasarkan kepada pembangunan ilmu dan kajian pelaksanaan dasar tersebut, maka banyak penyelidikan telah dibuat dengan melihat kepada teori yang diutarakan oleh para cendikiawan, iaitu “*Top-down*”, “*Bottom-up*”, dan perilaku pelaksana pelaksanaan dasar. Walaubagaimanapun, tumpuan bagi kebanyakan kajian pelaksanaan dasar adalah kepada teori “*Top-down*” dan “*Bottom-up*”. Hasil daripada kritikan terhadap kedua-dua teori ini, ianya seterusnya telah menyebabkan teori tersebut mengalami perubahan dan penambahbaikan dari masa ke semasa. Daripada kajian literatur yang telah ditinjau, dapatlah dirumuskan bahawa tidak ada teori khusus yang boleh atau sesuai untuk digunakan kepada semua jenis dasar Matland (1995) kerana kesesuaian satu-satu teori tersebut adalah sangat bergantung kepada bagaimana dasar tersebut dirangka dan dilaksanakan.

Mazmanian dan Sabatier (1983) melalui kajian mereka telah melengkapkan lagi kajian pelaksanaan dasar. Mereka telah memperincikan proses pelaksanaan dasar ini kepada beberapa peringkat yang juga merupakan nilai tambah (*value-added*) kepada teori yang diutarakan oleh mereka berbanding teori daripada para cendikiawan yang lain. Proses yang dijelaskan oleh mereka dapat dilihat daripada beberapa peringkat atau tahap iaitu bermula dengan (1) output dasar daripada agensi pelaksana; diikuti dengan (2) pematuhan terhadap output dasar daripada kumpulan sasar; (3) impak sebenar daripada output dasar; (4) tanggapan terhadap impak (*perceived*) daripada output dasar dan akhirnya (5) semakan yang besar di dalam statut. Proses ini juga ditunjukkan dengan jelas melalui “Aliran Jaringan Angkubah dalam Proses Pelaksanaan Dasar” yang di perkenalkan oleh kedua-dua cendikiawan tersebut. Proses ini juga secara tidak langsung telah menjadi pedoman kepada cendikiawan dan penyelidik dalam tahun-tahun berikutnya di dalam kajian berkaitan pelaksanaan dasar.

Secara ringkasnya, Mazmanian dan Sabatier (1983) mencadangkan, pelaksanaan dasar yang berkesan adalah pelaksanaan yang menepati pematuhan serta selari dengan matlamat dan objektif dasar yang ditetapkan sebagaimana yang di tunjukkan di dalam proses pelaksanaan dasar tersebut.

2.2.1 Teori Pelaksanaan Dasar

Bahagian ini adalah bagi menghuraikan mengenai beberapa jenis teori dalam pelaksanaan dasar. Tidak dapat dinafikan bahawa terdapat banyak teori yang telah diutarakan oleh ramai cendikiawan. Walaubagaimanapun, penyelidikan ini hanya akan menghurai teori yang seringkali dirujuk dalam kajian berkaitan pelaksanaan dasar awam.

2.2.1.1 Teori “*Top-Down*” (Pemerintah - Rakyat)

Terdapat ramai cendikiawan yang mengemukakan ideologi “*Top-down*” di dalam pelaksanaan dasar. Menurut Barret & Fudge (1981), kebanyakan literatur yang mengkaji pelaksanaan dasar telah melihat proses tersebut daripada perspektif pengurusan dan pentadbiran, dengan lebih merujuk kepada pemasatan dasar (*policy-centered*). Ini secara tidak langsung tidak dapat lari daripada konsep hierarki dan rangkaian perintah (*chain of command*) yang turut merupakan teras kepada pendekatan ini.

Pada dasarnya, pendekatan ini bermula setelah keputusan bagi sesuatu dasar itu diambil oleh pegawai-pegawai kerajaan pusat, dan seterusnya mengemukakan beberapa persoalan seperti; i) sejauhmanakah tindakan dalam proses pelaksanaan oleh pegawai dan kumpulan sasaran selari atau konsisten dengan keputusan (objektif dan prosedur) dasar tersebut?; ii) sejauhmanakah objektif dan matlamat dasar tersebut dicapai dalam tempoh tersebut? (sejauhmanakah impak dasar tersebut selari dengan objektif yang ditetapkan?); iii) apakah faktor utama yang memberi kesan terhadap output dan impak dasar yang juga turut berkaitan dalam dasar yang juga berkepentingan politik; dan iv) bagaimanakah dasar

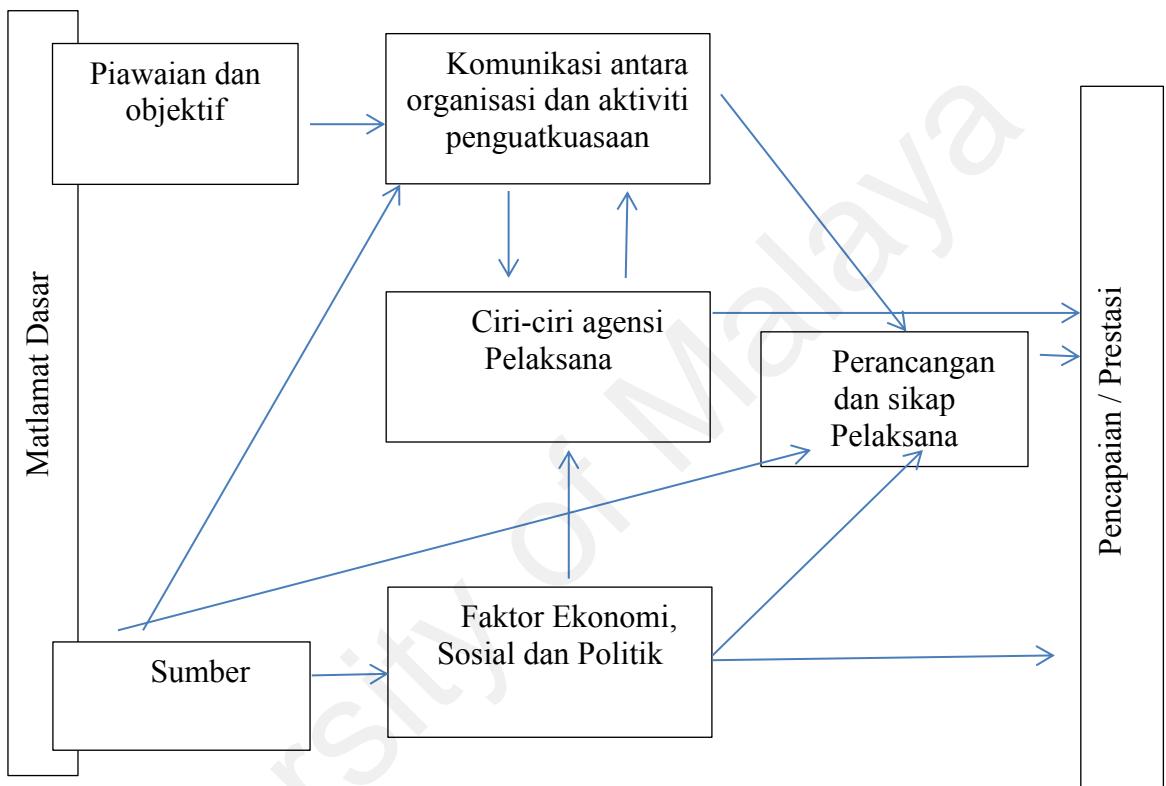
tersebut digubal semula dari masa ke samasa berdasarkan pengalaman dalam melaksanakan dasar tersebut? (Stewart et al., 2007).

Persoalan tersebut adalah merupakan garis panduan kepada penyelidik dan cendikiawan untuk melaksanakan dasar di dalam pendekatan “*Top-down*”. Dengan menjawab persoalan tersebut, secara tidak langsung akan membantu pelaksana dasar untuk lebih memahami langkah-langkah dan keperluan pelaksanaan dasar serta cabaran yang mungkin dihadapi semasa proses tersebut dilakukan.

Terdapat beberapa perspektif di dalam teori “*Top-down*” ini. Sarjana pertama yang memperkenalkan teori ini ialah Pressman dan Wildavsky melalui buku mereka bertajuk “*Implementation*” pada tahun 1973. Menurut mereka kejayaan sesuatu pelaksanaan sesebuah dasar di peringkat persekutuan atau negeri bergantung kepada hubungan antara beberapa agensi dan jabatan yang berbeza di peringkat kerajaan tempatan yang melaksanakan dasar tersebut. Kepentingan perhubungan ini diperkuatkan lagi sekiranya bentuk tindakan dan kerjasama yang kuat adalah diperlukan bagi melaksanakan sesuatu program atau dasar tersebut. Dalam masa yang sama, pihak yang lebih tinggi atau atasan adalah berperanan untuk memantau dan memastikan bahawa program dan aktiviti yang dijalankan adalah selari dengan matlamat dasar yang telah ditetapkan.

Disebabkan oleh teori dan kajian Pressman dan Wildavsky yang terlalu umum, seterusnya Van Meter & Van Horn (1975) pula telah mengemukakan teori pelaksanaan dasar dengan mengaitkan dasar dengan prestasi melalui gambarajah yang di panggil sebagai Model Proses Pelaksanaan Dasar (1975) sebagaimana yang ditunjukkan di dalam gambarajah 2.2. Angkubah yang terlibat adalah i) piawaian dan objektif dasar, ii) sumber dasar (tabungan atau insentif), iii) komunikasi antara organisasi dan aktiviti penguatkuasaan, iv) ciri-ciri agensi pelaksana (saiz kakitangan, tahap kawalan hierarki, keupayaan organisasi), v) keadaan ekonomi, sosial dan politik (sumber ekonomi di dalam

bidangkuasa pelaksanaan, pendapat awam, sokongan kumpulan pendesak) dan perancangan dan sikap pelaksana (Van Meter & Van Horn, 1975). Pendekatan ini mengandaikan bahawa proses pelaksanaan dasar berjalan secara linear daripada dasar – pelaksana – pencapaian.



Gambarajah 2.2 : Model Proses Pelaksanaan Dasar

(Sumber : Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E. (1975). *The Policy Implementation Process :A Conceptual Framework*. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.)

Mereka menyarankan, di dalam proses pelaksanaan dasar terdapat dua perkara utama yang perlu diberikan perhatian iaitu sumber dasar dan matlamat dasar itu sendiri yang akhirnya akan menentukan pencapaian dan prestasi dasar tersebut. Proses tersebut walaubagaimanapun, tertakluk kepada keterlibatan banyak pihak iaitu organisasi pelaksana dan suasana semasa dalam dan luar negara yang secara langsung atau tidak

langsung memberi kesan terhadap keberkesanan agensi pelaksana serta sikap anggota pelaksana itu sendiri. Jika diperhatikan dengan mendalam, Van Meter dan Van Horn sangat menekankan peranan organisasi dan individu pelaksana sesuatu dasar itu sendiri di dalam teori pelaksanaan dasar mereka tanpa mengambil kira faktor kumpulan sasaran, sedangkan dalam realiti sebenar proses pelaksanaan dasar, masih terdapat banyak faktor dan angkubah lain seperti suasana politik, sosial dan ekonomi dalam dan luar negara yang turut memainkan peranan penting di dalam mempengaruhi keberkesanan dan kejayaan sesebuah dasar tersebut.

Seterusnya, Brian W. Hogwood & Lewis A. Gunn (1978) juga turut menggunakan teori “*Top-down*” di dalam proses pelaksanaan dasar (Nugroho, 2009). Hogwood dan Gunn telah merujuk kepada artikel daripada sarjana terdahulu yang membincangkan pendekatan terbaik dalam pelaksanaan dasar seperti Christoper Hood, Presman & Wildavsky (1973), Bardach (1971), Van Meter & Van Horn (1975) dan sebagainya. Hogwood & Gunn (1991) mempunyai pandangan bahawa pelaksanaan dasar yang sempurna adalah mustahil untuk dicapai. Walaubagaimanapun, mereka memberikan beberapa garispanduan atau syarat yang boleh digunakan oleh pegawai pelaksana bagi membolehkan pencapaian pelaksanaan dasar yang berkesan. Berbanding Mazmanian & Sabatier (1983) yang menggunakan gambarajah aliran untuk menjelaskan proses pelaksanaan dasar, mereka sebaliknya menyenaraikan sepuluh (10) senarai semak yang diperlukan bagi memastikan pelaksanaan dasar yang berkesan.

Syarat pertama (i) adalah bagi memastikan sesebuah dasar itu dapat dicapai, maka perlulah dipastikan bahawa faktor luaran yang dihadapi oleh badan pelaksana tidak akan memberikan masalah dan halangan yang besar dalam proses pelaksanaan. Syarat yang kedua (ii) ialah memastikan terdapat sumber serta masa yang mencukupi bagi melaksanakan program atau dasar tersebut. Seterusnya, berkaitan dengan prasyarat

kedua, syarat ketiga (iii) pula, perlaksanaan dasar haruslah mempunyai gabungan sumber sebagaimana yang diharapkan. Syarat yang seterusnya (iv), ialah dasar yang ingin dilaksanakan hendaklah berdasarkan hubungan teori sebab dan akibat (*causal effect*) yang sah. Syarat yang kelima (v) ialah hubungan antara sebab dan akibat hendaklah secara langsung dan (sekiranya ada), hanya sedikit faktor celahan yang berlaku. Kemudian, syarat yang keenam (vi) menekankan bahawa tahap kebergantungan hubungan tersebut adalah minima. Seterusnya, objektif dasar perlulah difahami dan dipersetujui bersama adalah merupakan syarat yang ketujuh (vii). Syarat yang ke lapan (viii) ialah tugas-tugas pelaksanaan dasar tersebut hendaklah dikhususkan dalam susunan dan aturan yang betul. Syarat yang kesembilan (ix) adalah hendaklah terdapat komunikasi dan penyelarasan yang sempurna. Terakhirnya, iaitu syarat kesepuluh (x) menggariskan bahawa pihak yang mempunyai autoriti boleh mengarahkan serta memastikan pematuhan yang sempurna (B. W. Hogwood & Gunn, 1991).

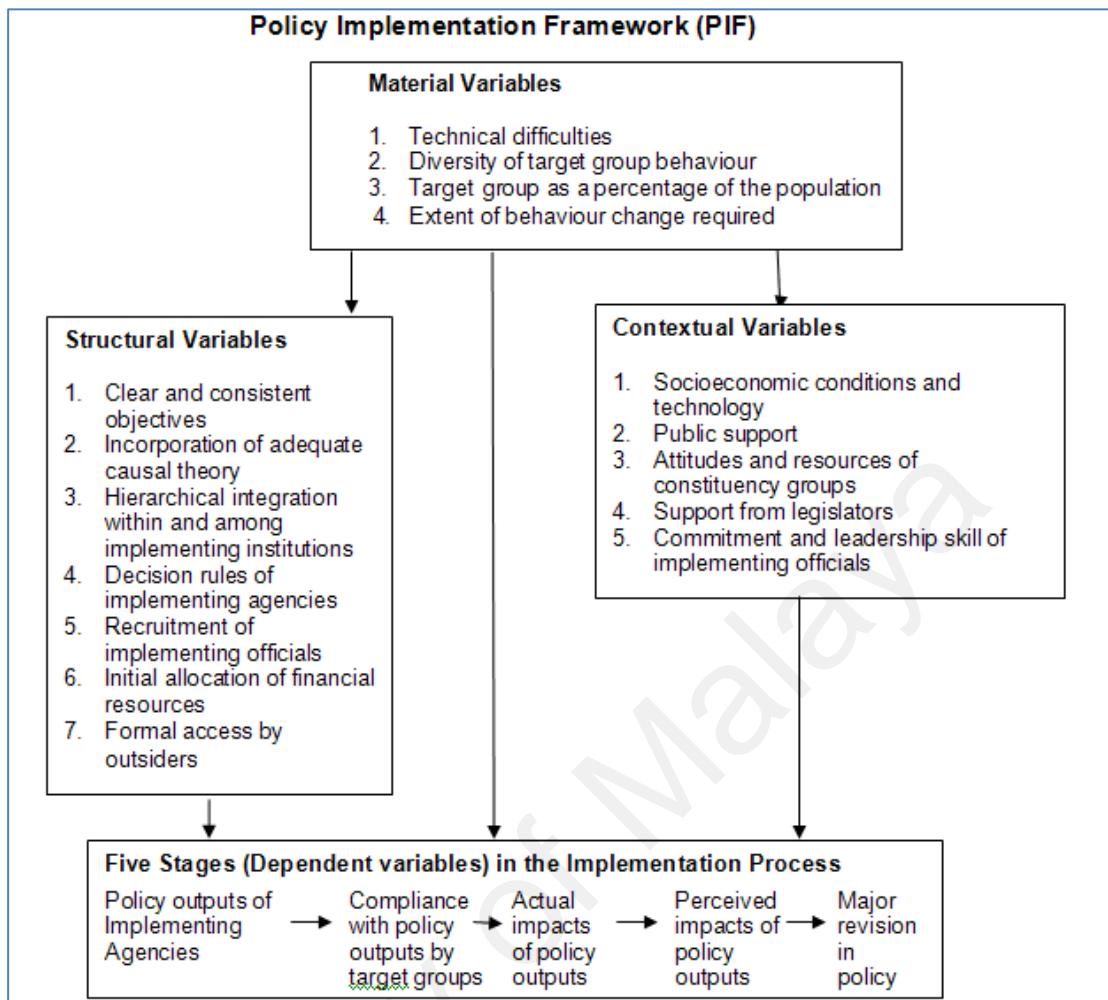
Berdasarkan kesemua syarat yang dikemukakan oleh Hogwood & Gunn itu tadi, dapatlah difahami bahawa mereka telah mengenalpasti sepuluh (10) syarat atau garis panduan yang juga merupakan senarai semak bagi pelaksana dasar untuk memastikan pelaksanaan dasar yang berkesan. Syarat tersebut juga bolehlah dikategorikan sebagai angkubah yang mendorong kepada keberkesanan pelaksanaan dasar.

Walaubagaimanapun, teori mereka lebih cenderung untuk melihat bagaimanakah strategi terbaik dalam pengurusan pelaksanaan dasar, namun agak kurang jelas menunjukkan penekanan terhadap faktor yang mana satukah paling penting dan perlu diberi keutamaan. Ini adalah disebabkan kerana, Hogwood & Gunn tidak menjelaskan proses pelaksanaan dasar secara terperinci dan teratur dan hanya memberikan panduan pelaksanaan yang lebih bersifat senarai semak kepada pelaksanaan dasar.

Teori “*Top-down*” di dalam kajian mengenai pelaksanaan dasar terus berkembang dan diperkemaskan lagi oleh Mazmanian & Sabatier (1983). Berdasarkan gambarajah Teori Aliran Jaringan Angkubah seperti di gambarajah 2.3, mereka telah memperkenalkan 16 angkubah tidak bersandar yang dibahagikan kepada tiga kategori besar iaitu ; i) Panduan dan corak masalah, ii) Keupayaan statut kepada perlaksanaan struktur, dan iii) Angkubah tidak berstatut yang memberi kesan kepada pelaksanaan (Mazmanian & Sabatier, 1983). Model yang diperkenalkan oleh Mazmanian & Sabatier ini adalah lebih komprehensif berbanding Van Meter & Van Horn (1975) dengan mengambilkira lebih banyak faktor lain di dalam proses pelaksanaan tersebut dan setiap pembolehubah yang dinyatakan berupaya menerangkan tingkahlaku serta corak pelaksanaan dasar.

Strategi Mazmanian & Sabatier dengan mengklasifikasikan angkubah dan faktor yang memberi kesan kepada pelaksanaan dasar menjadikan pendekatan mereka lebih berstruktur dan sistematik berbanding pendekatan sebelumnya. Aliran jaringan angkubah ini diperincikan lagi dengan menyenaraikan beberapa aspek yang boleh memberi kesan kepada proses pelaksanaan dasar.

Namun begitu, angkubah yang disenaraikan di dalam gambarajah tersebut adalah agak kurang jelas serta bertindan antara faktor dalaman dan faktor luaran di dalam proses pelaksanaan dasar tersebut. De’Leon (2002) juga menyatakan bahawa pendekatan ini lebih menekankan aspek *institutional* dan rangkaian perintah (*chain of command*).



Gambarajah 2.3 : Gambarajah Aliran Jaringan Angkubah dalam proses pelaksanaan dasar

(Sumber : Mazmanian, D. A., & Sabatier, P. A. (1983). *Implementation and public policy*: Scott, Foresman Glenview, IL.)

Selain daripada itu, berdasarkan kritikan akademik dalam kalangan penyelidik yang cuba menggunakan teori ini di dalam kajian mereka (terutamanya pelopor di dalam teori “Bottom-up”), ianya masih gagal untuk menerangkan angkubah yang manakah paling penting dalam keadaan yang tertentu dan berbeza-beza. Pengkritik juga menyatakan bahawa mereka yang berada di dalam proses “Top-down” selalunya adalah juga mereka yang merangka statut, oleh yang demikian, secara tidak langsung menafikan dan mengabaikan inisiatif dan pandangan daripada sektor swasta, birokrat peringkat bawah dan pegawai pelaksana serta pihak-pihak lain (badan bukan kerajaan dan sebagainya).

Selain daripada itu, terdapat juga cendikiawan yang menekankan mengenai perkaitan antara pembuatan dan pelaksanaan dasar. Ini dapat dilihat melalui teori yang dikemukakan oleh Nakamura & Smallwood (1980). Nakamura & Smallwood telah merangka satu teori yang agak komprehensif dengan mengambilkira aspek pembentukan polisi daripada perspektif penggubal dan pelaksana dasar di dalam proses pelaksanaan dasar. Dalam masa yang sama, mereka turut menjangkakan kebarangkalian (potensi) masalah yang mungkin atau dijangkakan akan berlaku di dalam proses pelaksanaan tersebut. Teori ini secara tidak langsung telah berupaya menggabungkan perkaitan antara praktikal dan teori dalam pelaksanaan dasar (Nugroho, 2009).

Nakamura & Smallwood (1980) mencadangkan kajian pelaksanaan dasar dilihat dari perspektif penggubal dasar yang terlibat dalam proses penggubalan dasar. Proses ini secara lebih jelas dapat dilihat di dalam jadual 2.1. Ianya walaubagaimanapun lebih banyak menunjukkan hubungan antara pembuat dan pelaksanaan dasar dengan menekankan objektif dan matlamat dasar itu sendiri.

Teori yang diperkenalkan oleh Nakamura & Smallwood ini agak lebih berstruktur berdasarkan pendekatan mereka untuk melihat bagaimana sesebuah dasar itu dilaksanakan secara “*Top-down*” dengan melihat aktiviti dan apa yang berlaku di peringkat pembuat dasar atau pembuat keputusan dan pelaksana dasar, pada keadaan dan situasi tertentu.

Jadual 2.1 : Teori Pelaksanaan Dasar Nakamura & Smallwood

Policy Makers: Environment I - Policy Formation	Policy Implementers : Environment II – Policy Implementation	Potential Breakdowns
1. Classical Technocracy		
a. Policy makers formulate specific goals b. Policy makers delegate technical authority to implementers to achieve goals	a. Implementers support policy makers' goal and devise technical means to achieve these goals.	a. Technical failures of means
2. Instructed delegation		
a. Policy makers formulate specific goals b. Policy makers delegate administrative authority to implementers to devise the means to achieve goals	a. Implementers support policy makers' goals and negotiate administrative means among themselves to achieve goals	a. Technical failure of means b. Negotiation failures (complexity, stalemate)
3. Bargaining		
a. Policy makers formulate specific goals b. Policy makers bargain with implementers over both goals and/or means to achieve goals.	a. Implementers bargain with policy makers over goals and / or means to achieve goals.	a. Technical failure of means b. Bargaining failures (stalemate, non-implementation) c. Co-optation or “cheating”

Jadual 2.1, Sambungan.

4. Discretionary Experimentation		
a. Policy makers support abstract (undefined) goals b. Policy makers delegate broad discretionary authority to implementers to refine goals and means.	a. Implementers refine goals and means for policy makers	a. Technical failure of means b. Ambiguity c. Co-optation d. Unaccountability
5. Bureaucratic Entrepreneurship		
a. Policy makers support goals and means formulated by implementers	a. Implementers formulate policy goals and means to carry out goals and persuade policy makers to accept their goals	a. Technical failure or means b. Co-optation c. Unaccountability d. Policy preemption

(Sumber : Nugroho, R. (2009). *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo)

Akan tetapi, sebagaimana kelemahan teori yang lain, teori ini juga tidak menerangkan secara jelas bagaimana proses dan langkah-langkah pelaksanaan dasar itu berlaku dan hanya menumpukan faktor dalaman (pembuat dan pelaksana dasar) sahaja.

Walaupun mereka cuba mengambil kira aspek seperti teknikal, agihan kuasa dalam pentadbiran, perbincangan antara kedua pihak (*bargaining*), penggunaan kuasa budibicara serta birokrasi sebagai elemen penting dalam teori mereka, namun ianya masih tidak jelas untuk menerangkan hubungkait dalam proses pelaksanaan dasar.

2.2.1.2 Teori “Rakyat - Pemerintah” (*Bottom-up*)

Berdasarkan kritikan terhadap teori “*Top-down*” yang hanya tertumpu kepada pemerintah yang menggubal dan mengarahkan penguatkuasaan dasar tersebut, maka para cendikiawan telah memperkenalkan teori yang bertentangan dengan “*Top-Down*” iaitu teori “*Bottom-up*” dalam pelaksanaan dasar.

Lipsky (1978) telah mempopularkan terma “*Street Level Bureaucracy*” dalam teori “*Bottom-up*”. Menurut pandangan beliau, golongan birokrat bawahan lebih memahami rutin yang berlaku di peringkat pelaksanaan yang melibatkan isu-isu berkaitan tugas mereka. Di peringkat ini juga, mereka turut menggunakan kuasa budibicara dalam tugas yang melibatkan perkara dan keadaan yang tidak pasti (*uncertainty*). Menurut beliau juga, bagi agensi penyampaian perkhidmatan, kakitangan barisan hadapan mempunyai pengaruh yang kuat dalam proses pelaksanaan dasar (M. Hill & Hupe, 2009).

Teori “*Bottom-up*” ini turut dipanggil sebagai “Lakaran ke Belakang” (*Backward Mapping*) oleh beberapa cendikiawan seperti Elmore (1979), Lipsky (1978) dan Hjern (1982) dan rakan-rakannya. Melalui pendekatan ini, mereka berpandangan bahawa, pelaksanaaan dasar seharusnya bermula dengan mengenalpasti hubungan atau rangkaian (*network*) pelaku yang terlibat di dalam sistem penyampaian perkhidmatan samada di dalam satu kawasan atau lebih, kemudian mendapatkan maklumat mengenai matlamat, strategi, aktiviti dan hubungan mereka. Daripada hubungan yang diperolehi daripada beberapa pelaku ini, maka ianya boleh digunakan untuk membangunkan teknik rangkaian dan jaringan bagi mengenalpasti pelaku yang terlibat diperingkat tempatan, daerah dan nasional. Teknik rangkaian dan jaringan ini adalah penting kerana ianya berperanan di dalam merancang, menguruskan pembiayaan atau dana serta pelaksanaan bagi program-program kerajaan atau bukan kerajaan. Teori ini menunjukkan keterlibatan ahli organisasi dan pelanggan mereka di dalam proses pelaksanaan dan penentuan sesuatu

dasar dan program adalah penting kerana mereka lebih memahami masalah yang wujud di dalam pengurusan dan pentadbiran program serta permasalahan yang dihadapi di peringkat akar umbi. Dengan cara yang demikian, barulah maklumat dasar akan bersesuaian dengan kehendak masyarakat (Stewart et al., 2007).

Walaubagaimanapun, teori ini juga turut mendapat kritikan kerana ianya kurang menjelaskan tentang bagaimanakah sepatutnya sesuatu pelaksanaan dasar itu dibuat dengan mengambil kira masalah organisasi dan politik yang kompleks (Stewart et al., 2007).

Disebabkan oleh teori “*Bottom-up*” juga masih dikatakan tidak begitu sempurna untuk menjelaskan proses pelaksanaan dasar, maka, beberapa sarjana lain mula memperkenalkan ideologi mereka sendiri mengenai pelaksanaan dasar.

2.2.1.3 Teori lain berkaitan pelaksanaan dasar

Selain daripada teori “Top-down” dan “Bottom-up” di dalam pelaksanaan dasar, Edwards (1980) pula contohnya, telah menegaskan bahawa masalah utama pentadbiran dasar awam adalah kurangnya perhatian diberikan kepada proses pelaksanaan. Beliau berpendapat, tanpa pelaksanaan yang berkesan, keputusan yang diambil dalam pembuatan keputusan tidak akan dapat dilaksanakan dengan jayanya. Oleh yang demikian, beliau menyarankan agar empat (4) perkara utama sentiasa diberi perhatian bagi mencapai pelaksanaan dasar yang berkesan iaitu; komunikasi; sumber; kesediaan dan sikap; dan struktur birokratik.

Komunikasi adalah merujuk kepada bagaimana maklumat mengenai dasar tersebut disampaikan kepada organisasi dan masyarakat yang seterusnya mampu mempersiapkan pelaksanaan dasar dari aspek pemahaman dan sikap terhadap pelaksanaan dasar tersebut. Sumber pula merujuk kepada kesediaan sumber seperti kecekapan kakitangan pelaksana

dalam menjalankan dasar dengan cekap dan berkesan. Seterusnya ialah kesediaan daripada para pelaksana untuk melaksanakan dasar awam tersebut yang melibatkan komitmen yang padu di kalangan mereka. Aspek terakhir yang ditekankan oleh Edward (1980) ialah struktur birokrasi kerana kesesuaian struktur organisasi adalah penting untuk mengendalikan dasar dengan lebih berkesan (Nugroho, 2009).

Jika dilihat kepada pendekatan yang dibuat di dalam teori pelaksanaan dasar oleh Edward ini, didapati bahawa fokus yang diberi keutamaan adalah aspek sumber dan kekuatan organisasi pelaksana itu sendiri. Teori ini agak ringkas dengan hanya menumpukan kepada aspek yang perlu diberi perhatian dalam proses pelaksanaan dasar, sedangkan masih banyak perkara yang perlu diambil kira dan diberi perhatian dalam pelaksanaan dasar kerana ianya melibatkan banyak pelaku atau angkubah yang lain.

Berdasarkan kritikan terhadap teori Edward, seterusnya, teori yang diperkenalkan oleh Walter Kickert & Erik-Hans Klijn (1997) menggunakan pendekatan bahawa pelaksanaan dasar adalah merupakan proses interaksi yang kompleks dalam kalangan sejumlah besar pelaku dasar yang berada dalam satu jaringan pelaku yang saling tidak bersandaran (*independent*). Mereka berpendapat bahawa interaksi yang wujud antara pelaku tersebut akan menentukan bagaimana pelaksanaan dasar harus dilaksanakan, apakah permasalahan yang perlu diberi perhatian dan apakah bentuk budibicara yang boleh dilakukan semasa proses pelaksanaan dasar tersebut. Di dalam teori ini, semua pelaku memainkan peranan yang sama pentingnya, tanpa mewujudkan pelaku pusat (*central actor*) ataupun penyelaras. Oleh yang demikian, faktor kejayaan dan pencapaian matlamat dasar adalah bergantung kepada kesepakatan antara semua pelaku dasar tersebut (Kickert & Klijn, 1997).

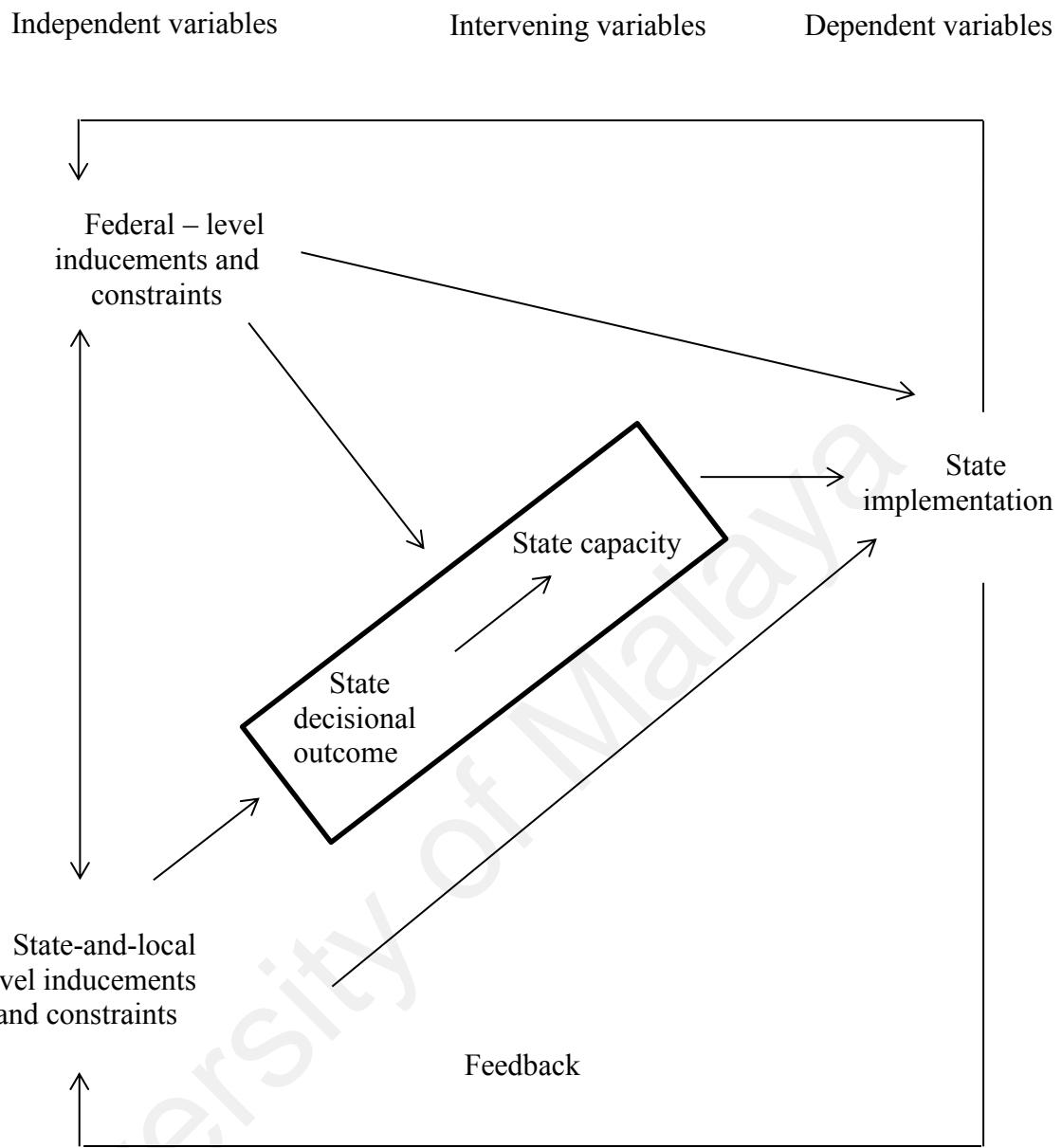
Teori ini walaubagaimanapun hanya menumpukan kepada aspek komunikasi dan jaringan kerjasama yang wujud antara pelaku pelaksanaan dasar awam tersebut tanpa

mengambilkira faktor dalaman dan luaran lain sebagaimana yang dibincangkan oleh cendikiawan terdahulu.

Goggin, Bowman, Lester, and O'Toole (1990) pula memperkenalkan teori Model Komunikasi dalam pelaksanaan dasar yang turut disebut sebagai Generasi Ketiga teori pelaksanaan dasar. Dengan harapan untuk mengembangkan teori pelaksanaan dasar yang lebih ilmiah, mereka memperkenalkan kaedah penelitian dengan mewujudkan angkubah tidak bersandar, angkubah bersandar, dan angkubah celahan dengan meletakkan faktor komunikasi sebagai instrumen utama dalam pelaksanaan dasar.

Sebagaimana yang ditunjukkan di dalam gambarajah 2.4, Goggin telah melihat komunikasi atau hubungan yang wujud di antara kerajaan persekutuan, negeri dan tempatan sebagai unsur utama di dalam pelaksanaan dasar. Ini adalah kerana, proses pelaksanaan dasar akan melibatkan ketiga-tiga peringkat atau lapisan kerajaan dan ianya perlu mengambilkira faktor dorongan dan halangan yang berlaku terhadap kerajaan persekutuan dan negeri di dalam melaksanakan dasar. Kemampuan dan keupayaan di peringkat negeri juga perlulah diambil perhatian dan maklumbalas daripada mereka juga perlu diberi penekanan di dalam memastikan dasar dapat dilaksanakan dengan cekap dan berkesan.

Berdasarkan kepada kesemua pendekatan tersebut, apa yang dapat disimpulkan ialah, terdapat banyak teori untuk menjelaskan mengenai bagaimanakah proses pelaksanaan dasar berlaku dan apakah faktor penting yang perlu diambilkira untuk memastikan kelancaran pelaksanaan bagi membolehkan matlamat dan objektif dasar dapat dicapai.



Gambarajah 2.4 : Model Pelaksanaan Dasar Goggin (1990)

(Sumber: Stewart, J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2007). *Public policy: An evolutionary approach*: Wadsworth Pub Co)

Kajian literatur yang telah dijalankan menunjukkan bahawa, sekiranya diamati terhadap teori dan ideologi yang diperkenalkan oleh cendikiawan selepas “*Top-down*” dan “*Bottom-up*” tersebut, kebanyakan mereka menekankan aspek komunikasi dan

jaringan dalam kalangan agensi dan jabatan pelaksana dasar di pelbagai peringkat kerajaan (negeri dan tempatan).

Aspek komunikasi dan interaksi atau juga disebut sebagai jaringan ini turut menampakkan penekanan yang seragam serta tumpuan yang hampir sama dengan teori “*Bottom-up*” yang sangat menitikberatkan kepada rangkaian di kalangan pelaku dan agensi yang melaksanakan dasar.

Hasil daripada literatur dan kajian lepas, dapatlah dirumuskan bahawa sememangnya banyak terdapat kajian dan pandangan mengenai teori pelaksanaan dasar yang dikemukakan oleh ramai sarjana. Perkembangan ini telah membuktikan bahawa sememangnya isu tersebut sentiasa mendapat perhatian daripada pelbagai pihak dan melibatkan kesemua bidang kajian. H. C. Hill (2003) di dalam kajiannya telah memetik kata-kata O’Toole (1986) bahawa sehingga kini, terdapat lebih daripada 300 angkubah yang dikatakan mempengaruhi atau memberi kesan di dalam pelaksanaan dasar. Walaubagaimanapun, sekiranya dilihat dengan teliti dan mendalam, kesemua angkubah tersebut mempunyai ciri-ciri persamaan antara satu sama lain. Oleh yang demikian, O’Toole telah mengklasifikasikan kesemua angkubah tersebut kepada empat kumpulan yang besar iaitu; i) Dasar dan proses dasar, ii) organisasi (pelaksana dasar), iii) Agen pelaksana dasar dan iv) keadaan di dalam persekitaran pelaksanaan dasar tersebut. Rumusan yang dilakukan oleh O’Toole tersebut secara tidak langsung telah mempermudahkan pemahaman mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi keberkesanan pelaksanaan dasar yang telah dijalankan oleh penyelidik sebelum ini.

Penemuan daripada O’Toole ini seterusnya akan menjadi pedoman di dalam penyelidikan ini dengan mengaplikasikan teori beliau dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

2.3 Kajian Lepas Pelaksanaan Dasar

Kajian mengenai pelaksanaan dasar telah mendapat perhatian yang menggalakkan semenjak tahun 1970an selepas Pressman & Wildavsky mengutarakan pandangan dan teori berkaitan pelaksanaan dasar. Kebanyakan penyelidik telah cuba menggunakan teori yang diutarakan oleh para cendikiawan di dalam bidang ini. Penyelidikan juga semakin rancak menggunakan angkubah-angkubah dan cadangan yang diperdebatkan oleh sarjana di dalam bidang ini dengan melihat bagaimakah dasar dalam negara mereka dilaksanakan berdasarkan pendekatan “*Top-down*” dan “*Bottom-up*” tersebut.

2.3.1 Kajian lepas mengenai pelaksanaan dasar di luar negara

Kajian mengenai pelaksanaan dasar telah rancak dilaksanakan sejak tahun 1970an terutamanya selepas Pressman & Wildavsky menerbitkan buku “*The Implementation*” pada tahun 1979. Kesan daripada penerbitan dan pandangan mereka, maka banyak pengkaji bidang sains sosial telah cuba melihat bagaimana proses pelaksanaan dasar dilakukan dengan mengkaji teori dan idea yang dikemukakan oleh mereka. Penerbitan ini juga adalah merupakan satu titik tolak kepada perkembangan bidang pelaksanaan dasar di dunia.

Sehubungan dengan itu, kajian yang dilakukan oleh Satren (2005) cuba membincangkan mengenai perkembangan kajian pelaksanaan dasar terutamanya di dalam jurnal antarabangsa. Beliau telah menghasilkan beberapa penulisan berbentuk “*content-analysis*” dengan melihat kepada jumlah, saiz yang telah dilakukan di dalam penyelidikan bidang ini. Dalam masa yang sama, beliau turut melihat apakah bentuk pendekatan dan metodologi penyelidikan yang telah digunakan di dalam kajian terdahulu.

Menurut Saetren (2005), berdasarkan kajian yang dilakukan terhadap penerbitan artikel, buku, dan tesis PhD menunjukkan bahawa, bidang yang paling banyak menghasilkan penyelidikan mengenai pelaksanaan dasar adalah bidang pendidikan, kesihatan, alam sekitar, sosial dan ekonomi. Sementara itu, isu-isu mengenai hak asasi manusia, *criminal justice*, reformasi dalam pentadbiran, pertanian / perhutanan / perikanan, sumber tenaga, gunatenaga dan pertahanan turut mengkaji mengenai bagaimana dasar dilaksanakan. Beliau turut membincangkan mengenai metodologi yang digunakan oleh penyelidik sebelumnya di dalam kajian pelaksanaan dasar tersebut. Kebanyakan kajian awal mengenai pelaksanaan dasar menggunakan pendekatan kualitatif, dan hanya beberapa tahun kebelakangan ini menggunakan pendekatan kuantitatif. Walaubagaimanapun, bagi mendapatkan pemahaman dan perbincangan yang lebih mendalam mengenai isu dan masalah di dalam pelaksanaan dasar, pendekatan kualitatif adalah tetap relevan hingga masakini. Kajian yang dilakukan oleh Saetren (2005) dengan menggunakan instrumen “*bibliometric*” dalam carian maklumat dan data mengenai tren dan perkembangan kajian pelaksanaan dasar ini walaubagaimanapun didapati bukanlah untuk melihat apakah faktor sebenar yang mempengaruhi kejayaan pelaksanaan sesebuah dasar yang dilaksanakan. Kajian beliau yang bersifat analisis kandungan (*content analysis*) mengenai kepesatan penyelidikan dan penulisan berkaitan pelaksanaan dasar hanya berkisar terhadap apakah pendekatan yang popular digunakan. Antara penemuan penting beliau ialah kebanyakan kajian lebih menumpukan kepada proses pelaksanaan dasar dengan menggunakan teori “*Top-down*” dan “*Bottom-up*”.

Terdapat banyak artikel yang diterbitkan di dalam jurnal antarbangsa membincangkan mengenai pelaksanaan dasar. Salah satu kajian penting adalah mengenai kajian pelaksanaan dasar di dalam pengajian tinggi. Kajian yang dihasilkan oleh Kohoutek (2013) ini membincangkan mengenai beberapa kajian berkaitan pelaksanaan dasar yang telah dilakukan oleh ramai penyelidik di dalam bidang pendidikan dengan

mengkhususkan kepada isu pendidikan tinggi. Kajian ini menunjukkan bahawa, penyelidikan terdahulu mengenai sektor pendidikan pengajian tinggi sememangnya telah mula melihat teori pelaksanaan dasar samada dari pendekatan kajian kes dan memfokuskan teori “*Top-down*” dan “*Bottom-up*” ataupun teori generasi ketiga. Kritikan utama di dalam kajian-kajian terdahulu selama 3 generasi tersebut adalah apabila penumpuan teori yang dipelopori oleh Cerych & Sabatier (1986) telah mengabaikan ciri-ciri penting di dalam isu-isu pendidikan tinggi pendidikan tinggi iaitu : permohonan yang tersasar (*application drift*), pengasingan atau pengkhususan sektoral (*sectoral isolatedness*) dan agenda sensitiviti terhadap agenda politik (*sensitivity to political*).

Beberapa artikel lain turut dirujuk seperti kajian yang dijalankan oleh Ksenia Chmutina, Jie Zhu & Saffa Riffat (2012), bertajuk “*An Analysis of Climate Change Policy-making and Implementation in China*”. Kajian ini mencuba untuk memperkenalkan dan membincangkan proses pembuatan dan pelaksanaan dasar di dalam bidang perubahan iklim (climate change) di China. Tidak ada teori atau model yang spesifik dirujuk bagi keseluruhan kajian ini. Walaubagaimanapun, penemuan kajian mendapati bahawa proses pembuatan dan pelaksanaan dasar perubahan suhu di China adalah begitu kompleks apabila agensi pelaksana tidak berkomunikasi dengan baik antara satu sama lain yang menyebabkan dasar kurang berkesan. Ini selari dengan kepentingan pelaksana iaitu “*Street Level Bureucracy*” dan bolehlah dikaitkan dengan pendekatan “*Bottom-Up*”. Dapatan kajian juga membuktikan pentingnya penguatkuasaan dan pemantauan dari peringkat atasan, selain daripada objektif dasar yang perlulah jelas difahami di semua peringkat.

Kajian Karolina Sztandar-Sztanderska (2009) bertajuk “*Activation of the Unemployed in Poland: From Policy Design to Policy Implementation*”, pula menekankan peranan pihak swasta dan badan bukan kerajaan di dalam proses pembuatan dasar pasaran buruh

yang mana mereka inilah yang merupakan golongan pelaksana dasar tersebut kelak. Sebagaimana kajian Chmutina et. al (2011), Karolina juga merujuk kajian Lipsky (1980) mengenai “*Street Level Bureucracy*” yang mempunyai ciri-ciri teori “*Bottom-up*”.

Kajian Venka Simovska, Kevin Dadaczynski, Barbara Woynarowska (2012) mengenai “*Healthy Eating and Physical Activity in Schools in Europe : A toolkit for Policy Development and Its Implementation*”, pula mengemukakan penemuan kajian terhadap perlunya koordinasi dan jalinan hubungan dalam kalangan penyelia dan pelaksana bagi program HEPS (*Healthy Eating and Physical Activity*) tersebut. Selain daripada itu, sumber peruntukan kewangan juga menjadi pemangkin kepada pencapaian matlamat dasar tersebut. Keperluan terhadap hubungan antara pelbagai agensi ini turut disokong oleh Kwankye and Cofie (2015) yang menekankan tentang keberkesanan koordinasi serta penglibatan struktur akar umbi dan pemimpin komuniti dalam merealisasikan Dasar Populasi di Ghana. Keperluan koordinasi ini juga turut merupakan penemuan penting dalam kajian “*Multisector Nutrition Program, Governance and Implementation in Ethiopia: Opportunities and Challenges*” oleh Kennedy et al. (2015). Kepentingan koordinasi dan kolaborasi ini merupakan initipati terhadap struktur governans program yang telah dilaksanakan sejak tahun 2013 yang lalu.

Torill Larsen, Oddrun Samdal & Hege Tjomsland (2012) pula telah membuat kajian mengenai “*Physical Activity in Schools; A Qualitative Case Study of Eight Norwegian Schools' Experiences with the Implementation of a National Policy*”. Sedikit perbezaan di dalam penemuan kajian ini apabila pengkaji mendapati bahawa tahap kompetensi pelaksana dasar adalah merupakan antara faktor penting dalam pelaksanaan dasar Negara berkaitan program pendidikan yang dikaji. Faktor peruntukan kerajaan dan tempoh pelaksanaan program yang realistik turut menjadi aspek yang diperolehi di dalam penemuan kajian mereka. Faktor peruntukan yang terhad juga turut menjadi perhatian

dan penemuan penting terhadap kajian Howie dan Stevick (2014) di South Caroline. Kajian mengenai dasar keperluan aktiviti fizikal untuk dilaksanakan di sekolah melalui pendekatan kualitatif menunjukkan bahawa, kelemahan dasar berlaku disebabkan oleh kecukupan sumber menerusi pengukuran dasar serta peruntukan yang tidak memberangsangkan.

Kajian Torill Larsen, Oddrun Samdal & Hege Tjomsland (2012) juga sangat berkaitan dengan kajian mengenai pelaksanaan Dasar Alam Sekitar oleh Zhan, Lo dan Tang (2014). Pendekatan kuantitatif terhadap maklumbalas Street-Level Bureaucrat di Giangzhou China ini menunjukkan bahawa beberapa faktor yang memainkan peranan penting dalam menghubungkan lompong (*gap*) terhadap keberkesanan dasar alam sekitar di China adalah proses pengawalseliaan (*regulatory process*) dan peranan pihak kerajaan tempatan yang seterusnya merasakan bahawa model “*Bottom-Up*” adalah lebih baik untuk diaplikasikan.

Selain daripada itu juga, kajian kuantitatif daripada Shakil, Labib, and Khan (2016) menerusi kajian mereka “*Stakeholder Debate in Policy Implementation: An Evaluation of Bangladesh Leather Processing Industry Relocation Policy*” mengutarakan kepentingan pengawalseliaan yang telah memberi kesan tehadap keberkesanan dasar tersebut. Antara isu lain yang menyumbang kepada kegagalan dasar itu adalah campurtangan politik yang berat sebelah dalam pembuatan keputusan. Kajian ini sedikit sebanyak boleh dikaitkan juga dengan isu percanggahan proses pelaksanaan daripada apa yang telah direncanakan oleh dasar tersebut sebagaimana kajian Oosterwaal dan Torenvlied (2012). Mereka mengupas isu berkaitan konflik dasar dan konflik politik yang menyebabkan pelaksanaan dasar dan program bercanggah atau tidak menurut peraturan yang sepatutnya di dalam beberapa isu dalam birokrat atau pelaksana dasar.

Hampir kesemua kajian tersebut di atas hanya membincangkan secara ringkas mengenai teori pelaksanaan dasar dengan menyentuh tentang terdapat ciri-ciri “*Top-down*” ataupun “*Bottom-up*” di dalam dasar berkaitan bidang kajian mereka. Walaubagaimanapun, mereka tidak membincangkan secara terperinci atau mengadaptasi mana-mana model yang diutarakan oleh cendikiawan pelaksanaan dasar secara menyeluruh tetapi hanya menyentuh beberapa aspek tertentu yang menjadi faktor atau angkubah yang memberi kesan terhadap pelaksanaan dasar yang dikaji mengikut kesesuaian kajian kes mereka.

Selain daripada itu, beberapa disertasi dan tesis PhD telah dirujuk berkaitan kajian dalam pelaksanaan dasar. Di antaranya ialah kajian “*Assessment in Higher Education : A Case Study on Assessment of Three States*” daripada Hyla Winters (2008). Kajian beliau telah melihat pendekatan “*Top-down*” yang dikemukakan oleh Pressman & Wildavsky (1973). Pendekatan yang dilihat adalah ringkas iaitu dengan hanya melihat kepada empat (4) aspek iaitu; i) pengesanan terhadap masalah, ii) proses pelaksanaan dasar, iii) keupayaan dasar untuk membentuk pelaksanaan dan iv) angkubah tidak berstatut yang memberi kesan kepada pelaksanaan. Namun begitu, tumpuan kajian yang telah dijalankan oleh penyelidik adalah lebih menumpukan kepada penilaian terhadap sistem pelaksanaan amalan penilaian hasil pembelajaran pelajar di sektor / institusi pendidikan tinggi di tiga buah negeri yang merupakan skop kajian tersebut. Ini dapat dilihat melalui objektif utama kajian untuk mengukur sejauhmanakah sistem tersebut dilaksanakan dengan membandingkan tiga negeri iaitu Nervada, Oklahoma dan Kentucky. Penemuan utama kajian ini ialah perlunya penguatkuasaan ke atas pematuhan terhadap dasar yang telah diputuskan oleh pihak atasan. Dalam masa yang sama, sistem dan sokongan dari pelbagai aspek seperti insentif kewangan menjadi pemangkin kepada pelaksanaan dasar yang berkesan.

Kajian PhD yang dilakukan oleh Agatha Louise Nolen (2011) pula adalah mengenai “*Barriers to Reforming The U.S. Health Care System for Patient Safety: A Study of Ten Years of Policy Implementation for Three Health Information Technology (Hit) Strategies*” mengadaptasi teori “*Bottom-up*” dalam pelaksanaan dasar dengan memberi penekanan terhadap pengaruh persekitaran atau faktor luaran yang memberi kesan kepada halangan terhadap pencapaian dasar iaitu reformasi sistem penjagaan kesihatan terhadap keselamatan pesakit di Amerika Syarikat. Penulis lebih banyak merujuk kepada teori yang dikemukakan oleh Berman (1978) dan Elmore (1979) dan ini diperkuatkkan dengan pendekatan kajian menerusi data yang dikumpul daripada pelaksanaan sistem tersebut.

Kajian mengenai “*The Engagement of Low Income and Minority Parents in Schools Since No Child Left Behind: Intersections of Policy, Parent Involvement and Social Capital*” daripada Dwan Vanderpool Robinson, M.A. (2008) juga turut menggunakan teori “*Bottom-up*” daripada Elmore (1979) di dalam penyelidikan beliau. Walaubagaimanapun, kupasan dan kajian terhadap teori ini sangat minima digunakan dalam kajian beliau dan penyelidik lebih banyak memfokuskan mengenai kerangka dasar “*No Child Left Behind*” (NCLB) itu sendiri. Hasil kajian ini menunjukkan pentingnya sumber atau dana dari kerajaan dalam menjayakan pelaksanaan dasar. Program NCLB juga tidak terkecuali. Selain itu, sekolah-sekolah yang menjadi kajian kes bagi penyelidikan ini turut mengambil pendekatan menerusi pelaksanaan program sokongan seperti keterlibatan ibubapa, sokongan ibubapa dan inisiatif sekolah.

Terdapat juga kajian PhD yang menggabungkan beberapa teori atau model dalam kajian mereka. Contohnya kajian mengenai “*Local-Level Homeland Security and Emergency Management: A Comparative Case Study of Local Governments in Southern California*” yang dihasilkan oleh Jesus Holguin (2011). Penyelidik ini telah menggabungkan teori di dalam pelaksanaan dasar, birokrasi, kolaborasi hubungan antara

kerajaan, perubahan organisasi dan sebagainya. Pendekatan melalui penggabungan sebegini walaubagaimanapun tidak memfokuskan kepada mana-mana teori atau model khusus di dalam kerangka teoretikal beliau. Penemuan penting dalam kajian ini ialah kerjasama dalam kalangan pelaksana pengurusan kecemasan di peringkat kerajaan tempatan merupakan faktor utama terhadap keberkesanan pengurusan operasi kecemasan di peringkat kerajaan tempatan.

Kajian PhD mengenai pelaksanaan Dasar Penswastaan di Yaman juga telah dilakukan oleh Alameer (2013). kajian beliau walaubagaimanapun, tidak mengupas secara mendalam mengenai teori pelaksanaan dasar dan hanya menumpukan teori penswastaan dengan mendalam.

Secara umumnya, tidak dapat dinafikan bahawa memang terdapat banyak kajian yang telah dihasilkan mengenai pelaksanaan dasar, namun kebanyakannya penyelidikan tersebut tidak membincangkan secara mendalam mengenai pendekatan dalam proses pelaksanaan dasar dan hanya menyatakan apakah bentuk atau ciri-ciri teori pelaksanaan dasar (*causal theory, top-down, bottom-up, third generation*) yang dilihat di dalam sesuatu dasar yang telah dilaksanakan mengikut kajian mereka. Perbincangan dan penggunaan teori pelaksanaan dasar secara mendalam biasanya hanya dapat dilihat di dalam kajian atau penyelidikan tesis PhD sebagaimana yang telah dinyatakan sebelum ini.

2.3.2 Kajian lepas mengenai pelaksanaan dasar di Malaysia.

Di Malaysia, kajian mengenai pelaksanaan dasar masih kurang dilaksanakan secara saintifik dengan melihat kepada teori yang dikemukakan oleh sarjana barat. Berdasarkan kepada kajian literatur yang telah dijalankan, didapati bahawa, kebanyakannya kajian mengenai pelaksanaan dasar yang diterbitkan di dalam jurnal ataupun yang dibentangkan di dalam persidangan nasional atau antarabangsa selalunya adalah bersifat deskriptif.

Beberapa artikel dan prosiding mengenai pelaksanaan dasar telah dihasilkan di Malaysia, contohnya seperti kajian mengenai pelaksanaan Dasar Keselamatan Sosial di Malaysia oleh Nadzri Jai (2003) dan Pelaksanaan Dasar Sekuriti Makanan di Malaysia oleh Norfazreen & Asmak (2011), Pelaksanaan Dasar Perkhidmatan, Pembinaan Mental dan Kerohanian Islam oleh Khairul Fauzi & Badlihisham (2012), Dasar Sistem Bangunan Perindustrian oleh Nawi, Lee, and Nor (2011), Dasar dan Pelaksanaan Sistem Pendidikan Kebangsaan oleh Syed Othman AlHabsyi dan Hasnan (2001). Walaubagaimanapun kajian mereka bersifat deskriptif dan hanya menerangkan latarbelakang dasar tersebut, iaitu mengenai permulaan dasar tersebut diwujudkan, siapakah pihak yang terlibat di dalam proses penggubalan dan pelaksanaan, serta program yang wujud bagi melaksanakan dasar tersebut. Selain daripada itu juga, mereka turut melihat cabaran, masalah serta implikasi pelaksanaan dasar tersebut. Pembentangan melalui siri seminar dan persidangan yang membincangkan Dasar Penswastaan Negara atau Pembangunan Desa pada tahun 1980an oleh Abd Rahim (1984), Wan Abd. Wahid (1984), Mohd Akhbar (1984) dan Yahil (1984) juga menunjukkan corak pengisian dan perbincangan yang sama. Satu persamaan yang dapat dilihat adalah, kesemua kajian tersebut menekankan peranan kerajaan dalam menguatkuasa, memantau dan memperkasakan dasar yang telah diputuskan.

Terdapat sedikit perbezaan di dalam pendekatan kajian dari aspek metodologi telah dapat dilihat di dalam beberapa kajian lain mengenai pelaksanaan dasar seperti yang telah dihasilkan oleh Chong, Hasalim, Bahari dan Shafie (2010) mengenai Dasar Pendidikan di Malaysia dengan melihat kepada persepsi responden di dalam pelaksanaan dasar. Walaubagaimnapun, kajian mereka masih tidak mengkaji secara mendalam mengenai bagaimana proses pelaksanaan dasar tersebut dilakukan. Begitu juga kajian mengenai pelaksanaan Cukai Barang & Perkhidmatan (GST) yang merupakan salah satu dasar fiskal negara oleh Ling, Osman, Arman Hadi, Muhammad Safizal dan Rana (2016).

Kajian mereka yang menggunakan pendekatan kuantitatif ini lebih menumpukan kepada faktor persekitaran dalam pematuhan dan penerimaan masyarakat terhadap GST di Malaysia. Pendekatan yang sama juga telah dilakukan oleh Ahmad Atory dan Malike (2006) mengenai persepsi pegawai awam terhadap dasar politik dan kepimpinan nasional di Malaysia. Perkaitan yang boleh dilihat di dalam kajian ini terhadap pelaksanaan dasar ialah, pengkaji menekankan kepentingan, peranan, kredibiliti dan karisma pemimpin dalam memandu dasar Negara. Sebelum itu, iaitu pada tahun 1998 terdapat kajian di peringkat ijazah sarjana mengenai Pelaksanaan Dasar Penerapan Nilai-Nilai Murni di Tiga Agensi Induk Jabatan Perdana Menteri (Malaysia) yang dijalankan oleh Abdullah bin Haji Abd Rahman (1998) turut menggunakan kaedah kajian daripada Abas and Wee (2014) dengan melihat persepsi responden mengenai pelaksanaan dasar tersebut. Fokus kajian walaubagaimanapun hanya tertumpu kepada isu pemahaman, jangkaan (*expectation*) dan penerimaan responden terhadap pelaksanaan Dasar Penerapan Nilai-nilai Murni. Selain daripada itu, pengkaji turut melihat permasalahan yang berlaku di dalam melaksanakan dasar tersebut. Walaubagaimanapun, kajian tidak menyentuh mengenai apakah pendekatan yang digunakan dalam proses melaksanakan dasar sebagaimana yang diperbincangkan di dalam literatur pelaksanaan dasar. Abas and Wee (2014) di dalam kajian mereka mengenai dasar pengurusan sisa pepejal telah menggunakan pendekatan kuantitatif, namun hanya merujuk kepada statistik daripada Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan tanpa mendapatkan sumber primer.

Hanya kajian penyelidikan ijazah kedoktoran melihat proses pelaksanaan daripada perspektif dasar awam. Sebagai contoh, kajian mengenai pelaksanaan Dasar Pengangkutan Awam di bandar seperti yang dilakukan oleh Raja Noriza (2006) telah melihat teori “*Top-down*” dan “*Bottom-up*” di dalam kajianya. Beliau mendapatkan bahawa, di Malaysia, Dasar Pengangkutan Awam di bandar adalah menggunakan pendekatan “*Top-down*”. Antara objektif kajian beliau ialah untuk memahami isu dasar

pengangkutan bandar dan bagaimana iaanya mempengaruhi pembangunan dasar tersebut di kawasan Lembah Klang.

Penyelidik juga mengupas beberapa isu mengenai faktor yang menjadi halangan serta kesan halangan tersebut terhadap pelaksanaan dasar contohnya isu institusi pelaksana seperti struktur, kapasiti, koordinasi, komunikasi autoriti dan kuasa serta arah dasar itu sendiri. Faktor-faktor lain seperti isu politik; kuasa dan sokongan politik (*political will*), isu budaya dan ideologi tidak kurang pentingnya dalam mempengaruhi isu dasar pengangkutan bandar di Lembah Klang. Penumpuan terhadap faktor dan isu tersebut menunjukkan bahawa penyelidik lebih memfokuskan kepada isu dan halangan serta faktor dalaman dan luaran yang memberi kesan terhadap keberkesanan pelaksanaan dasar. Kajian beliau ini diperkuuhkan kembali menerusi kajian mengenai cabaran pelaksanaan Dasar Pengangkutan Bandar di Lembah Klang. Kali ini, Raja Noriza dan Rustam (2013) memperincikan cabaran atau faktor terhadap keberkesanan dasar tersebut terhadap beberapa perkara seperti keperluan koordinasi dan komunikasi, pengujudan agensi pemandu, kejelasan terhadap objektif, kerangka dan tanggungjawab agensi terlibat dan sebagainya.

Kajian pelaksanaan dasar juga telah dilakukan oleh Ismail (2014) dengan melihat kepada isu pemerdagangan manusia yang berlaku di Malaysia. Penemuan beliau juga menarik kerana berupaya menggunakan beberapa teori berkaitan pelaksanaan dasar seperti Teori Birokrasi, Pelaksanaan, Koordinasi antara Agensi dan Birokrasi Jalanan. Dapatkan kajian beliau menunjukkan bahawa, beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan dasar iaitu koordinasi yang tidak menyeluruh, sumber tidak bersepadan, kepentingan aliran maklumat, pertimbangan budibicara dan sebagainya.

Begitu juga dengan dapatan kajian mengenai Pelaksanaan Dasar Latihan Sumber Manusia di Universiti-universiti Awam di Malaysia oleh Aniah Baharom (2009). Beliau

telah berupaya menjawab objektif kajian yang secara umumnya cuba mengenalpasti dan melihat perkaitan antara 1) objektif dan piawaian dasar; 2) sokongan kepemimpinan; 3) kecukupan sumber; 4) perkongsian maklumat; 5) komunikasi dalam organisasi; 6) aktiviti penguatkuasaan; 7) ciri-ciri jabatan pelaksana; 8) kerjasama inter-fungsian dan 9) faktor persekitaran; dalam mempengaruhi keberkesanan pelaksanaan dasar Latihan Sumber Manusia. Dengan menggunakan pendekatan "*Top-down*", dapatan kajian beliau mendapati bahawa ciri-ciri jabatan pelaksana dan kerjasama inter-fungsian antara jabatan hanya memberikan kesan minima dalam pelaksanaan dasar. Walaubagaimanapun, faktor sokongan kepemimpinan, kecukupan sumber, komunikasi dalam organisasi dan faktor persekitaran mempengaruhi kecenderungan kumpulan pelaksana yang melaksanakan dasar tersebut.

Harizah Hassan (1984) pula telah membuat kajian di dalam tesis diploma lanjutan beliau mengenai Kajian Masalah Pelaksanaan Polisi di Negeri Selangor dengan mengecilkan skop kajian kepada bandar baru Shah Alam. Beliau telah mengkaji mengenai pelaksanaan dasar pembangunan yang dilaksanakan di Bandar Baru Shah Alam dengan melihat pendekatan pelaksanaan dasar yang diperkenalkan oleh Van Meter & Van Horn (1975). Sejajar dengan pendekatan tersebut, beliau telah membuktikan bahawa angkubah-angkubah seperti ketetapan objektif dan polisi, sumber dan polisi, hubungan antara agensi pelaksana dan kawalan aktiviti, ciri-ciri agensi pelaksana, keadaan ekonomi, sosial dan politik, dan sifat-sifat pelaksana sememangnya memberi kesan terhadap keberkesanan pelaksanaan dasar pembangunan tersebut. Selain daripada itu kajian turut melihat apakah permasalahan yang wujud di dalam proses tersebut. Kajian ini, walaubagaimanapun hanya menumpukan kepada satu pendekatan sahaja di dalam menilai dan mengkaji pelaksanaan dasar sedangkan beberapa faktor lain sebagaimana yang dicadangkan oleh cendikiawan lain turut perlu diberikan perhatian.

Berdasarkan kepada kajian literatur yang telah dijalankan, didapati bahawa kajian mengenai proses pelaksanaan dasar masih terlalu kurang dilakukan di Malaysia. Oleh yang demikian, kajian yang lebih mendalam sangat perlu dilakukan bagi mendapatkan pemahaman yang jelas terhadap sesuatu isu dan dasar dilaksanakan. Ini adalah penting bagi memberikan gambaran yang lengkap terhadap bagaimana sesuatu dasar atau program itu dilaksanakan serta apakah faktor dan angkubah yang wujud di Malaysia yang memberi kesan terhadap keberkesanan sesebuah pelaksanaan dasar tersebut.

2.4 Kerangka Konsepsual

Bahagian seterusnya ini akan mengemukakan kerangka konsepsual pelaksanaan dasar atau program perlindungan sosial di Malaysia. Perlu difahami bahawa program yang dilaksanakan bagi menyelesaikan masalah awam atau mencapai agenda kerajaan juga adalah merupakan salah satu dasar bentuk dasar awam. Oleh yang demikian, kerangka konsepsual ini dibangunkan berdasarkan kepada kajian literatur yang telah dilaksanakan dengan mengambilkira pelbagai faktor dan angkubah yang bersesuaian dengan isu pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Secara jelasnya, kerangka konsepsual ini tidak mengadaptasi mana-mana teori pelaksanaan dasar secara spesifik, namun ianya dirumuskan kepada empat kumpulan besar yang utama sebagaimana yang dikemukakan oleh O'Toole (1986).

Klasifikasi yang diutarakan oleh O'Toole ini seterusnya menjadi dasar kepada kerangka konsepsual penyelidikan ini. Justifikasi utama pemilihan ini adalah berdasarkan kepada, klasifikasi daripada O'Toole tersebut telah berupaya merangkumkan kesemua angkubah yang pernah dinyatakan oleh penyelidik terdahulu. Penyusunan dan pengklasifikasian ini secara tidak langsung bolehlah dikatakan bahawa ianya mampu

menjadi satu model atau pendekatan yang ringkas dan mudah difahami, namun lebih komprehensif dan tersusun.

Tidak dapat dinafikan, O'Toole (1986) telah mengenalpasti banyak faktor dalam mempengaruhi pelaksanaan dasar, namun adalah tidak realistik untuk mana-mana kajian melihat keseluruhan faktor tersebut dalam masa yang sama. Tambahan pula isu yang dihadapi oleh antara satu dasar dengan dasar yang lain, serta mengambilkira latarbelakang negara adalah sangat berbeza dan memerlukan pendekatan yang lebih mikro.

Justeru, satu kerangka konspesual seperti diagram 2.3 dihasilkan untuk digunakan di dalam kajian ini bagi mengkaji isu pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Walaupun kajian ini merujuk kepada pendekatan yang telah dikemukakan oleh penyelidik dan cendikiawan terdahulu, namun, beberapa pengubahsuaian dilakukan dengan mengambilkira beberapa aspek seperti suasana dan keadaan semasa serta politik yang lebih berkaitan dengan negara Malaysia untuk disesuaikan di dalam rangka konsepsual tersebut.

Diagram yang ditunjukkan di atas adalah berdasarkan kepada klasifikasi yang diasaskan oleh O'Toole (1986). Walaubagaimanapun, angkubah-angkubah dan faktor yang diambil adalah berdasarkan kepada teori yang telah dikemukakan atau dicadangkan oleh cendikiawan terdahulu seperti Pressman & Wildavsky (1973), Van Meter & Van Horn (1975), Hogwood & Gunn (1978), Mazmanian & Sabatier (1983) dan Nakamura & Smallwood (1980), dan disesuaikan dengan isu pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

Merujuk kepada Diagram 2.3, pelaksanaan dasar yang berkesan adalah merupakan topik yang diperbincangkan dan yang ingin dilihat dalam kajian ini. Keberkesanan dasar ini adalah bergantung kepada beberapa angkubah atau faktor lain iaitu (i) dasar dan proses

dasar. Angkubah ini menerangkan mengenai bagaimana sesuatu dasar dan prosesnya itu akan memberi pengaruh yang kuat terhadap keberkesanan sesebuah dasar tersebut. Dasar dan proses pelaksanaan program ini adalah melibatkan objektif, piawaian serta transparensi sesebuah dasar itu direkabentuk bagi memastikan sesebuah dasar tersebut dilaksanakan dengan teratur dan mengikut sebagaimana yang ditetapkan.

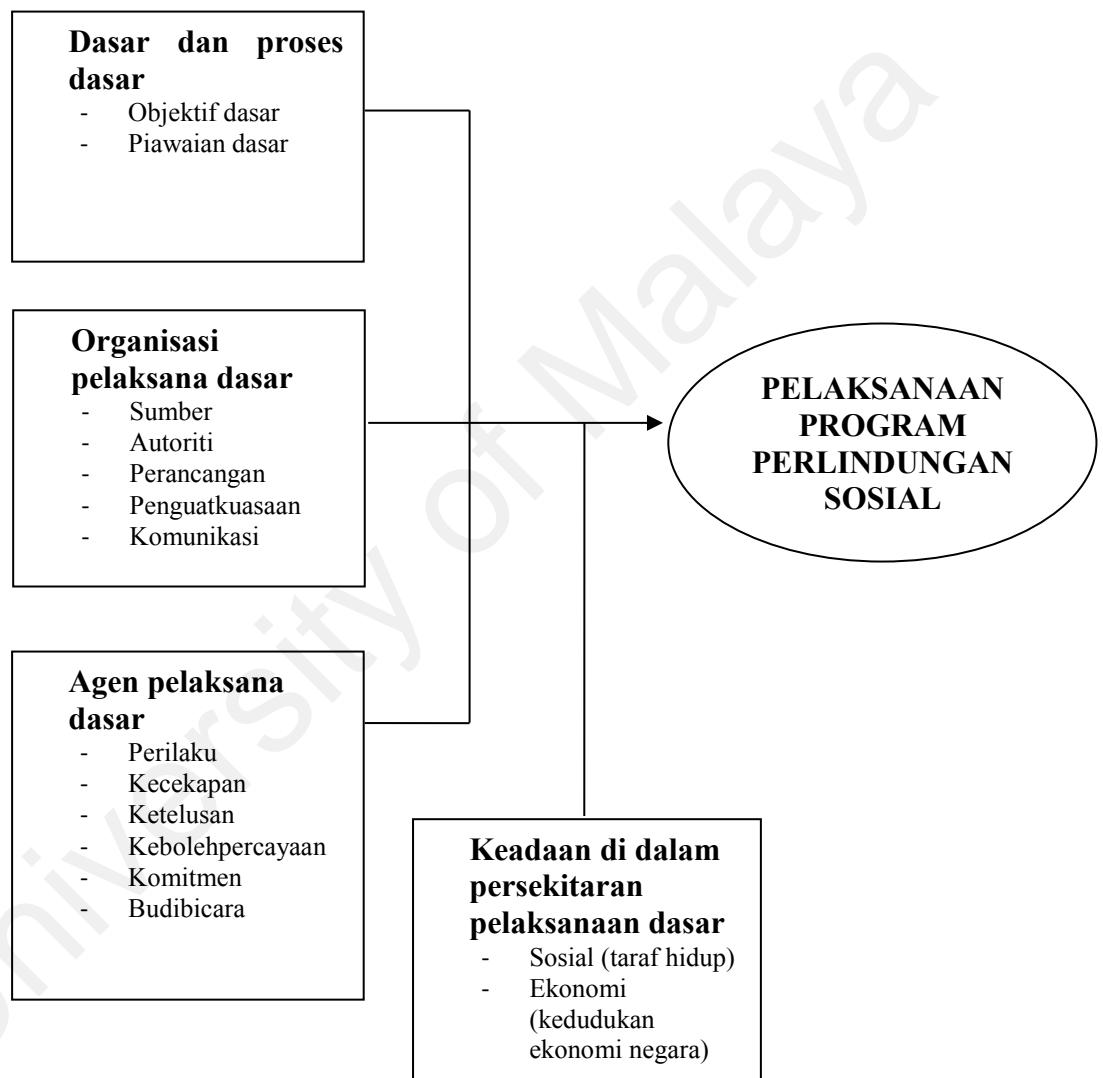


Diagram 2.3 : Kerangka Konsepsual Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial di Malaysia

(*Sumber diperolehi daripada kajian terdahulu daripada O'Toole (1986, 2000), Mazmanian and Sabatier (1983), Nakamura and Smallwood (1980), Stewart, Hedge, and Lester (2007), Anderson (2011), Nugroho (2009), DeLeon and DeLeon (2002), Browne and Wildavsky (1984), Lipsky (1978); (Van Meter & Van Horn, 1975), Hogwood and Gunn (1997))*

Angkubah kedua (ii) adalah mengenai organisasi yang melaksanakan dasar tersebut. Bagi kerajaan Malaysia, organisasi yang melaksanakan sesuatu dasar itu bergantung kepada pemilikan (ownership) sesebuah dasar tersebut dan ini melibatkan bidangtugas dan portfolio kementerian atau jabatan kerajaan itu. Beberapa aspek yang dilihat di dalam angkubah organisasi ini ialah sumber bagi merealisasikan dasar, apakah autoriti yang dimiliki oleh organisasi tersebut dalam melaksanakan dasar, perancangan yang ada dari masa ke semasa bagi memastikan kelancaran dasar, komunikasi di antara organisasi pelaksana dasar dan agensi pelaksana serta pihak (jabatan atau agensi) yang berkaitan serta proses penguatkuasaan dalam memastikan dasar tersebut terlaksana.

Angkubah berikutnya ialah (iii) agen pelaksana dasar. Agen pelaksana dasar ini adalah merupakan pihak individu, pegawai atau kakitangan yang melaksanakan dasar tersebut. Ini melibatkan beberapa perkara seperti perilaku, kecekapan, ketelusan, kebolehpercayaan, komitmen serta budibicara pelaksana tersebut semasa menjalankan tanggungjawab mereka di dalam proses pelaksanaan program atau dasar.

O'Toole (1986) juga mencadangkan bahawa, keadaan di dalam persekitaran pelaksanaan dasar turut memberi kesan kepada kejayaan sesebuah pelaksanaan dasar. Walaubagaimanapun, bagi kajian ini, angkubah atau faktor tersebut diletakkan sebagai angkubah celahan (iv) yang memberi kesan terhadap proses pelaksanaan dasar. Walaupun angkubah ini dikategorikan sebagai celahan, namun peranannya adalah sangat besar dan mempengaruhi keberkesanaan dan kelancaran proses sesebuah dasar di Malaysia. Antaranya ialah aspek sosial, ekonomi dan politik semasa yang berlaku samada dalam ataupun luar negara.

Kesimpulannya, pendekatan pelaksanaan dasar yang digunakan dalam kajian dasar dan program perlindungan sosial di Malaysia tidak mengadaptasikan 100% model atau teori yang dikemukakan oleh mana-mana cendikiawan terdahulu. Walaubagaimanapun, ianya disesuaikan dengan keadaan serta isu semasa yang dihadapi di dalam konteks negara Malaysia itu sendiri, dan ini dijelaskan melalui kerangka konsepsual seperti yang telah dibincangkan sebelum ini.

BAB 3: DASAR DAN PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL

3.1 Pendahuluan

Bab ini adalah bagi menjelaskan mengenai dasar dan program perlindungan sosial dari kacamata arena antrabangsa dan juga dalam negara. Bab ini disusun dengan mengutarakan konsep perlindungan sosial secara umum dengan melihat kepada perspektif insurans sosial dan bantuan awam secara khususnya. Beberapa kajian terdahulu telah dirujuk bagi membincangkan isu-isu utama dalam perlindungan sosial iaitu pengenalpastian, pengagihan, korodinasi dan sebagainya. Bab ini diakhiri dengan mengemukakan latarbelakang perlindungan sosial di Malaysia.

3.2 Konsep Perlindungan Sosial

3.2.1 Perlindungan sosial

Perlindungan sosial adalah sebahagian daripada hak asasi manusia (*human right*). Pernyataan ini telah diiktiraf melalui Universal Declaration of Human Right pada 1948 dengan menyatakan bahawa, “*... everyone has the right to standard of living adequate for the health and well-being of himself and his family...*”

Konsep perlindungan sosial seringkali digunakan dengan meluas di dalam proses memberi perlindungan kepada manusia daripada sebarang risiko dari aspek sosial, ekonomi dan kewangan. Ianya juga sering disamakan dengan konsep keselamatan sosial dan jaringan keselamatan sosial dalam banyak penulisan. Walaubagaimanapun, hakikatnya, konsep-konsep tersebut adalah berbeza antara satu sama lain (Standing, 2007). Dalam kebanyakan penyelidikan dan kajian, terma perlindungan sosial dan keselamatan sosial seringkali dianggap sama dan digunakan silih berganti (Grosh, Del

Ninno, Tesliuc, & Ouerghi, 2008), walaupun kedua-duanya mempunyai skop dan konsep yang sebenarnya berbeza.

Devereux dan Sabates-Wheeler (2004), memberikan definisi komprehensif berkenaan perlindungan sosial. Ianya merujuk kepada 'satu set inisiatif, samada formal dan tidak formal, yang menyediakan; (1) bantuan awam kepada individu dan isi rumah miskin tegar; (2) perkhidmatan sosial kepada kumpulan yang memerlukan penjagaan khas atau sekiranya tidak diberikan bantuan, maka mereka akan ternafi daripada menerima peluang (akses) kepada perkhidmatan asas; (3) insurans sosial untuk melindungi rakyat terhadap sebarang risiko yang berlaku secara mengejut dalam kehidupan; dan (4) ekuiti sosial untuk melindungi rakyat terhadap risiko sosial seperti diskriminasi atau penindasan.' Takrifan ini adalah lebih menyeluruh dengan merangkumi semua cabang di dalam perlindungan sosial seperti insurans sosial, bantuan awam, perkhidmatan sosial dengan menekankan aspek ekuiti atau kesaksamaan atau keadilan sosial.

Takrifan yang lebih mudah diperkenalkan oleh Norton, Conway, and Foster (2001) iaitu, "tindakan awam atau kerajaan yang diambil sebagai tindak balas kepada tahap risiko, kelemahan, dan kekurangan yang secara sosialnya tidak boleh diterima dalam sesebuah tatanegara atau masyarakat".

Menurut Standing (2007) pula, perlindungan sosial membawa makna dan konsep yang sangat luas, yang membawa maksud segala bentuk pindahan samada dalam bentuk tunai ataupun barang yang berobjektifkan memberi perlindungan, perkhidmatan dan juga satu bentuk perlindungan yang bersistematik atau berstruktur serta bertanggungjawab untuk melindungi populasi masyarakat yang terdedah kepada sebarang risiko yang boleh menjadikan mereka sebagai golongan yang memerlukan bantuan.

Walaupun takrifan di atas menangani keperluan untuk orang awam dan peranan kerajaan untuk membantu golongan miskin dan lemah, World Bank (1999) bagaimanapun menumpukan definisi dan usaha dalam perlindungan sosial terhadap golongan miskin. Menurut kacamata World Bank, perlindungan sosial ialah, “campurtangan awam atau kerajaan untuk membantu individu, isi rumah dan komuniti di dalam pengurusan risiko yang lebih baik serta memberi sokongan kepada golongan miskin tegar”.

Takrifan tersebut jelas menunjukkan peranan kerajaan dalam menyediakan program serta usaha bagi membantu golongan yang benar-benar memerlukan, serta kepada individu atau kumpulan masyarakat yang mempunyai risiko untuk menjadi golongan yang memerlukan sekiranya taraf hidup, pekerjaan, kebajikan mereka tidak ditangani dengan berhati-hati tanpa penyediaan skim dan program perlindungan atau pencegahan terhadap sebarang risiko sekiranya berlaku sebarang kemungkinan yang buruk kepada ketua isirumah atau individu itu sendiri.

Sekiranya dilihat kepada takrifan perlindungan sosial di atas, kita dapati bahawa konsep yang diketengahkan adalah lebih luas dan mencakupi kesemua cabang dalam perlindungan sosial iaitu insurans sosial, bantuan awam dan jaringan keselamatan sosial, yang turut melibatkan peranan pelbagai pihak seperti kerajaan, pihak swasta, badan bukan kerajaan dan individu itu sendiri.

Ortiz (2001) pula merujuk kepada definisi yang lebih menyeluruh diperkenalkan oleh Bank Pembangunan Asian (*Asian Development Bank, ADB*), iaitu;

“Satu set polisi dan program yang direkabentuk untuk mengurangkan kemiskinan dan terdedah kepada risiko, dengan menggalakkan pasaran buruh yang cekap, menghapuskan risiko terhadap sebarang kemungkinan, dan meningkatkan keupayaan untuk melindungi

diri mereka sendiri daripada sebarang bahaya, gangguan serta kehilangan pendapatan.

Secara mudahnya, definisi yang dicadangkan ialah:

- i) Dasar dan program pasaran buruh yang direkabentuk untuk memudahkan peluang pekerjaan dan menggalakkan pengendalian pasaran buruh yang lebih cekap;
- ii) Program insurans sosial untuk mengurangkan risiko yang berkaitan pengangguran, kesihatan, kecacatan, kecederaan di tempat kerja, perlindungan hari tua;
- iii) Bantuan awam dan program-program perkhidmatan kebajikan untuk memberikan sara hidup kepada kumpulan masyarakat yang paling terdedah kepada risiko serta mereka yang tiada sumber sokongan yang mencukupi;
- iv) Skim yang berasaskan mikro untuk menangani risiko dan kelemahan di peringkat masyarakat setempat;
- v) Perlindungan kanak-kanak untuk menjamin perkembangan yang sihat dan produktif bagi memenuhi tenaga kerja masa hadapan di Asia dan rantau Pasifik.

Definisi di atas menjelaskan tentang konsep perlindungan sosial yang perlu dimanifestasikan dalam bentuk dasar yang bersesuaian, merangkumi bidang dan pendekatan yang lebih luas dengan melibatkan lima aspek penting sebagaimana yang telah dinyatakan.

Sebenarnya, tidak terdapat satu definisi yang khusus mengenai perlindungan sosial yang diterimapakai oleh semua negara, institusi antarabangsa dan sebagainya (Paitoonpong, Abe, & Puopongsakorn, 2008). Masing-masing melihat dan mendefinisikan perlindungan sosial daripada kacamata dan perspektif berdasarkan acuan masing-masing. Ini adalah kerana, setiap negara mempunyai pendekatan tersendiri bagi menangani isu perlindungan sosial mengikut keupayaan, kemampuan, serta isu yang berlaku dalam negara itu sendiri.

Ringkasnya, perlindungan sosial adalah satu konsep besar dan mempunyai cabang seperti insurans sosial, bantuan awam dan jaringan keselamatan sosial yang melibatkan peranan daripada pelbagai pihak iaitu kerajaan, pihak swasta, badan bukan kerajaan dan masyarakat, bergantung kepada disiplin perlindungan sosial itu sendiri.

3.2.2 Insurans sosial

Sebagaimana yang telah dibincangkan di dalam definisi perlindungan sosial oleh sarjana dan badan antarabangsa sebelum ini, terdapat tiga disiplin atau cabang yang besar di bawah perlindungan sosial iaitu insurans sosial, bantuan awam dan jaringan keselamatan sosial. Insurans sosial adalah merupakan satu cabang penting dalam perlindungan sosial yang sering dikaji secara meluas oleh ramai penyelidik.

Rejda (1999) mentakrifkan sosial insurans sebagai “satu alat untuk perkongsian risiko melalui pindahan (bayaran) mereka kepada organisasi, yang biasanya disediakan oleh kerajaan, yang mana dikawalselia oleh undang-undang untuk menyediakan manfaat kewangan atau perkhidmatan kepada atau bagi pihak orang yang dilindungi apabila berlakunya kerugian sebagaimana yang telah ditentukan mengikut syarat yang ditetapkan, dikuatkuasakan secara mandatori oleh undang-undang dan faedahnya juga ditentukan oleh undang-undang, manakala kelayakan serta kos faedah yang diterima adalah berdasarkan kepada jumlah sumbangan yang dibayar oleh pencarum”.

Agensi antarabangsa juga membezakan perlindungan sosial dan insurans sosial. Menurut International Social Security Association (ISSA) ianya adalah 'skim insurans berbentuk sumbangan wajib yang selalunya terhad kepada golongan pekerja dengan menyediakan pelbagai faedah atau manfaat di dalam kes berkaitan penyakit, kebajikan di hari tua, pengangguran dan sebagainya'.

Sementara ISSA menyediakan takrifan yang mudah berkenaan insurans sosial, International Labour Organization (ILO) pula menekankan konsep ini dengan secara meluas, dengan memberi perlindungan kepada semua populasi masyarakat. Menurut ILO “program insurans sosial adalah ditawarkan untuk semua individu tanpa mengambil kira keperluan tertentu selagi mereka memenuhi syarat yang ditetapkan (di dalam program tersebut). Ianya termasuklah penetapan insurans di mana kerajaan bertindak sebagai penanggung insurans (penginsurans), menyediakan subsidi bagi operasi program, dan menghendaki individu yang diinsuranskan untuk membeli skim perlindungan tersebut. Ianya bolehlah dikatakan sebagai satu bentuk program insurans kerajaan yang mempunyai ciri-ciri yang berbeza dengan program insurans swasta. Kebiasaannya, program insurans sosial adalah bersifat wajib. Ianya melibatkan peruntukan tertentu daripada sumber cukai bagi membiayai program ini. Kebanyakan faedah yang ditawarkan adalah lebih memihak kepada kumpulan berpendapatan rendah dan program ini direkabentuk untuk mencapai matlamat sosial yang tertentu” (ILO,1984) .

Takrifan ini menunjukkan dengan jelas peranan yang perlu dimainkan oleh kerajaan untuk mengawal dan mengaturkan dasar dalam program insurans sosial. Ini melibatkan tanggungjawab kerajaan dalam memastikan program ini dilaksanakan dengan teratur, berkesan dan cekap bagi menjamin kebajikan golongan yang dilindungi di bawah program insurans sosial ini.

Secara ringkasnya, insurans sosial adalah merupakan satu bentuk insurans yang diselenggarakan oleh kerajaan atau bagi sesetengah negara, kerajaan mewakilkan insititusi tertentu bagi melaksanakan program ini dari segi pentadbiran, penguatkuasaan, perlaksanaan dan pembangunannya. Insurans sosial bagi kebanyakan negara adalah lebih memihak kepada perlindungan kepada kumpulan pekerja sektor formal berdasarkan kepada caruman bulanan yang dipotong daripada gaji bulanan mereka. Ini adalah kerana

konsep insurans sosial memfokuskan kepada kebajikan pekerja sektor formal manakala bagi golongan pekerja sektor tidak formal yang lebih terdedah kepada risiko dan ketidakstabilan sumber pendapatan hanya berpeluang dilindungi di bawah program bantuan awam.

3.2.3 Bantuan awam

Cabang kedua di bawah payung konsep perlindungan sosial ialah bantuan awam (*public assistance*). Terdapat juga cendikiawan dan penyelidik yang menggunakan terma bantuan sosial (*social assistance*) selain daripada bantuan awam. Konsep ini juga mempunyai pelbagai definisi dan penjelasan yang berbeza antara satu sama lain.

Menurut A. Barrientos (2011) bantuan awam adalah bertujuan bagi membantu golongan miskin yang tidak terlibat dalam pasaran buruh yang formal dan tidak mempunyai pendapatan buruh. Bantuan kebanyakannya dibayar daripada perbelanjaan awam daripada hasil cukai pendapatan dalam negara. Ia adalah merupakan satu pendekatan yang digunakan oleh kerajaan untuk mengurangkan kemiskinan secara langsung. Beliau juga mengklasifikasikan program bantuan awam kepada empat (4) kategori iaitu; (i) pindahan pendapatan; (ii) pindahan pendapatan bersyarat terhadap pekerjaan; (iii) pindahan pendapatan bersyarat ke atas pelaburan dalam modal insan; dan (iv) pengurangan program kemiskinan yang bersepadu. Takrifan beliau adalah agak komprehensif dengan menggalurkan beberapa kategori di dalam bantuan awam serta melibatkan keterlibatan pelbagai sektor bagi menggalakkan perlindungan sosial dalam kalangan masyarakat.

Walaubagaimanapun, definisi yang sangat ringkas diperkenalkan oleh Van Ginneken (1999). Beliau mendefinisikannya sebagai faedah dalam bentuk tunai atau barang yang dibiayai oleh kerajaan (samada di peringkat persekutuan, negeri atau tempatan) dan kebanyakannya berasaskan ukuran pendapatan.

Daripada perspektif ILO, bantuan awam adalah merupakan program yang disediakan kepada individu-individu yang benar-benar boleh membuktikan keperluan mereka terhadap program tersebut, dan jumlah faedah adalah berdasarkan tahap keperluan yang ditunjukkan. Keputusan muktamad mengenai jumlah kelayakan dan faedah skim ini dibuat berdasarkan budibicara oleh pegawai-pegawai yang mentadbir program bantuan awam tersebut. Oleh yang demikian, masalah mengenai pengagihan, diskriminasi, berat sebelah dan bantuan tidak sama rata sentiasa menjadi isu dalam kalangan masyarakat (ILO,1984) .

Definisi lengkap daripada ILO (1984) mengenai bantuan awam adalah “merupakan sistem kerajaan persekutuan dan negeri yang menyediakan bantuan kebajikan kepada orang tua, buta, dan orang kurang upaya dan keluarga yang mempunyai tanggungan kanak-kanak; dalam bentuk sokongan sosial, wang atau barang yang diberikan kepada seseorang atau keluarga berdasarkan kepada pendapatan. Ianya juga biasa dikenali sebagai faedah kebajikan”.

Kesimpulannya, para cendikiawan dan institusi antarabangsa mempunyai persefahaman yang seragam di dalam mentakrifkan bantuan awam dengan melihat bahawa ianya merupakan satu program dan bentuk bantuan yang disediakan oleh pihak kerajaan kepada hanya golongan yang benar-benar memerlukan. Proses pemilihan bantuan ini adalah berdasarkan kepada ujian-kelayakan (*means-tested*) iaitu satu bentuk ujian yang digunakan dengan bersandarkan kepada pendapatan atau pemilikan (harta) individu bagi melayakkan mereka untuk menerima bantuan yang disediakan oleh kerajaan. Pengertian mengenai bantuan awam hendaklah tidak disalahertikan dengan konsep universalism yang mana semua individu di dalam populasi layak untuk menikmati faedah tersebut, tanpa mengira status, pendapatan dan sebagainya selagi ianya dikatakan sebagai barang awam.

3.2.4 Jaringan keselamatan sosial

Konsep terkini yang diperkenalkan di bawah perlindungan sosial adalah jaringan keselamatan sosial (Gentilini & Omamo, 2011) yang mula dipopularkan sejak berlakunya krisis ekonomi pada tahun 1980an dan penghujung tahun 1990an. Jaringan keselamatan sosial ini secara mudahnya bolehlah difahami sebagai satu bentuk sistem dan program yang mampu menampung, membantu individu atau golongan berpendapatan rendah atau menengah yang berisiko daripada jatuh kepada golongan yang lebih miskin atau miskin. Dalam banyak kajian, konsep ini digunakan silih berganti dengan konsep perlindungan sosial yang lain terutamanya bantuan awam. Walaubagaimanapun, program ini memainkan peranan bukan sahaja untuk melindungi dan menyediakan kusyen untuk kumpulan yang mudah terdedah kepada risiko, tetapi turut merupakan satu bentuk pendekatan bagi mencegah individu atau masyarakat daripada menjadi miskin atau terdedah kepada taraf hidup yang tidak berkualiti.

Menurut Standing (2007), idea utama di dalam pendekatan jaringan keselamatan sosial yang dicadangkan oleh World Bank, International Monetary Fund (IMF), OECD dan lain-lain institusi antarabangsa dalam membangunkan konsep ini adalah mengkhususkan kepada golongan yang benar-benar miskin, dengan menyediakan program untuk "menampung" golongan ini daripada tersisih dan tergelincir dari arus pembangunan dalam masyarakat. Konsep itu telah berkembang dengan menumpukan peranan kerajaan dalam membantu mereka; yang sekiranya tergelincir kepada kategori miskin dan memerlukan untuk kembali kepada taraf hidup yang asal (atau lebih baik), melalui pelbagai cara dan pendekatan.

Menurut IMF (1998), ianya boleh didefinisikan sebagai 'instrumen yang bertujuan untuk mengurangkan kemungkinan kesan buruk serta langkah-langkah penambahbaikan taraf hidup golongan miskin'. Instrumen ini juga melibatkan program bersifat sementara,

serta langkah-langkah perlindungan sosial sedia ada yang diperbaharui dan diadaptasikan untuk tujuan perlindungan sosial, seperti subsidi makanan yang terhad, keselamatan sosial untuk menghadapi kitaran hidup sosio-ekonomi yang tidak menentu serta sebarang kemungkinan (seperti hari tua, hilangupaya, pengangguran, penyakit dan bencana alam) serta kerja-kerja sosial (*Social Safety Nets. Issues and Recent Experiences*, 1998).

World Bank (2008) pula menakrifkan jaringan keselamatan sosial sebagai; “....mekanisma yang digunakan untuk mengurangkan kesan kemiskinan dan risiko lain bagi individu dan isi rumah yang terdedah kepada risiko sosio-ekonomi. Jaringan keselamatan sosial ini juga boleh dilaksanakan samada persendirian atau tidak formal, seperti ahli keluarga dalam isi rumah yang berbeza dengan memberi bantuan dan sokongan antara satu sama lain di saat-saat sukar samada dalam bentuk wang tunai, makanan, pekerjaan, atau tempat tinggal. Manakala yang bersifat lebih formal, dikendalikan oleh kerajaan, penderma atau pertubuhan bukan kerajaan, dengan menyediakan pendapatan tambahan atau skim pindahan berbentuk barang, subsidi, dan kerja-kerja awam yang menumpukan kepada pekerjaan. Program tersebut adalah untuk memastikan individu dan isirumah tersebut mempunyai akses kepada perkhidmatan awam yang penting, contohnya seperti pengecualian yuran untuk perkhidmatan penjagaan kesihatan, biasiswa untuk kos persekolahan dan pendidikan”.

ILO walaubagaimanapun menggunakan takrifan yang lebih kecil berbanding World Bank mengenai jaringan keselamatan sosial ini. Menurut ILO (2000), jaringan keselamatan sosial adalah “faedah-faedah yang disediakan oleh kerajaan bagi mencegah daripada kemiskinan”.

Di dalam kebanyakan laporan dan kajian yang diterbitkan oleh World Bank, terma dan konsep jaringan keselamatan sosial seringkali digunakan silih berganti dengan bantuan awam, yang mana kedua-duanya merujuk kepada program pindahan yang bukan

berbentuk sumbangan atau caruman yang disasarkan hanya kepada golongan miskin atau mereka yang terdedah kepada risiko kemiskinan; contohnya pindahan tunai, stem makanan, pindahan-barangan, subsidi harga, skim kerja awam yang menumpukan kepada pekerjaan, dan pengecualian bayaran terhadap perkhidmatan tertentu (Grosh et al., 2008).

Pelbagai definisi yang dinyatakan di atas menunjukkan kesemuanya mempunyai ciri-ciri yang hampir sama iaitu, program ini dikendalikan oleh kerajaan dengan menyediakan perlindungan, keselamatan dan bantuan kepada individu dan isirumah dalam bentuk pendapatan atau aspek sosial bagi mengelakkan mereka daripada jatuh kepada kategori miskin atau berisiko.

Ciri yang membezakan antara keduanya adalah, bantuan awam merupakan bentuk bantuan yang disediakan secara percuma oleh kerajaan kepada hanya golongan yang benar-benar memerlukan. Manakala jaringan keselamatan sosial adalah program bantuan yang bukan sahaja terhad kepada peranan dan tanggungjawab kerajaan, malah peranan yang perlu dimainkan oleh sektor kedua dan ketiga dan lebih menumpukan kepada penjanaan pendapatan.

Menurut Paitoonpong, Abe dan Puopongsakorn (2008), tiada definisi yang seragam bagi jaringan keselamatan sosial sebagaimana terma lain dalam perlindungan sosial. Jaringan keselamatan sosial dan bantuan awam hakikatnya adalah di bawah konsep perlindungan sosial. Para ilmuwan dan pakar penyelidikan sosial dari negara dan institusi yang berbeza mempunyai pandangan tersendiri dari aspek liputan perlindungan, sumber kewangan dan pembiayaan, campurtangan kerajaan, skim yang samada berdasarkan pekerjaan atau bukan-pekerjaan, sumbangan atau caruman dan sebagainya.

Kesimpulan yang mudah difahami ialah, konsep perlindungan sosial adalah payung kepada konsep insurans sosial, bantuan awam dan jaringan keselamatan sosial. Kesemua

bidang ini mempunyai matlamat yang sama iaitu memberi perlindungan kepada individu dan masyarakat dariada aspek sosial, ekonomi samada bagi jangkamasa pendek ataupun panjang. Perbezaan yang ada di antara konsep tersebut adalah dari aspek prinsip, pelaksanaan, struktur program, dan sebagainya.

3.2.5 Kepentingan dasar dan program perlindungan sosial

Kepentingan dasar dan program perlindungan sosial kepada masyarakat dan negara memang tidak dapat dinafikan. Perkembangan semasa di dalam kecenderungan demografi seperti penuaan populasi, kadar kesuburan, migrasi dan tenaga buruh memberi cabaran terhadap peranan perlindungan sosial. Peranan perlindungan sosial ini dapat dilihat melalui aspek sosio-ekonomi yang berteraskan matlamat utama dalam perlindungan sosial iaitu bagi menyediakan perlindungan kepada masyarakat daripada sebarang kesukaran luar jangka yang berlaku tanpa diduga. Sasaran utama dalam program ini adalah kepada golongan yang berisiko dan mudah miskin. Kebanyakan penyelidikan dan kajian memberi keutamaan di dalam perlindungan sosial sebagai satu program yang mampu mengelakkan daripada berlakunya kemiskinan terhadap individu dan masyarakat.

Bagi kebanyakan negara termasuklah Malaysia, peringkat awal perkembangan perlindungan sosial adalah lebih bersifat bantuan saraan kepada golongan yang benar-benar memerlukan dengan memberikan bantuan kewangan yang minimum dan sekurang-kurangnya membolehkan keperluan asas dapat dipenuhi (Abu Bakar AH, 2011; M. F. C. Din, Ah, Muhamad, & Ramli, 2007). Walaubagaimanapun, perkembangan imu dan bidang perlindungan sosial masakini telah berusaha menjadikan perlindungan sosial bukan lagi semata-mata untuk memenuhi keperluan minimum, namun sebagai satu kaedah pencegahan sekiranya berlaku sebarang kesukaran luar jangka pada masa akan datang. Usaha ini pada asalnya hanya dilaksanakan melalui program insurans sosial, iaitu dengan memastikan semua peserta atau pencarum, mendapat perlindungan melalui sistem

yang mewajibkan mereka untuk membuat caruman yang kelak akan memberi manfaat kepada mereka sebagai pulangan apabila berlaku sebarang kecelakaan atau apabila tempoh matang bagi sesebuah skim insurans sosial tersebut matang. Walaubagaimanapun, pendekatan pencegahan ini juga telah mula diadaptasikan dalam konsep bantuan awam. Jika sebelum ini, bantuan awam lebih menekankan bantuan dalam bentuk barang dan kewangan, namun melalui konsep pencegahan ini, program yang disediakan telah direkabentuk untuk menyediakan peluang dalam peningkatan pendapatan melalui peluang pekerjaan dan perniagaan. Secara tidak langsung, mereka yang layak tersebut bukan sahaja mendapat bantuan minimum bagi memenuhi keperluan asas, malah mampu meningkatkan taraf sosio-ekonomi mereka sendiri sebagai perlindungan jangkapanjang.

Justeru, sekiranya keperluan asas dapat dipenuhi, maka ini akan dapat memastikan kualiti kehidupan yang lebih baik kepada masyarakat. Ianya juga memungkinkan isirumah untuk mempunyai tabungan dan pelaburan yang lebih baik dan mampu bertindak sebagai remedi sekiranya berlaku kegagalan dalam pasaran kredit di masa hadapan.

Perlindungan sosial yang sempurna juga mempunyai kesan secara tidak langsung terhadap kerajaan. Tanpa perlindungan sosial yang sempurna, maka isu seperti ketidaksamarataan agihan pendapatan serta kadar kemiskinan mempunyai kecenderungan untuk meningkat (Gentilini & Omamo, 2011) dan seterusnya akan memberi bebanan dan tanggungjawab kepada kerajaan untuk menangani isu tersebut. Ini sangat berkaitrapat dengan konsep pengurusan risiko yang mempunyai liputan yang lebih luas dengan memberikan perlindungan kepada populasi yang lebih besar merangkumi mereka yang berpendapatan rendah dan menengah, dan ini membolehkan mereka menguruskan risiko sosial dari segi pendapatan dan kelangsungan sosial dalam

menghadapi risiko. Melalui pendekatan ini, kerajaan secara tidak langsung akan dapat mengurangkan kos bagi perbelanjaan sosial dan kebajikan untuk menangani isu kemiskinan.

Tahap sosio-ekonomi yang lebih baik bagi sesebuah negara juga merupakan indikator kepada tahap pembangunan sesebuah negara dan ramai penyelidik mengakui bahawa program perlindungan sosial yang baik akan mampu menjadi pemangkin terhadap pembangunan dan kemajuan sesebuah Negara (A. Barrientos, 2011; Grosh et al., 2008; Mohd, 2006; Samad et al., 2011). Kesan jangkapanjang melalui program perlindungan sosial yang berkesan, secara tidak langsung akan membantu agihan pendapatan, sumber, peluang dan faedah yang samarata (Gillion, 1994), dan seterusnya akan membantu kerajaan untuk merangsang ekonomi melalui produktiviti masyarakat serta berupaya mengukuhkan pasaran buruh.

Maka atas dasar itulah kajian mengenai perlindungan sosial sentiasa menjadi topik perbincangan yang penting dalam bidang sains sosial. Ia adalah bertujuan memastikan dasar dan program berkaitan perlindungan sosial dilaksanakan sejajar dengan matlamat agar objektif akan dapat dicapai.

3.2.6 Ciri-ciri perlindungan sosial yang dinamik

Berdasarkan kepada kepentingan perlindungan sosial tersebut, maka adalah sangat mustahak bagi negara memastikan pelaksanaan program dan dasar tersebut dilaksanakan dengan sempurna. Di dalam kajian ini, program perlindungan sosial yang baik adalah dilihat berdasarkan ciri-ciri dinamik sebagaimana yang dicadangkan oleh Sigg (2007) di dalam kajiannya bersama “*International Social Security Association (ISSA)*”. Sekalipun kajian beliau lebih menjurus kepada perlindungan warga tua, namun ia sangat berkait rapat dengan konsep perlindungan sosial secara amnya.

Menurut beliau, ciri-ciri perlindungan sosial yang dinamik adalah program tersebut hendaklah mapan (*sustainable*) dan mampu bertindakbalas dengan keperluan jangkapanjang sesebuah populasi, memperbaiki faedah dan manfaat serta memperluaskan perlindungan. Kedua ialah kebolehcapaian yang berkesan kepada semua golongan masyarakat (*accessible*). Tidak dapat dinafikan terdapat banyak pandangan dan cadangan untuk menjadikan perlindungan sosial melalui pendekatan universalism, namun realitinya, kemampuan sesebuah negara dalam menyediakan perkhidmatan dan program perlindungan sosial secara percuma adalah sangat terbatas. Oleh yang demikian, memadai sekiranya kerajaan dan negara mampu untuk memperluaskan perlindungan kepada populasinya. Usaha yang berterusan untuk memperbaiki prestasi program bagi memastikan faedah yang mencukupi kepada masyarakat adalah merupakan ciri yang ketiga sebagaimana yang dicadangkan oleh ISSA. Ini melibatkan prestasi serta urustadbir pentadbiran serta pengurusan program dan skim perlindungan sosial. Ciri dinamik yang terakhir adalah sentiasa mendokong usaha-usaha pencegahan dengan pendekatan yang pro-aktif. Perlindungan sosial yang dinamik bukan sahaja sepatutnya mampu untuk memberi perlindungan setelah berlakunya sesuatu kemalangan atau bencana, malah sepatutnya mampu menjadi satu bentuk mekanisma pencegahan dan benteng kepada individu sekiranya berlaku kemungkinan luar jangka di masa-masa akan datang. Kesemua ciri-ciri ini sangat diperlukan bagi memastikan matlamat dalam perlindungan sosial akan dapat dicapai.

Di Malaysia, matlamat bagi melaksanakan ciri-ciri tersebut dapat dilihat dalam usaha yang berterusan oleh kerajaan dalam melaksanakan program perlindungan sosial. Usaha memperkasakan skim insurans sosial telah sedikit sebanyak mampu menyediakan perlindungan kepada golongan pekerja sektor formal dan sebilangan pekerja sektor tidak formal. Walaubagaimanapun,kekangan kerajaan dalam menyediakan program perlindungan sosial yang universal memerlukan pendekatan yang lebih berhemah dan

selektif dalam bantuan awam bagi memastikan hanya mereka yang benar-benar layak mendapat manfaat yang sewajarnya.

3.2.7 Pembangunan bidang perlindungan sosial

Kini, kajian mengenai perlindungan sosial semakin popular dalam bidang sosial, ekonomi dan politik dan ini berlaku kesan daripada krisis kewangan yang berlaku pada tahun 1997 yang lalu (M. Asher & Nandy, 2005; Mukul G. Asher, 2000; Paitoonpong, 2001; Paitoonpong et al., 2008). Kepentingan bidang perlindungan sosial juga dapat dilihat dengan peningkatan usaha yang bersepada daripada institusi antarabangsa seperti “World Bank, “*The Organisation for Economic Co-operation and Development*” (OECD), “*International Labor Organization*” (ILO), “*International Social Security Association*” (ISSA), “*United Nations Development Programme*” (UNDP), “*Asian Development Bank*” (ADB) dan sebagainya melalui beberapa siri kajian dan penerbitan serta penubuhan unit khas untuk pengkajian dan pelaksanaan program perlindungan sosial bagi menangani isu global ini. Dalam masa yang sama, banyak negara yang menjalankan kajian berkaitan perlindungan sosial seperti Amerika Syarikat, United Kingdom, Afrika, Brazil, Mexico, China, Indonesia, Thailand dan sebagainya. Walaubagaimanapun, skop penyelidikan dan kajian adakalanya berbeza antara sebuah institusi atau negara dengan yang lain disebabkan oleh perspektif, agenda politik, struktur kenegaraan, demografi dan populasi yang berbeza. Setiap negara perlu merangka, menggubal, melaksana dan menilai dasar serta program perlindungan sosial mengikut acuan masing-masing. Walaupun pendekatan konsep perlindungan sosial juga adakalanya berbeza dalam kalangan penyelidik, badan antarabangsa dan negara, namun fokus penyelidikan pada dasarnya adalah selari dengan objektif perlindungan sosial, iaitu bagi mencari pedekatan terbaik untuk menyediakan perlindungan terutama bagi individu yang mudah terdedah kepada risiko.

Atas dasar itulah juga, maka evolusi perlindungan sosial semakin rancak dan mewujudkan pendekatan baru dari masa ke semasa. Menurut A. Barrientos and D. Hulme (2008) dan Paitoonpong et al (2008), perkembangan yang pesat dalam bidang perlindungan sosial berlaku setelah krisis ekonomi apabila persekitaran global bertindakbalas dengan isu dan cabaran yang dihadapi di dalam usaha menggalakkan perlindungan sosial di seluruh dunia. Kebanyakan kajian menunjukkan minat dalam aspek rekabentuk dan impak bagi sesuatu program perlindungan sosial.

3.2.7.1 Pelaksanaan program perlindungan sosial

Di dalam kebanyakan kajian, isu seperti keciciran, agihan bantuan yang tidak sama rata, penyampaian bantuan kepada mereka yang tidak layak dan sebagainya tidak disebut secara langsung sebagai masalah di dalam pelaksanaan, namun ianya adalah merangkumi isu pengenalpastian kumpulan sasaran, pengagihan bantuan dan kerjasama antara agensi penyedia bantuan awam.

Isu yang sentiasa menjadi keutamaan ialah mengenai pengenalpastian kumpulan sasaran (*targeting*). Cabaran ini lebih terdedah kepada perspektif bantuan awam di dalam bidang perlindungan sosial kerana proses pengenalpastian kumpulan sasaran adalah berdasarkan kepada program yang lebih selektif. Tanpa proses pengenalpastian yang tepat dan betul, maka ianya akan memberi kesan kepada keberkesanan program perlindungan sosial itu sendiri. Antara topik utama yang sering diperbincangkan dan didebatkan adalah apakah teknik dan pendekatan yang terbaik dan sesuai untuk digunakan bagi mengenalpasti kumpulan sasaran. Kebanyakan kajian menekankan tentang implikasi jangka panjang bagi memastikan matlamat yang dirancangkan akan dapat dicapai. Ini juga penting bagi mengelakkan daripada berlakunya kemiskinan yang diwarisi dalam masyarakat (C. B. Barrett, Carter, & Ikegami, 2008; D. Coady, Grosh, & Hoddinott, 2004; De la Brière & Rawlings, 2006; Rawlings, 2004). Oleh yang demikian,

banyak negara telah menjalankan kajian berkaitan pengenalpastian ini melalui pelbagai pendekatan contohnya dengan melakukan kajian rintis (*pilot test*) dengan mengharapkan impak yang lebih baik dengan liputan yang lebih meluas. Antara negara yang terlibat adalah Columbia, Honduras, Jamaica, Mexico, Nicaragua, Turki, Brazil, China, Zambia dan banyak lagi. Walaubagaimanapun, kebanyakan kajian ini lebih memfokuskan kepada apakah pendekatan yang terbaik dalam proses mengenalpasti penerima bantuan yang benar-benar layak.

Proses pengenalpastian ini adalah sangat berkaitrapat dengan agihan bantuan kerana pengagihan adalah bergantung kepada siapa yang dipilih dan dikatakan benar-benar layak di dalam peroses mengenalpasti penerima bantuan. Dalam erti kata yang mudah, agihan yang tepat adalah bergantung kepada pengenalpastian yang betul dan tepat.

3.2.7.2 Reformasi perlindungan sosial

Sejajar dengan isu pengenalpastian, peminggiran sosial dan sebagainya, pelbagai reformasi telah dilakukan dan cadangan diutarakan dalam bidang perlindungan sosial ini. Cadangan yang agak besar adalah untuk merekabentuk semula sistem perlindungan sosial terutamanya dari aspek skim pencen dan program faedah dalam bentuk wang tunai melalui proses penswastaan. Peranan kerajaan yang sangat luas dalam menyediakan perkhidmatan sosial, serta kebijakan awam dilihat akan dapat dikurangkan sekiranya tanggungjawab perlindungan sosial ini dikongsi bersama atau diberikan kepada pihak institusi swasta, dengan kawalan minima daripada kerajaan (Ramesh, 2002). Walaupun konsep asas perlindungan sosial lebih merujuk kepada peranan yang perlu dimainkan oleh kerajaan sebagai penyedia program perlindungan sosial, namun dengan pelaksanaan penswastaan ini, bebanan kerajaan akan dapat dikurangkan serta mampu menggalakkan pengurusan program perlindungan sosial yang lebih cekap dan berkesan (Scheil-Adlung,

2001). Beberapa negara seperti China, Brazil dan Amerika Latin telah melaksanakan usaha dan reformasi yang besar dan memberikan hasil yang positif dan negatif.

Selain daripada pendekatan penswastaan, integrasi sistem perlindungan sosial juga turut dilihat sebagai satu bentuk reformasi dalam bidang ini. Proses integrasi ini melibatkan pelbagai pendekatan seperti menggabungkan skim dan program yang sedia ada, penyatuan institusi penyedia perlindungan sosial, dan mengintegrasikan pangkalan data melalui teknologi maklumat yang lebih dinamik (Laroque, 2007).

(a) Inklusif sosial dan pemunggiran (eksklusif) sosial

Antara kajian lain yang dilaksanakan dengan meluas ialah mengenai liputan perlindungan sosial dalam kalangan penduduk sesebuah negara. Bagi negara maju, mereka mungkin mempunyai kemampuan untuk menyediakan faedah universal kepada rakyat mereka dengan liputan program yang lebih luas, faedah yang tinggi atau memberangsangkan, program dan institusi yang lebih berstruktur. Walaubagaimanapun, bagi negara membangun dan kurang membangun, masing-masing masih menghadapi masalah dan isu pemunggiran sosial. Negara kurang membangun menghadapi masalah yang jauh lebih serius disebabkan oleh jumlah populasi yang besar berada di dalam perkhidmatan ekonomi sektor tidak formal yang mana tidak ada perlindungan sosial yang komprehensif kepada golongan tersebut. Dalam masa yang sama, tahap kebergantungan terhadap bantuan awam daripada kos perbelanjaan kerajaan adalah sangat tinggi untuk menyediakan bantuan kebijakan dan perkhidmatan sosial (faedah bukan-sumbangan), berbanding kemampuan kerajaan yang sangat terhad berbanding negara membangun dan maju (Armando Barrientos & David Hulme, 2008; Dewilde, 2003). Senario sebegini akhirnya mendorong kepada tahap kebergantungan bantuan tidak formal terhadap keluarga dan masyarakat yang juga jelas tidak mencukupi dan akhirnya akan berlakulah pemunggiran sosial daripada perlindungan yang sewajarnya.

Masalah peminggiran sosial juga turut berlaku kesan daripada krisis ekonomi terhadap negara membangun dan kurang membangun. Implikasinya adalah pengangguran dan peningkatan dalam sektor tidak formal dalam pasaran buruh dan akhirnya menjadikan golongan tersebut terpinggir daripada sistem perlindungan sosial. Sebelum masalah kemelesetan ekonomi berlaku, banyak negara-negara membangun dan kurang membangun lebih menumpukan kepada pembangunan ekonomi dan kurang memberi perhatian serius terhadap pembangunan sosial. Apa yang berlaku semasa krisis ekonomi tersebut, akhirnya memberikan kesedaran kepada banyak negara bahawa usaha-usaha ke arah pembangunan yang seimbang antara ekonomi dan sosial perlulah dilakukan.

Di Malaysia, isu peminggiran sosial bukanlah sesuatu yang amat serius, kerana kadar kemiskinan tegar semakin menurun iaitu pada kadar 0.2% pada tahun 2009 berbanding 0.9% pada tahun 2012 (sumber Jabatan Statistik Malaysia), di samping sistem sokongan kekeluargaan dan masyarakat masih luas dan diamalkan (Ibrahim, 2006; Mohd, 2011). Walaubagaimanapun, kewujudan kes dan isu berkaitan kebijakan wargatua, orang miskin, kanak-kanak, ibu tunggal dan orang kurang upaya yang terabai seringkali diketengahkan oleh media massa, dan ini menampakkan bahawa isu peminggiran sosial masih berlaku dalam kalangan masyarakat. Samada secara sedar atau tidak, ianya menunjukkan bahawa masih terdapat masalah di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

(b) Pengurusan risiko (Risk management)

Konsep yang sering diperbincangkan dalam perlindungan sosial akhir-akhir ini yang diperkenalkan oleh World Bank (Holzmann & Jorgensen, 1999) ialah pengurusan risiko. Pengurusan risiko ini memberi penekanan bahawa perlindungan sosial seharusnya bukan sahaja memberi perhatian terhadap program-program yang memberikan bantuan atau saraan setelah berlakunya kesukaran atau musibah kepada individu atau golongan miskin,

tetapi seharusnya juga memberi perhatian terhadap kaedah bagaimana untuk mengelakkan atau mencegah kumpulan yang berisiko ini daripada menjadi semakin miskin. Matlamat utama pengurusan risiko ini adalah menyediakan strategi kepada individu, isirumah dan komuniti (masyarakat) untuk mengatasi dan mengurangkan risiko sekiranya berlaku sesuatu diluar jangkaan di masa hadapan yang boleh mengakibatkan kehilangan pendapatan atau kemerosotan taraf hidup dan sosio-ekonomi yang melampau (Holzmann & Jørgensen, 2001; Holzmann, Sherburne-Benz, & Tesliuc, 2003). Pendekatan program pengurusan risiko ini melibatkan kerjasama dan peranan pelbagai pihak seperti kerajaan, pihak swasta dan komuniti dalam menyediakan program yang terancang kepada mereka yang layak sebagai satu bentuk persediaan perlindungan jangka panjang yang mampu menjamin masa hadapan mereka. Antara contoh programnya adalah seperti menyediakan program perniagaan berskala kecil dan sederhana yang mampu memberikan pendapatan serta mengurangkan tahap kebergantungan terhadap bantuan awam. Kajian mereka telah menjadi asas kepada penyelidikan bidang perlindungan sosial yang dijalankan oleh Vykopalová (2016) terhadap peminggiran sosial dan kemiskinan global dan kajian di Lithuania oleh Balkevicius (2015). Selain dari itu juga, pengurusan risiko dalam bidang ini turut dilihat menerusi aspek bencana alam yang memberi kesan terhadap keperluan bantuan awam sebagaimana yang dikaji oleh Bowen (2015) di Filipina dan Vathana, Oum, Kan, and Chervier (2014) di Kemboja.

Berdasarkan kepadauraian di atas, perkembangan di dalam bidang perlindungan sosial yang banyak dibincang dari pelbagai aspek seperti pengenalphastian, reformasi, inklusif sosial, pengurusan risiko dan sebagainya menunjukkan pertumbuhan yang berkembang pesat di dalam bidang ilmu ini. Samada penyelidik, badan antrabangsa, dan pemimpin negara kian menyedari bahawa perlindungan sosial mampu menjadi benteng kepada sebarang kesukaran luar jangka kepada masyarakat dan membantu sosioekonomi negara.

Tidak dapat dinafikan bahawa, kesemua pendekatan dalam bidang perlindungan sosial sebagaimana yang telah dinyatakan tersebut seperti pengenalpastian, pengagihan, liputan perlindungan, keterangan, pengurusan risiko, reformasi dan sebagainya adakalanya digunakan secara bertindan. Ini adalah kerana kesemua pendekatan tersebut saling berkaitrapat antara satu sama lain. Apa yang penting adalah, tujuan dan matlamat yang sama iaitu bagi mencari pendekatan yang terbaik dalam memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat.

3.3 Kajian lepas dalam perlindungan sosial

Barrientos dan Hulmes (2008) menerusi kajian mereka di dalam buku “*Social Protection for the Poor and Poorest, Concept, Policies and Politics*” telah melihat perlindungan sosial di beberapa negara membangun dan kurang maju seperti Afrika Selatan, China, Mexico, Brazil, Indonesia dan India. Pelbagai usaha dan pendekatan yang diambil oleh negara-negara tersebut sebagai tindakbalas terhadap kesan kemelesetan ekonomi yang dihadapi. Berdasarkan kepada pengalaman yang dilalui oleh negara-negara tersebut, mereka telah melihat keperluan terhadap beberapa perkara seperti peranan yang perlu dimainkan oleh pihak luar seperti ILO, World Bank, IMF, UN, UNDP, UNICEF, WHO, WHP dan sebagainya untuk membantu negara-negara membangun dan kurang maju dalam melaksanakan program perlindungan sosial. Faktor kedua yang dilihat sebagai isu utama bagi negara-negara tersebut adalah peruntukan kewangan dan keupayaan penyampaian faedah keselamatan sosial yang berkesan dan ini melibatkan pelbagai isu lain seperti pengenalpastian penerima bantuan, kerjasama di kalangan pemberi bantuan dan sebagainya. Isu ketiga yang dibincangkan adalah mengenai politik dalam perlindungan sosial yang melibatkan sokongan serta intervensi politik dalam perlindungan sosial. Mereka juga mendapati kajian mengenai perlindungan sosial sangat

kurang dilakukan di negara-negara membangun. Kajian tersebut lebih menjurus kepada ulasan terhadap apa yang telah dilaksanakan di negara-negara membangun dan kurang maju berdasarkan sumber kepustakaan yang sedia ada.

Sehingga kini, belum ada kajian yang menyatakan dengan jelas mengenai kajian pelaksanaan dasar dan program perlindungan sosial, walaubagaimanapun, intipati bagi kebanyakan kajian sebenarnya adalah melibatkan proses pelaksanaan sebagaimana yang telah disebutkan di dalam kajian literatur sebelum ini. Proses pelaksanaan ini melibatkan isu mengenai bagaimana proses pengenalpastian dilaksanakan, penyediaan bantuan yang berdasarkan sumber yang terhad serta kebergantungan menerima maklumat yang diperolehi daripada pihak yang bertanggungjawab untuk memberikan data berkenaan siapakah yang benar-benar layak untuk diberikan bantuan. Ini juga melibatkan proses kerjasama yang wujud dalam kalangan penyedia bantuan untuk mengesahkan kesahihan maklumat yang diterima oleh pemohon bantuan tersebut serta kerjasama yang perlu ada di dalam menyelaraskan program bantuan yang ada. Seterusnya setelah proses tersebut selesai, kerajaan haruslah meneliti bagaimana proses agihan yang tepat dan berkesan dilaksanakan bagi memastikan penerima yang telah dipilih melalui proses pengenalpastian tersebut akan menerima bantuan sebagaimana yang telah dipersetujui. Dalam masa yang sama, faktor-faktor luaran terutamanya intervensi politik sangat memainkan peranan dalam menentukan kelancaran pelaksanaan program bantuan awam.

Kesemua perkara di atas tidak dirangkumkan secara bersepada di dalam mana-mana penyelidikan sebelum ini, namun sememangnya telah terdapat kajian yang berkaitan dengan aspek tersebut. Contohnya kajian R. U. Ahmed and Islam (2011) mengenai persepsi masyarakat mengenai program perlindungan sosial di Bangladesh. Kajian ini melihat beberapa aspek seperti kriteria pemilihan penerima bantuan yang layak, keberkesan pengawalan dan penyeliaan pemberian bantuan, liputan bantuan

serta isu kecukupan dan ketelusan dalam proses pelaksanaan program bantuan awam. Kajian ini walaubagaimanapun lebih menumpukan kepada maklumat yang diperolehi daripada penerima bantuan sahaja dan ini lebih terdedah kepada maklumat yang berat sebelah terhadap keberkesanan program perlindungan sosial di Bangladesh. Dalam masa yang sama, skop kajian hanyalah kepada tujuh (7) daerah dan ini sukar untuk digeneralisasikan kepada seluruh Bangladesh.

Antara penyelidikan lain ialah, kajian yang dihasilkan oleh Gentilini dan Omamo di dalam karya mereka bertajuk “*Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world*” (2011), serta Norton dan rakan-rakannya di dalam “*Social protection concepts and approaches: Implications for policy and practice in international development*” (2001) pula telah melihat perlindungan sosial dalam era globalisasi. Penyelidik telah mengupas konsep perlindungan sosial berdasarkan perkembangan semasa serta membincangkan isu dan cabaran dalam melaksanakan perlindungan sosial dengan melihat daripada aspek bagaimana dasar berkaitan perlindungan sosial sepatutnya digubal, dilaksana dan dinilai dari masa ke semasa. Perlindungan sosial juga seharusnya dilihat sebagai satu bentuk pelaburan dan bukannya kos atau bebanan kepada negara (Gentilini & Omamo, 2011). Sehubungan itu, aspek institusional perlulah dititikberatkan bagi memastikan dasar dilaksanakan dengan berkesan. Aspek lain seperti integrasi dan kerjasama di kalangan penyedia bantuan, mengadaptasikan pengurusan risiko bagi mengiktiraf keadilan sosial sebagai hak bagi semua individu turut ditekankan sebagai salah satu agenda nasional. Penyelidik juga mendapati dilemma dalam pelaksanaan adalah merupakan antara perkara yang perlu diberi perhatian, dan ini melibatkan isu syarat-syarat kelayakan penerima bantuan, pengenalpastian penerima bantuan yang benar-benar layak dan jenis atau pilihan bentuk pindahan yang sewajarnya diberikan kepada individu. Melalui kajian ini, penyelidik telah membuat kupasan mengenai proses pengenalpastian penerima bantuan yang layak secara

khusus dan melalui pendekatan pengurusan institusi itu tersebut. Perbincangan mengenai peranan proses dasar yang berkesan adalah perlu bagi memberikan panduan yang lebih jelas di dalam pelaksanaan dasar perlindungan sosial.

Selain daripada kajian mengenai perlindungan sosial secara umum, isu berkaitan bantuan awam juga tidak kurang mendapat perhatian di dalam penyelidikan sains sosial. Ini adalah kerana ianya melibatkan peruntukan kewangan hasil daripada pendapatan cukai sesebuah negara. Setiap negara akan memperuntukkan sejumlah wang menerusi belanjawan tahunan bagi menampung kos penyediaan perkhidmatan dan kebajikan kepada rakyat. Oleh yang demikian, semestinya perbelanjaan bagi bantuan awam ini dilaksanakan dengan berhati-hati, cekap dan berkesan supaya pembaziran sumber dapat dielakkan. Ini melibatkan proses pembahagian bantuan yang adil dan tepat kepada hanya mereka yang benar-benar layak untuk menerima bantuan. Atas dasar itulah, isu mengenai pengenalpastian kumpulan sasaran yang benar-benar layak menerima bantuan menjadi topik utama dalam perlindungan sosial.

Jung (2007) pula contohnya telah membincangkan mengenai kurangnya kajian mengenai bantuan awam di Asia Timur. Kajian adalah agak umum dan lebih menumpukan mengenai perbandingan sistem bantuan awam yang terdapat di Korea Selatan, Jepun dan tujuh negara Eropah. Kajian beliau juga bersumberkan penyelidikan, laporan dan kajian literatur terdahulu. Oleh yang demikian, penumpuan kajian hanyalah terhadap apakah program yang terdapat di negara-negara tersebut dan kesannya kepada pembangunan negara.

Kajian lain yang telah dijalankan mengenai bantuan awam kebanyakannya menumpukan kepada isu dan masalah di dalam kelemahan mengenalpasti penerima bantuan yang benar-benar layak. Sekalipun terdapat pelbagai pendekatan di dalam proses pengenalpastian penerima bantuan, namun masalah keciciran dan kesilapan di dalam

pemilihan mereka yang benar-benar layak masih berlaku. Berdasarkan kajian daripada D. Coady et al. (2004), masalah ini adalah bergantung kepada jenis pendekatan proses pengenalpastian yang dilaksanakan di samping turut dipengaruhi oleh beberapa faktor lain seperti keupayaan dari aspek sumber dalam melaksanakan program bantuan serta tahap ketelusan dalam sistem penyampaian perkhidmatan sesebuah negara tersebut. Penermuan ini turut disokong menerusi kajian oleh Devereux (2006), Armando Barrientos (2013), White (2017) dan Lawrence, Stoker, and Wolman (2013). Swaminathan and Misra (2001) pula telah membuat penyelidikan dengan melihat apakah masalah yang timbul apabila Sistem Agihan Makanan Awam di India (*public distribution of food in India (PDS)*) secara universal ditukar kepada sistem pengenalpastian. Mereka membuat kajian perbandingan pada tahun 1995 dan 2000 di perkampungan Maharashtra, India. Hasil penemuan kajian menunjukkan bahawa, menerusi sistem pengenalpastian, masalah kesilapan di dalam pengagihan bantuan telah berlaku iaitu kesilapan di dalam keciciran memberikan bantuan kepada mereka yang benar-benar layak. Selain daripada itu, isu menggunakan pengukuran pendapatan sebagai salah satu instrumen utama yang dominan di dalam proses pengenalpastian juga didapati menyumbang kepada berlakunya kepincangan di dalam pengenalpastian dan pemilihan penerima bantuan yang benar-benar layak. Kajian ini telah dibuktikan oleh Ravallion (2008) dengan melihat senario yang berlaku dalam program pindahan tunai di China. Berdasarkan kepada kajian tersebut, penggunaan pendapatan sebagai faktor atau syarat utama adalah tidak begitu tepat kerana masih terdapat banyak faktor lain yang memainkan peranan penting dalam menentukan kelayakan seseorang individu untuk menerima bantuan.

Selain daripada itu juga, kajian susulan daripada Grosh et al. (2008) juga menekankan bahawa masalah keciciran dan kesilapan ini sebenarnya terjadi disebabkan oleh kelemahan proses pelaksanaan yang digunakan di dalam bantuan awam tersebut turut melibatkan faktor lain seperti bagaimana ianya ditadbir, faktor sosial dan kewangan,

politik dan sebagainya. Kajian susulan yang telah dilaksanakan oleh penyelidik lain seperti R. U. Ahmed and Islam (2011), Weiss (2004) dan Cornia and Stewart (1993) telah mengkaji isu pengenalpastian, namun kupasan yang mendalam sangat diperlukan bagi memahami permasalahan pelaksanaan bantuan awam dengan mengambil kira konteks sesuatu tempat atau negara kerana turut melibatkan sistem kerajaan, politik dan negara tersebut.

Beberapa penyelidikan turut melihat cabaran di dalam melaksanakan bantuan awam yang cekap dan berkesan dalam aspek kerjasama dan integrasi. Menurut kajian terdahulu seperti Van Berkel (2006), A. Barrientos and Santibáñez (2009), Laroque (2007) dan Zhang (2009), sistem perlindungan sosial memerlukan penyelarasan (*coordination*), kerjasama (*cooperation*) dan integrasi (*integration*), bergantung kepada keperluan dan bagaimana sistem perlindungan sosial tersebut dilaksanakan di sesebuah negara tersebut. Ini adalah kerana, sistem perlindungan sosial sangat bersandarkan kepada peranan yang dimainkan oleh agensi atau institusi penyedia program perlindungan sosial, maklumat mengenai populasi, pemohon atau penerima bantuan, program-program bantuan yang sedia ada dan sebagainya. Walaupun ramai penyelidik mengakui kelemahan yang wujud di dalam isu tersebut, namun kupasan dan analisa mengenai faktor ini masih perlu dilakukan dengan lebih mendalam.

Sekiranya diamati dengan teliti, perbincangan dan kajian mengenai isu perlindungan sosial di dalam kebanyakan literatur dan penerbitan adalah melibatkan isu pelaksanaan sistem bantuan awam tersebut. Oleh yang demikian, kajian yang lebih mendalam adalah sangat diperlukan dalam usaha memahami permasalahan sebenar di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial terutamanya dari sudut kajian dasar awam. Ini sekaligus berupaya menyediakan maklumat dan pengetahuan yang lebih jelas terhadap punca

berlakunya kelemahan di dalam bantuan awam dan seterusnya mampu memberikan cadangan dan pandangan terhadap bagaimana seharusnya program tersebut dilaksanakan.

Di Malaysia, pelbagai kertas kerja dan kajian telah dijalankan mengenai perlindungan sosial atau keselamatan sosial. Navamukundan (2000) di dalam artikel “*Social security*” yang telah beliau bentangkan di dalam Persidangan “*Towards an Integrated market in Southeast Asia : The ASEAN Experience*” di Geneva telah mengupas mengenai latar belakang dan pembangunan skim perlindungan sosial di Malaysia, dengan melihat kepada beberapa bahagian mengikut kumpulan masyarakat yang berisiko seperti warga tua, orang kurang upaya, faedah penyakit dan bersalin, faedah kemalangan pekerjaan dan juga elau keluarga. Perbandingan dengan negara lain seperti Singapura, Indonesia, Vietnam, Filipina dan Thailand juga dilakukan bagi mendapatkan pandangan lebih luas mengenai pelaksanaan perlindungan sosial di negara-negara ASEAN. Beliau turut melihat peranan yang perlu dimainkan oleh pihak lain dalam memperkasakan perlindungan sosial iaitu dengan melibatkan kesatuan sekerja dalam menyediakan perlindungan kepada golongan pekerja. Selain dari itu, beliau berpandangan bahawa sistem koperasi sangat bermanfaat dalam menyediakan manfaat dan faedah kepada ahlinya. Berdasarkan kepada pemerhatian beliau, beberapa masalah dan cabaran telah dikenalpasti iaitu liputan perlindungan yang sedia ada (pada waktu itu) hanya menumpukan kepada pekerja sektor formal sedangkan terdapat peningkatan dalam kadar pekerja sektor tidak formal dalam masyarakat kesan daripada krisis ekonomi pada hujung tahun 1990an tersebut. Selain daripada pekerja sektor tidak formal, pekerja asing juga kurang mendapat perlindungan yang sewajarnya di bawah program perlindungan sosial negara dan hanya bergantung kepada keupayaan dan inisiatif majikan untuk menyediakan perlindungan kepada mereka. Beliau turut mencadangkan agar satu kementerian khas ditubuhkan dan dipertanggungjawabkan bagi mengurustadbir perlindungan sosial dan bukanlah bertumpu kepada program yang dilaksanakan secara berasingan sebagaimana

yang dipraktikkan sekarang di Malaysia. Kajian beliau walaubagaimanapun adalah bersifat deskriptif dan tidak mengendalikan pengumpulan data dari sumber primer.

Walaubagaimanapun, terdapat beberapa penyelidikan yang mempunyai kecenderungan untuk menswastakan institusi perlindungan sosial, namun pendekatan tersebut perlulah dikaji dengan mendalam sekiranya ingin dilaksanakan (J. Ahmed, Barber, & Odean, 2016; Hastings, Hortaçsu, & Syverson, 2013; Kitao, 2014). Pengalaman yang dilalui oleh Britain di dalam melaksanakan penswastaan program-program perlindungan sosial menunjukkan kesan yang kurang memberangsangkan apabila menyebabkan kos pentadbiran yang lebih tinggi, terdedah kepada pasaran saham yang tidak stabil, ketaksamarataan, dan kecenderungan terhadap faedah persaraan yang lebih rendah kepada mereka yang berpendapatan rendah terutamanya golongan wanita (Estes, 2004). Walaubagaimanapun, di Chile menampakkan kesan yang positif melalui penswastaan perlindungan sosial (O'Donnell & Shetty, 2013) . Oleh yang demikian, agak sukar untuk membuat kesimpulan terhadap keberkesanan melaksanakan penswastaan program perlindungan sosial.

Mat Zin (2006), dalam penyelidikan beliau lebih memfokuskan mengenai isu kemiskinan bandar dengan menyentuh sedikit aspek perlindungan sosial. Hasil daripada soalselidik yang telah diedarkan kepada 500 isirumah di penempatan berpendapatan rendah di Kuala Lumpur, dapatan kajian menunjukkan bahawa terdapat banyak skim perlindungan sosial di Malaysia, namun masih belum mencukupi, serta terdapat isu responden yang mempunyai pendapatan yang tinggi tetapi mendapat bantuan daripada Jabatan Kebajikan Masyarakat. Salah satu insititusi perlindungan sosial Islam iaitu Baitulmal juga menunjukkan isu yang sama iaitu terdapat kes responden yang berpendapatan tinggi menerima bantuan Baitulmal. Data yang diperolehi juga menunjukkan kebanyakan penerima bantuan Baitulmal adalah dalam kalangan

kakitangan awam yang berpencen sedangkan tiga per empat daripada jumlah responden yang miskin tidak menerima apa-apa bantuan daripada institusi ini. Jika diamati, kajian ini hanya menumpukan kepada isu kelemahan pengagihan bantuan kepada penerima yang tidak begitu layak, sedangkan punca bagaimana kesilapan di dalam pengenalpastian ini berlaku tidak dikaji. Kajian juga hanya menumpukan kepada isu yang berlaku di luar bandar semata-mata.

Kajian lain berkaitan perlindungan sosial juga telah dilakukan oleh beberapa penyelidik lain seperti Mansor & Awang (2002); Mat Zin et al. (2002); Samad et al. (2011) yang membincangkan mengenai latarbelakang dan isu dalam perlindungan sosial di Malaysia. Walaubagaimanapun, kajian yang dilaksanakan oleh penyelidik tersebut adalah umum dan merangkumi ke dua-dua bidang insurans sosial dan juga bantuan awam tanpa menggunakan sebarang responden dalam penyelidikan tersebut. Lee (2002) juga turut membincangkan isu kemiskinan dan perlindungan sosial namun lebih melihat kepada isu pengagihan samarata di kalangan masyarakat dan kumpulan etnik di Malaysia daripada perspektif ekonomi.

Sementara itu juga, banyak kajian berkaitan perlindungan sosial adalah mengenai perlindungan warga tua dengan melibatkan aspek perlindungan serta isu yang wujud dalam memastikan masyarakat tidak akan berhadapan dengan isu kemiskinan di hari tua kelak. Kajian yang dilakukan oleh Caraher (2000) Mohd (2011), (M. Asher, 2002; Mukul G. Asher, 2000); Yaacob and Nurdin (2000) dan Yin-Fah, Masud, Hamid, and Paim (2010) memberi penekanan terhadap perlunya mewujudkan perlindungan yang komprehensif dan stabil kepada warga tua kesan daripada peningkatan taraf hidup dan jangkahayat dalam masyarakat.

Mohd (2009), Mohd (2011), Mohd (2006) dan Bakar and Yunus (2000) pula banyak menghasilkan penulisan yang menumpukan kepada latarbelakang, program sedia ada,

cabaran, isu dan masalah yang dihadapi dalam insurans sosial di Malaysia. Tumpuan mereka adalah lebih kepada peranan yang dimainkan oleh KWSP dan PERKESO dalam menyediakan perlindungan sosial kepada masyarakat. Mereka walaubagaimanapun kurang menyentuh tentang perlindungan sosial daripada perspektif bantuan awam. Mohd. (2006) juga telah melihat keperluan melaksanakan sistem lima tiang di dalam faedah persaraan atau perlindungan warga tua sebagaimana yang dicadangkan oleh World Bank

Sekiranya kajian yang telah disebutkan sebelum ini lebih banyak membincangkan mengenai perlindungan sosial secara umum, M. F. C. Din et al. (2007) pula, melihat isu perlindungan sosial daripada perspektif bantuan awam. Penulisan mereka lebih menumpukan kepada konsep, proses dan cabaran dalam penyampaian perkhidmatan bantuan sosial di Malaysia. Manakala Mohd (2009), Mary (2003) dan Samad et.al., (2011) pula hanya mengupas secara ringkas mengenai program bantuan awam yang terdapat di Malaysia.

Berdasarkan kajian kepustakaan yang dilakukan, penyelidikan mengenai perlindungan sosial memang banyak terdapat di peringkat antarabangsa dan semakin rancak diperbincangkan melalui forum, dan laporan dan dibentangkan di dalam persidangan atau jurnal. Kajian yang dijalankan adalah berdasarkan kepada aspek perlindungan sosial secara umum, insurans sosial, bantuan awam ataupun jaringan keselamatan sosial. Pendekatan yang digunakan adalah samada melihat daripada perspektif ekonomi, sosial, politik, pentadbiran awam, kajian dasar dan sebagainya. Sesetengah kajian pula memfokuskan skop kajian kepada hanya kelompok tertentu seperti orang miskin, kanak-kanak, warga tua, penganggur, buruh warga asing dan sebagainya. Walaubagaimanapun, kajian perlindungan sosial yang melihat daripada perspektif dasar awam masih kurang dilaksanakan di dalam bidang ini.

Di Malaysia contohnya, didapati bahawa kajian terdahulu banyak melihat kepada isu perlindungan sosial secara umum. Sebahagian besar daripadanya melihat isu dan cabaran perlindungan sosial secara menyeluruh dengan merangkumkan aspek bidang insurans sosial dan bantuan awam. Rata-rata kajian lebih menumpukan kepada aspek insurans sosial, iaitu perlindungan terhadap pekerja dalam sektor formal serta faedah dan faedah persaraan. Sehingga kini, kajian berkaitan perlindungan sosial dalam perspektif bantuan awam adalah sangat terhad dan masih belum dikaji secara mendalam terutamanya dengan melihat kepada aspek pelaksanaan dasar atau program.

3.4 Isu utama dalam pelaksanaan program bantuan awam

Berdasarkan kepada kajian kepustakaan yang telah dilakukan, beberapa elemen penting di dalam perlaksanaan program perlindungan sosial telah mendapat perhatian dalam kalangan cendikiawan dan penyelidik seperti Galasso and Ravallion (2004), D. Coady et al. (2004), D Coady, Grosh, and Hodinott (2004), Swaminathan and Misra (2001), Schubert and Goldberg (2005), Gallagher, Struyk, Institute, and Federalism (2001), Caraley (1996), Zhang (2009), Grosh et al. (2008), Weiss (2004), Laroque (2007), Breman (1999), Standing (2007), De Neubourg (2002), A. Barrientos and D. Hulme (2008), (Dhanani & Islam, 2002); Son (2012), R. U. Ahmed and Islam (2011), Zin (2006), Mary (2003) dan ramai lagi. Isu paling utama ialah pengenalpastian, pengagihan, kerjasama dan penyelarasan dan campurtangan politik di dalam program perlindungan sosial.

3.4.1 Pengenalpastian penerima bantuan (*targeting*)

Terdapat banyak kajian telah dibuat mengenai keberkesanan dan implikasi program perlindungan sosial (Lawrence et al., 2013; Ravallion, 2008), walaubagaimanapun, adalah sangat penting juga isu mengenai pengenalpastian kumpulan sasaran yang benar-

benar layak menerima bantuan serta kaedah pengukuran kelayakan tersebut dikaji dengan lebih mendalam. Ini adalah kerana, proses pengenalpastian penerimaan bantuan ini adalah asas kepada proses pelaksanaan program bantuan awam, dan ketepatan dan keberkesanan program tersebut bergantung kepada bagaimana proses pengenalpastian penerima bantuan tersebut dilakukan. Kajian mengenai pengenalpastian ini telah banyak dijalankan oleh penyelidik terdahulu seperti (Armando Barrientos, 2013; White, 2017)

Sebenarnya, matlamat utama dalam pengenalpastian penerima bantuan ini adalah, dasar pemberian bantuan perlulah memfokuskan kepada kumpulan yang benar-benar memerlukan bantuan, berbanding pendekatan konsep *universal* yang tidak memerlukan proses pemilihan. Walaupun terdapat ramai penyelidik yang berpandangan bahawa, akses atau peluang mendapatkan perlindungan sosial sepatutnya bersifat *universal*, namun disebabkan oleh sumber yang terhad dan kedudukan kewangan yang terbatas, kebanyakan negara terutamanya negara sedang membangun dan kurang maju perlu melaksanakan program perlindungan sosial melalui pendekatan yang lebih terancang dan direkabentuk dengan ‘ujian-kelayakan’ serta memerlukan proses agihan yang lebih baik (Zin.R.H.M, 2006).

3.4.1.1 Bentuk pengenalpastian

Terdapat beberapa bentuk pengenalpastian penerima bantuan yang telah disebut di kalangan ramai penyelidik. D. Coady et al. (2004) dan Devereux, Masset, et al. (2015) telah mengkategorikan pendekatan pengenalpastian kepada tiga kategori utama iaitu; i) penilaian terhadap individu dan isirumah, ii) kategori (umur, geografi) dan iii) pemilihan sendiri. Setiap kategori ini mempunyai pecahan yang tersendiri.

Bagi penilaian terhadap individu dan isirumah, terdapat empat bentuk pengenalpastian iaitu, ‘semakan ujian-kelayakan’ (*verified means-test*), iaitu maklumat diperolehi mengenai pendapatan atau harta individu dan isirumah serta membandingkan dengan

beberapa sumber maklumat lain seperti rekod cukai dan harta. ‘Ujian-kelayakan mudah’ (*simple means-test*) pula adalah lebih senang berbanding ‘semakan ujian-kelayakan’ kerana hanya dengan membuat lawatan ke premis isirumah dan membuat semakan secara kualitatif. ‘Ujian-kelayakan proksi’ (*proxy means-testing*) pula lebih terperinci dengan menggunakan skor menerusi bancian terhadap beberapa ciri-ciri isirumah seperti lokasi dan kualiti premis, pemilikan barang atau harta, struktur demografi serta tahap pendidikan isirumah. Pendekatan terkini yang digunakan bagi individu dan isirumah ialah ‘pengenalpastian berdasarkan komuniti’ (*community based targeting*) yang mempunyai elemen penurunan kuasa (*decentralisation*) dengan memberikan kuasa kepada ketua dan ahli kumpulan masyarakat untuk menilai dan memilih siapakah ahli komuniti yang mereka rasakan benar-benar layak untuk menerima bantuan.

Bagi pendekatan ‘pengenalpastian mengikut kategori’ (*categorical targeting*), ianya merujuk kepada pengenalpastian dengan menggunakan kaedah statistik dengan mentakrifkan kelayakan individu atau isirumah dengan melihat kepada ciri-ciri yang berkaitan dengan kemiskinan dan mudah untuk dibuat pemerhatian yang mana data berkaitan kemiskinan tersebut sukar untuk dimanipulasikan yang berkaitan dengan kemiskinan. Contohnya umur, jantina, etnik, pemilikan tanah, komposisi demografi dan sebagainya. Pendekatan ini seringkali juga digunakan bersama-sama dengan pendekatan pengenalpastian yang lain.

Pendekatan ‘pemilihan sendiri’ pula lebih memfokuskan kepada memberi galakan kepada mereka yang benar-benar miskin. Antara pendekatan yang digunakan ialah skim kerja awam (*public work scheme*), penawaran komuniti (*community bidding*) dan subsidi makanan universal (*universal food subsidies*).

Menurut Asian Development Bank pula, beberapa bentuk pengenalpastian penerima bantuan dalam perlindungan sosial adalah seperti berikut;

- i) ‘Pengenalpastian mengikut kumpulan / kelompok’ (*group targeting*), iaitu proses mengenalpasti penerima bantuan berdasarkan kepada kumpulan masyarakat tertentu seperti ibu, kanak-kanak, dan masyarakat dalam satu-satu kawasan. Kaedah pengenalpastian ini adalah paling mudah, namun isu keciciran dan kebocoran (*leakages*) kepada individu yang bukan-miskin (tidak layak) selalunya adalah tinggi.
- ii) ‘Ujian-kelayakan’ (*means-testing*), iaitu pengenalpastian penerima bantuan mengikut ujian kelayakan dengan mengenalpasti individu atau isirumah yang berada di bawah tingkat pendapatan kemiskinan yang ditetapkan. Ujian mengikut keupayaan ini lebih tepat dalam mengenalpasti golongan miskin namun mempunyai kos transaksi (pengurusan) yang lebih tinggi berbanding pengenalpastian mengikut kelompok.
- iii) ‘Ujian-kelayakan proksi’ (*proxy means-testing*); ianya merupakan sebahagian daripada bentuk ujian kelayakan iaitu pengenalpastian dilakukan melalui indikator atau proksi untuk dikaitkan dengan tahap pendapatan atau kemiskinan penerima bantuan. Bagi tempoh bantuan yang bersifat sementara, adalah dibolehkan untuk menggunakan kuasa budi bicara dalam kalangan pelaksana seperti pegawai awam dan badan-badan bukan kerajaan tempatan.
- iv) ‘Pemilihan-sendiri’ (*self-selection*) akan mampu mengelakkan *moral hazard*, samada faedah tersebut terlalu rendah atau disebabkan oleh terdapatnya stigma sosial yang dikaitkan dengan mereka (contohnya hanya mereka yang benar-benar memerlukan bantuan akan menerima program seperti ‘makanan-dengan-pekerjaan’ atau ‘kerja-kerja awam’). Walaubagaimanapun, disebabkan oleh faedah tersebut adalah di bawah paras gaji semasa pasaran, maka program tersebut adalah tidak berkesan untuk mengeluarkan mereka daripada kelompok kemiskinan.

Bagi kebanyakan negara, pendekatan yang digunakan oleh kerajaan selalunya adalah ‘ujian-kelayakan’, walaubagaimanapun, ianya juga digunakan bersama-sama dengan pendekatan lain mengikut kesesuaian organisasi penyedia bantuan tersebut, samada pihak swasta ataupun badan bukan kerajaan. Walaubagaimanapun, bagi kes-kes tertentu; pendekatan ‘pemilihan-sendiri’ juga turut menunjukkan keberkesanan dan boleh dilaksanakan bersesuaian dengan rekabentuk program dan kedudukan ekonomi dan sosial sesebuah negara tersebut (Schubert & Goldberg, 2005).

3.4.1.2 Masalah dan cabaran pengenalpastian

Kajian mengenai pelaksanaan bantuan awam tidak dapat lari daripada isu kesilapan dalam proses pengenalpastian. Dua masalah besar yang dapat dilihat adalah kesilapan inklusif (*error in inclusion*) dan kesilapan pemunggiran (*error in exclusion*).

Swaminathan and Misra (2001) di dalam kajian mereka mengenai pengenalpastian penerima bantuan di India telah menggunakan terminologi kesilapan di dalam kesilapan pengenalpastian sebagai ‘Jenis I - kesilapan di dalam pemunggiran’ (*Type I Error of wrong exclusion*) dan ‘Jenis II – Kesilapan di dalam inklusif’ (*Type II – Error of wrong inclusion*). Jenis I merujuk kepada kesilapan dalam mengenalpasti penerima bantuan dengan memunggirkan mereka yang layak daripada menerima bantuan, manakala Jenis II adalah menyenaraikan mereka yang tidak layak ke dalam program bantuan awam untuk menerima bantuan.

Pendekatan yang digunakan oleh Swaminathan and Misra adalah berdasarkan kajian terdahulu yang dilakukan oleh Cornia and Stewart (1993), yang menggunakan Kesilapan F (*Failure to reach the target population*) dan Kesilapan E (*mistakes of excessive coverage*). Walaubagaimanapun, kesemua ini mempunya maksud yang sama iaitu kesilapan di dalam proses pengenalpastian dapat dilihat dalam dua keadaan iaitu samada menyenaraikan mereka yang tidak layak di dalam skim atau program bantuan awam

ataupun, meminggirkan mereka yang sebenarnya layak daripada menerima program bantuan tersebut.

Selain daripada itu, antara masalah yang turut berlaku adalah, mereka yang benar-benar memerlukan bantuan dan sokongan seringkali tidak mengetahui dan menyedari tentang wujudnya program bantuan yang wujud dan yang disediakan oleh kerajaan. Oleh yang demikian, adalah perlu bagi kerajaan melaksanakan usaha berterusan untuk meningkatkan capaian terhadap golongan tersebut, terutamanya semasa krisis ekonomi Mat Zin (2006).

Kajian yang dilakukan oleh Grosh et al. (2008) telah mengenalpasti bahawa kesilapan ini berlaku disebabkan oleh pelbagai faktor institusi penyedia program perlindungan sosial itu sendiri seperti kecekapan di dalam pengurusan dan pentadbiran program, insentif peribadi yang diterima oleh pelaksana, isu-isu semasa yang berkaitan sosial dan politikal sebagaimana yang dibincangkan di dalam kajian yang dijalankan oleh World Bank. Faktor-faktor tersebut secara tidak langsung meyumbang kepada kesilapan yang berlaku di dalam proses pengenalpastian samada daripada pihak pelaksana, penerima bantuan ataupun pihak lain seperti pemimpin politik, pihak swasta, badan bukan kerajaan dan juga suasana semasa dalam dan luar negara.

3.4.2 Pengagihan bantuan atau faedah (*distribution*)

Isu pengagihan telah diperbincangkan dengan meluas dalam kajian mengenai kemiskinan. Sebagaimana yang telah disebutkan di dalam banyak penyelidikan daripada ramai cendikiawan, perlindungan sosial dan kemiskinan adalah bidang yang sangat berkaitrapat antara satu sama lain. Oleh yang demikian, kajian di dalam bidang perlindungan sosial tidak akan dapat lari daripada menitikberatkan soal agihan atau juga disebut penyampaian bantuan kepada individu yang benar-benar layak untuk menerima

bantuan yang disediakan oleh kerajaan (A. Barrientos & Santibáñez, 2009; Armando Barrientos, 2013; Leung & Xiao, 2015).

3.4.2.1 Proses agihan bantuan

Terdapat pelbagai bentuk proses agihan dalam program perlindungan sosial. Proses agihan adalah merujuk kepada bagaimana sesuatu faedah atau manfaat tersebut diagihkan kepada individu yang telah dipilih untuk menerima bantuan tersebut (Abu Bakar AH, 2011; M. F. C. Din et al., 2007).

Berdasarkan kepada kajian terdahulu, beberapa pendekatan agihan dapat dilihat melalui; pertama; faedah disampaikan terus kepada penerima bantuan, samada ke premis penerima bantuan tersebut. Faedah ini melibatkan kos yang tinggi kepada penyedia bantuan awam kerana perlu hadir ke premis penerima bantuan untuk menyampaikan bantuan tersebut. Pendekatan kedua pula adalah melalui penerima bantuan yang perlu datang sendiri ke tempat pengagihan bantuan untuk menerima atau mendapatkan bantuan, dan yang ketiga, agihan bantuan (dalam bentuk wang tunai) dimasukkan terus ke akaun bank penerima bantuan. Bagi bentuk agihan bantuan pertama dan kedua, ianya lebih kepada bantuan berbentuk barang manakala kaedah agihan bantuan ketiga lebih menjurus kepada bantuan berbentuk wang tunai.

3.4.2.2 Faktor berlakunya kelemahan dalam agihan

Isu mengenai pengagihan bantuan yang lemah, faedah yang tidak sampai kepada kumpulan yang disasarkan, liputan faedah dan eksklusif sosial adalah di antara isu pengagihan yang serius dan sering diperbincangkan di dalam perlindungan sosial. Ini melibatkan isu agihan yang tidak adil apabila berlakunya kesilapan dalam pengenalpastian serta ketidakcekapan dalam pengukuran keperluan dan agihan dalam kalangan penerima bantuan. Selain daripada itu, isu lain dalam proses pengagihan bantuan turut melibatkan kos dan perbelanjaan untuk mengagihkan faedah tersebut

kepada penerima bantuan. Kos yang dibincangkan di sini dapat dilihat daripada dua perspektif atau pihak iaitu melibatkan penyedia bantuan, dan penerima bantuan itu sendiri. Bagi penyedia bantuan, kos yang terlibat adalah perbelanjaan pengangkutan dan masa yang diambil bagi mengedarkan bantuan tersebut, terutamanya di kawasan pedalaman. Manakala bagi penerima bantuan pula, kos yang diambilkira adalah perbelanjaan bagi pengangkutan untuk menerima atau mengambil bantuan tersebut, yang adakalanya dikatakan tidak berbaloi sekiranya kos bantuan yang diterima adalah lebih sedikit atau relatifnya tidak jauh berbeza dengan kos pengangkutan yang perlu dibelanjakan oleh penerima bantuan tersebut. Selain itu, proses bagi menerima bantuan tersebut adakalanya turut melibatkan kos melepas iaitu mereka terpaksa meninggalkan tanggungan atau keluarga yang dijaga bagi menerima bantuan tersebut. Bagi mereka yang bekerja, mereka terpaksa bercuti semata-mata untuk mengambil bantuan tersebut.

Perlu diingatkan bahawa pengagihan bantuan awam yang adil dan saksama adalah sangat bergantung kepada proses pengenalpastian penerima bantuan. Kaedah serta rekabentuk ‘ujian-kelayakan’ yang sempurna bagi mengenalpasti mereka yang layak adalah sangat diperlukan bagi memastikan bantuan tersebut sampai dan diberikan dan diagihkan kepada hanya mereka yang benar-benar layak (Mat Zin 2006).

3.4.3 Kerjasama dan penyelarasan dalam kalangan penyedia perlindungan sosial

Di dalam kajian literatur perlindungan sosial juga ada membincangkan mengenai keperluan terhadap kerjasama dan hubungan yang erat dalam kalangan penyedia program perlindungan sosial. Pengalaman daripada banyak negara lain telah menunjukkan bahawa terdapat kecenderungan untuk mengintegrasikan atau menggabungkankan program perlindungan sosial (Laroque, 2007). Walaupun terdapat pelbagai bentuk atau pendekatan integrasi perlindungan sosial yang berbeza antara satu negara dengan negara yang lain, namun matlamat utamanya ialah bagi memastikan keseragaman dalam sistem

perlindungan sosial bagi mengurangkan sistem yang terpisah (*segmented*) yang juga secara langsung dapat mengelakkan pemberian faedah yang tertumpu hanya kepada kumpulan atau kelompok tertentu semata-mata (Laroque, 2007). Keperluan terhadap koordinasi dalam pentadbiran perlindungan sosial ini juga sangat ditekankan oleh Devereux, Roelen, and Ulrichs (2015); Devereux and Sabates-Wheeler (2004).

3.4.3.1 Bentuk penyelarasan - koordinasi, kerjasama, integrasi

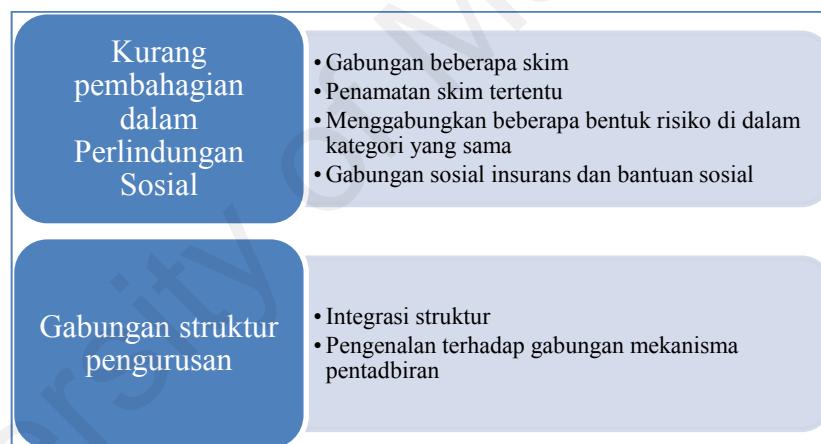
Terdapat beberapa bentuk koordinasi (penyelarasan) dalam program perlindungan sosial. Kajian yang dibuat oleh Mabbet & Bolderson (1998), melihat kerjasama dalam melaksanakan program perlindungan sosial dari aspek pentadbiran awam iaitu samada iaanya harus berpusat di peringkat kerajaan persekutuan ataupun, boleh diturunkan kuasa kepada kerajaan negeri dan tempatan. Sebahagian pendapat menyatakan bahawa adalah lebih baik sekiranya program bantuan awam dilaksanakan di peringkat negeri kerana mereka lebih mengenali rakyat, oleh yang demikian memudahkan mereka menggunakan kuasa budibicara dalam mengenalpasti dan mengagihkan bantuan.

Menurut Mabbet & Bolderson (1998), selain daripada kerajaan pusat, terdapat dua jenis institusi yang terlibat di dalam pentadbiran faedah perlindungan sosial, iaitu kerajaan sub-nasional (tempatan dan negeri), dan institusi insurans sosial berautonomi yang secara umumnya turut mempunyai keterlibatan sebagai rakan kongsi sosial (*social partner*). Walaubagaimanapun, situasi ini akan mendorong kepada beberapa sekatan dan masalah seperti kekurangan hasil, lambakan sosial, dan persaingan pasaran di dalam insurans swasta.

Oleh sebab itulah, mereka mencadangkan bahawa sistem perlindungan sosial hendaklah dilaksanakan secara berpusat di peringkat kerajaan persekutuan. Ini adalah kerana kerajaan pusat mempunya kuasa untuk menggubal dasar dan mempunyai

kemampuan dalam mengawal, membuat penambahbaikan menerusi autonomi pengurusannya.

Pandangan daripada Laroque (2007) pula melihat proses koordinasi, kerjasama dan integrasi perlindungan sosial daripada perspektif pengurusan. Beliau mendefinisikan integrasi keselamatan sosial sebagai “merangkumkan program perlindungan sosial yang mempunyai skop yang sama yang mana selama ini dilaksanakan berasingan; atau program yang tidak lagi (kelihatan) berbeza dengan program yang lain”. Enam pendekatan integrasi yang disarankan oleh Laroque dapat dilihat melalui gambarajah di bawah.



Gambarajah 3.1 : Pendekatan Integrasi Keselamatan Sosial

(Laroque, M.-F. (2007). *Integrated Social Security, Dynamic Social Security? Development and Trends : Supporting Dynamic Social Security* (pp. 61). Geneva: International Social Security Association.)

Enam pendekatan yang disarankan oleh Laroque (2007) melalui dua kategori integrasi sebagaimana yang ditunjukkan di dalam diagram 3.1 adalah:

- i. Gabungan beberapa skim iaitu menggabungkan beberapa program keselamatan sosial yang mempunya ciri-ciri yang hampir sama seperti skim pencen, faedah

kesihatan bagi kecederaan dan keilatan. Selain daripada itu juga, penggabungan ini dapat dibuat terhadap kategori populasi yang sama seperti penganggur, warga tua, kanak-kanak, individu miskin dan sebagainya. Pendekatan penggabungan yang paling besar adalah dengan mewujudkan skim universal.

- ii. Pendekatan kedua ialah penamatan skim tertentu yang disebabkan oleh skim yang sedia ada tidak lagi relevan pada suasana semasa. Di samping itu juga, skim perlindungan sosial bolehlah ditamatkan apabila skim yang sedia ada mempunyai persamaan yang sangat hampir dengan beberapa skim lain.
- iii. Pendekatan seterusnya ialah menggabungkan risiko dalam kategori yang sama seperti penyakit yang disebabkan pekerjaan dengan menyebabkan keilatan yang sukar untuk disembuhkan.
- iv. Gabungan atau integrasi yang besar adalah dapat dilihat melalui pendekatan yang keempat iaitu usaha menggabungkan bantuan awam dengan insurans sosial dan ini memerlukan usaha yang besar daripada pihak kerajaan untuk dilaksanakan.
- v. Dari aspek gabungan struktur pengurusan, pendekatan yang kelima ialah dengan menggabungkan operasi pengurusan dan pentadbiran program perlindungan sosial yang bukan sahaja melibatkan gabungan badan pengurusan, malah agensi atau jabatan yang melaksanakan program tersebut.
- vi. Gabungan yang keenam pula ialah memperkenalkan gabungan mekanisme pentadbiran dalam menguruskan program perlindungan sosial, contohnya menyeragamkan borang permohonan bantuan bagi setiap agensi dan jabatan penyedia bantuan sebagaimana yang dilaksanakan di Columbia. Pendekatan ini akan memudahkan prosedur dan memastikan perkhidmatan yang lebih baik serta meningkatkan kerjasama yang erat dalam kalangan penyedia bantuan.

Walaubagaimanapun, di dalam kajian ini, konsep koordinasi, kerjasama dan integrasi adalah seperti berikut:

(a) Penyelarasan.

Penyelarasan program perlindungan sosial adalah sangat diperlukan bagi memastikan terdapatnya sistem yang lebih teratur dalam menyelaraskan program perlindungan sosial. Walaubagaimanapun, bagi mencapai matlamat ini, perlulah terdapat satu badan khas yang bertindak sebagai penyelaras (*coordinator*) dan berperanan sebagai agensi permandu (*lead agency*) bagi agensi atau penyedia bantuan sosial yang lain.

(b) Kerjasama

Kerjasama pula membawa maksud yang lebih longgar dan mudah berbanding koordinasi dan integrasi. Maksudnya perlu kerjasama yang erat dalam kalangan penyedia bantuan. Bentuk kerjasama adalah seperti hubungan komunikasi, pengendali program, perkongsian ilmu, maklumat, data dan sebagainya.

(c) Integrasi

Konsep integrasi telah dibawa dengan komprehensif oleh Laroque (2007). Ianya melibatkan enam pendekatan integrasi iaitu sebagaimana yang telah dinyatakan sebelum ini. Walaubagaimanapun, bagi tujuan penyelidikan ini, integrasi yang dapat diadaptasikan adalah integrasi sistem maklumat yang seragam di kalangan penyedia dan pemberi bantuan awam.

Apa yang dapat dilihat, konsep koordinasi dan kerjasama akan sangat berkesan untuk digunakan di dalam proses pelaksanaan sekiranya program bantuan awam tersebut dilaksanakan secara berasingan oleh agensi yang berbeza-beza. Koordinasi program perlindungan sosial dilaksanakan dengan pendekatan yang berbeza antara satu Negara dengan Negara lain. Bagi Negara seperti Australia (Centrallink), United Kingdom (Department of Work & Pension), dan Amerika Syarikat (Social Security Administration), program perlindungan sosial diselaraskan dibawah agensi yang besar mencakupi bidang insurans sosial dan bantuan awam.

3.4.3.2 Keperluan terhadap penyelarasan

Pengalaman yang dilihat di banyak negara dan kajian, membuktikan sistem perlindungan sosial seringkali dilaksanakan oleh beberapa kementerian dan jabatan yang mempunyai fokus, tanggungjawab dan akauntabiliti yang berbeza. Ini menyebabkan berlakunya pertindihan dalam usaha, agihan bantuan dan kelemahan penyelarasan antara institusi penyedia bantuan sosial tersebut (Gentilini & Omamo, 2011). Di dalam banyak kes, isu kerjasama dan koordinasi yang lemah amat perlu diberikan perhatian kerana ianya akan menyebabkan berlakunya ketidakseragaman, agihan yang tidak konsisten dan tidak samarata di kalangan penerima bantuan. Ini adalah berpuncu daripada masalah pertindihan dalam proses awal pengenalpastian penerima bantuan. Oleh yang demikian, instrumen dalam dasar dan program perlindungan sosial hendaklah diselaras dan disepadukan (Norton et al., 2001). Sekiranya tiada kerjasama, maka pembaziran sumber akan berlaku sedangkan sumber yang ada dapat diagihkan dengan lebih cekap dan saksama kepada lebih ramai individu yang benar-benar layak. Secara tidak langsung, keyakinan rakyat terhadap usaha kerajaan dalam membantu masyarakat akan juga terjejas sekiranya tiada usaha dalam menangani masalah ini. Kurangnya koordinasi dalam kalangan agensi penyedia serta program perlindungan sosial juga turut memberi kesan terhadap proses pelaksanaan sebagaimana yang dikaji oleh Bonilla-Chacín and Aburto (2013) mengenai penjagaan kesihatan di Mexico.

Selain daripada itu juga, A. Barrientos and D. Hulme (2008) menyatakan bahawa bagi memastikan kejayaan di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial, ianya memerlukan integrasi secara mendatar (horizontal) dalam kalangan penyelidik, penganalisis dasar, pakar pengkaji sosial, dan politik, pakar kewangan, pengurus-pengurus program, sistem maklumat dan pemimpin masyarakat.

3.4.4 Dasar program perlindungan sosial di Malaysia

Dalam kebanyakan negara, perlindungan sosial adalah dilaksanakan di bawah payung Dasar Sosial Negara. Bagi negara-negara Asia Tenggara contohnya, rasional bagi menitikberatkan dasar sosial adalah kerana ianya merupakan satu usaha terhadap pembangunan kebajikan yang disediakan kepada rakyat. Dasar ini merupakan satu keperluan yang sangat penting dan menjadi instrumen atau alat bagi pembangunan sosio-ekonomi (S. Cook & Kwon, 2007).

Di Malaysia, tidak ada dasar perlindungan sosial atau keselamatan sosial secara khususnya (Mohd, 2006), walaubagaimanapun, ianya dilaksanakan melalui program-program dan skim di bawah Dasar Sosial Negara yang telah dilancarkan pada tahun 2003 (Samad et al., 2011). Teras utama bagi Dasar Sosial Negara ini adalah bagi memastikan semua individu, keluarga dan masyarakat, tanpa mengira kaum, daerah, budaya, jantina, pandangan politik atau negeri asal di dalam Malaysia, mampu dan layak untuk menikmati faedah daripada pembangunan negara serta mempunyai taraf hidup yang berkualiti.

Secara ringkasnya, tiga fasa dalam pembangunan sosial negara dapat dijelaskan seperti berikut:

Fasa pertama : 1957 – pertengahan 1980an

Perhatian diberikan terhadap pembangunan luar bandar, program-program kebajikan sosial dimulakan dengan giat, serta penubuhan Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO) dan Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP).

Fasa Kedua : Pertengahan 1980an – 1997

Di dalam fasa ini, kerajaan memberi penekanan terhadap penggubalan dan pelaksanaan Dasar Sosial, dan dalam masa yang sama menggalakkan keterlibatan dan kerjasama pihak swasta dan badan bukan kerajaan dalam bidang perkhidmatan sosial

Fasa Ketiga : 1997 – sehingga kini

Kesan daripada krisis kewangan dan ekonomi pada tahun 1997 (penurunan nilai matawang dan kemelesetan ekonomi yang mendadak yang menyebabkan pengangguran dan sebagainya) kerajaan mengambil langkah meneruskan perkhidmatan sosial dan kebijakan untuk memastikan kebijakan dan kepentingan masyarakat sentiasa terjamin.

Majlis Sosial Negara juga telah ditubuhkan di peringkat Persekutuan, Negeri dan Daerah bagi menyelaraskan usaha-usaha pembangunan yang dilaksanakan oleh badan dan jabatan kerajaan, pertubuhan bukan kerajaan dan persatuan penduduk.

Usaha diteruskan dengan beberapa inisiatif bagi menyediakan peluang pekerjaan, menggalakkan pelaburan dan perniagaan berskala kecil dan sederhana, bantuan khas kepada isirumah miskin yang tidak mampu bekerja yang disebabkan oleh beberapa faktor seperti taraf pendidikan, masalah tua dan kurang upaya.

Fasa-fasa di atas menunjukkan perkembangan di dalam Dasar Sosial Negara, bermula dari awal kemerdekaan hingga ke hari ini. Sekiranya diamati dengan teliti, peranan perlindungan sosial merupakan salah satu agenda yang terdapat di dalam dasar tersebut samada secara langsung atau tidak. Penekanan dan perhatian terhadap isu-isu seperti kemiskinan, peluang pekerjaan, perlindungan dari aspek sosial dan ekonomi terhadap golongan yang kurang bernasib baik adalah antara isu yang sering diperbahaskan di dalam Dasar Sosial Negara.

Bagi Negara Malaysia, Dasar Sosial Negara menjadi payung bagi dasar dan program perlindungan sosial Malaysia seperti Dasar Kebajikan Masyarakat, Dasar Warga Tua Negara, Dasar Orang Kurang Upaya dan sebagainya. Dasar ini dikuatkuasakan melalui perundangan dan akta seperti Akta Orang Papa 1977, Akta Kanak-kanak 2001 serta beberapa perundangan yang lain. Polisi dan akta ini merupakan mekanisma yang digunakan oleh kerajaan bagi memastikan kebijakan masyarakat dan kestabilan sosial menerusi kesaksamaan sosial dengan cara memperkuatkan program perlindungan sosial.

Jadual 3.1 menerangkan mengenai perkaitan dasar, akta dan program yang berkaitan di dalam Dasar Sosial Negara.

Jadual 3.1 :Jadual Dasar, kumpulan sasaran dan Akta berkaitan perlindungan sosial di Malaysia

DASAR	KUMPULAN SASARAN	AKTA	PERANAN
Dasar Warga Tua Negara	Warga tua	Akta Orang Papa 1977	Menumpukan kepada perlindungan kepada warga tua miskin, tidak mempunyai keluarga
Dasar Kanak-kanak Negara	Kanak-kanak	Akta Kanak-kanak 2001	Memfokuskan kepada pendidikan, dan kebijakan kanak-kanak dari isirumah miskin
Dasar Kebajikan Masyarakat	Orang miskin	Akta Orang Papa 1977	Memberi bantuan saraan kepada individu dan isirumah miskin untuk meneruskan kehidupan sehari-hari
Dasar Wanita Negara	Wanita / ibu tunggal	Tiada akta khas untuk ibu tunggal	Mengkhususkan kepada kemiskinan dalam kalangan wanita, terutamanya ketua isirumah wanita
Dasar Orang Kurang Upaya	Orang kurang upaya	Akta Orang Kurang Upaya 2008 (Akta 685)	Menyediakan bantuan kepada golongan yang kurang upaya, terutamanya dari kalangan isirumah miskin

Berdasarkan kepada jadual di atas, hampir kesemua kumpulan sasaran mempunyai dasar dan akta tersendiri. Tujuan kerajaan mewujudkan dasar tersebut adalah bagi memastikan

penguatkuasaan dan perancangan yang bersesuaian terhadap kumpulan sasar mengikut kategori yang telah ditetapkan.

Usaha dan perancangan melalui dasar dan akta tersebut diperkuuhkan lagi oleh dasar-dasar lain yang dilaksanakan di Malaysia. Ini dapat dilihat melalui perkembangan yang berlaku dalam dasar-dasar pembangunan negara seperti pelan jangkapanjang yang telah meletakkan isu perlindungan sosial sebagai salah satu agenda nasional sebagaimana yang dapat dilihat dalam Belanjawan Negara, Rancangan Lima Tahun Malaysia, Model Baru Ekonomi dan lain-lain. Perhatian yang serius ini adalah berdasarkan kajian terhadap pendapatan isi rumah di Malaysia yang telah mengenalpasti isu-isu dalam pengagihan pendapatan dan kekayaan di Malaysia. Walaupun kadar kemiskinan mutlak telah dapat dikurangkan dengan ketara melalui pertumbuhan ekonomi yang pesat, namun jurang antara golongan kaya dan miskin semakin melebar. Oleh itu masalah ketaksamaan sosial masih lagi tetap sebagai cabaran utama di negara ini. Justeru, Model Baru Ekonomi yang diperkenalkan oleh kerajaan Malaysia pada tahun 2009 telah menggariskan inklusif sosial sebagai salah satu matlamat dan sasaran penting untuk mencapai wawasan Malaysia sebagai sebuah negara maju pada tahun 2020 kelak.

“Di samping itu, hasil kaji selidik pendapatan isi rumah menunjukkan bahawa pertumbuhan pendapatan hanya kukuh bagi isi rumah Malaysia yang tergolong dalam kumpulan 20% teratas manakala isi rumah dalam kumpulan 40% terendah mengalami pertumbuhan pendapatan purata yang paling perlahan, dengan meraih kurang daripada RM1,500 sebulan pada tahun 2008”

Ringkasan Eksekutif, Model Baru Ekonomi (2009),Ms 1

Bagi menghadapi cabaran ini, kerajaan berpandangan bahawa, pendekatan dalam memperkuuhkan sistem perlindungan sosial di Malaysia merupakan formula untuk

mengatasi masalah ketaksamaan pendapatan dan mengukuhkan inklusif sosial dalam kalangan masyarakat. Berbanding dengan negara-negara lain, mereka mempunyai dasar khusus dalam perlindungan sosial atau bantuan awam seperti India – Dasar Kebangsaan Bantuan Sosial (Mishra, 2014), Lesotho – Dasar Bantuan Kebajikan Sosial (Dhemba, 2013) serta beberapa negara lain lagi.

Banyak usaha-usaha yang telah diambil dan dilaksanakan oleh kerajaan samada Negara Malaysia atau negara lain bagi menyelesaikan isu kemiskinan dan perlindungan sosial, termasuklah skim pindahan wang secara bersyarat (*conditional cash transfer scheme*) sebagaimana yang dilaksanakan oleh Colombia, Chile, Brazil, Mexico, Amerika Latin, Amerika Syarikat (Rawling (2005). Antara inisiatif lain seperti program pindahan pekerjaan (*possible work related transfer programs*), memperluaskan program insurans kesihatan, memperkuatkkan perlindungan warga tua dan dana bagi pencen turut dilaksanakan bagi berusaha memastikan perlindungan ekonomi dan sosial yang mapan kepada rakyat. Rawlings, L. B., & Rubio, G. M. (2005). Evaluating the impact of conditional cash transfer programs. *The World Bank Research Observer*, 20(1), 29-55.

Salah satu isu yang menjadi perhatian serius di dalam Model Baru Ekonomi ialah cabaran yang dihadapi oleh isirumah 40% terendah. Mereka yang berada di dalam kategori ini dikatakan kumpulan masyarakat yang paling terdedah terhadap sebarang risiko sekiranya berlaku sebarang kesukaran ataupun kesan buruk dalam aspek sosial dan ekonomi. Dasar kewangan melalui belanjawan tahunan telah mengutarakan beberapa strategi dalam mempromosikan perlindungan yang lebih baik dalam jaringan keselamatan sosial, dan ini diperkuatkkan lagi dengan inisiatif dan insentif di bawah Model Baru Ekonomi dengan memberikan perhatian serius terhadap status sosio-ekonomi kumpulan ini. Dua strategi utama telah dikenalpasti iaitu menyediakan akses terhadap peluang

pekerjaan yang lebih baik dan meningkatkan produktiviti untuk penjanaan pendapatan mereka.

Bagi melaksanakan tanggungjawab dan perancangan di dalam perlindungan sosial ini di bawah dasar dan akta yang ada di negara, beberapa kementerian, jabatan dan agensi kerajaan telah diberikan mandat untuk memainkan peranan penting membantu masyarakat dari segi perspektif bantuan awam dan insurans sosial. Pelbagai program telah diwujudkan dalam menyediakan perlindungan terhadap pendapatan, perkhidmatan kebajikan, bantuan dan pekerjaan serta penjanaan pendapatan.

Bagi aspek program bantuan awam, ianya adalah meliputi bantuan kebajikan dalam bentuk pindahan tunai (*in-cash transfer*) ataupun pindahan barang (*in-kind transfer*) kepada golongan yang benar-benar memerlukan serta bantuan kewangan mikro bagi penerima yang berpotensi untuk meningkatkan pendapatan mereka melalui perusahaan kecil dan sederhana yang dilaksanakan oleh beberapa kementerian di bawah bidangkuasa masing-masing.

Insurans sosial pula berperanan menyediakan perlindungan terhadap kecederaan semasa pekerjaan dan keilatan atas sebarang sebab dan akibat di luar pekerjaan, simpanan persaraan dan perlindungan di hari tua dan ianya dilaksanakan di bawah Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP) dan Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO) dan Lembaga Tabung Angkatan Tentera (LTAT). Organisasi keselamatan sosial ini telah berkembang dengan pelbagai cara untuk memenuhi keperluan semasa selaras dengan peredaran global. Insitusi keselamatan sosial ini juga telah memperluaskan peranan mereka dengan ketara dalam menggalakkan dan memastikan perlindungan sosial yang lebih berkesan kepada pekerja sektor formal.

3.4.4.1 Bantuan Awam

Sebagai salah satu cabang penting dalam perlindungan sosial, pelbagai program-program pembasmian kemiskinan di bawah perspektif bantuan awam telah dilaksanakan oleh kerajaan Malaysia. Di peringkat kerajaan persekutuan, peranan serta tanggungjawab dalam perlindungan sosial dilaksanakan di pelbagai peringkat. Pelaksanaan di kementerian ini adalah berdasarkan kepada portfolio dan fungsian kementerian itu masing-masing.

Jadual 3.2 : Program bantuan awam di Malaysia

PERLINDUNGAN SOSIAL	KEMENTERIAN / JABATAN / AGENSI	PERANAN / KUMPULAN SASAR
Bantuan Awam/ Jaringan Keselamatan Sosial	Jabatan Kebajikan Masyarakat, Kementerian Pembangunan Wanita Keluarga dan Masyarakat	Miskin tegar, miskin, warga tua, kurang upaya, ibu tunggal, kanak-kanak, mangsa bencana alam
	Kementerian Kesihatan	Perkhidmatan kesihatan, hospital dan rawatan
	Kementerian Pelajaran	Perkhidmatan pendidikan dan kanak-kanak
	Kementerian Sumber Manusia	Penganggur dan golongan kurang upaya
	Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah	Miskin tegar, miskin, penganggur dan penjanaan pendapatan
	Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan	Miskin tegar, miskin, warga tua, kurang upaya, ibu tunggal, anak yatim dan mangsa bencana alam.
	Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani	Miskin tegar, miskin, penganggur dan penjanaan pendapatan

Jadual di atas menjelaskan bahawa setiap kementerian tersebut mempunyai fokus sendiri berdasarkan bidang kuasa mereka. Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat menerusi Jabatan Kebajikan Masyarakat dilihat sebagai peneraju utama sebagai penyedia program bantuan awam berbanding dengan kementerian yang lain.

Peranan ini dilaksanakan secara meluas oleh jabatan-jabatan di bawahnya, terutamanya Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM) yang secara umumnya menyediakan perlindungan minimum dan bantuan saraan dari aspek kewangan dan sokongan bagi menyara kehidupan serta program yang mampu meningkatkan pendapatan kepada golongan yang benar-benar memerlukan (miskin dan lemah), terutamanya kanak-kanak, wanita, miskin, orang tua, kurang upaya, mangsa bencana alam dan pesakit terlantar (Jai, 2003). JKM yang merupakan organisasi perkhidmatan kemanusiaan (*human service organization*) juga menawarkan perkhidmatan sosial dengan menyediakan bantuan awam kepada kumpulan Sasaran. Antara peranan utama JKM adalah melindungi taraf hidup kumpulan sasarannya daripada terus menerus miskin, memberikan saraan minimum sebagai sumber pendapatan selain daripada perlindungan terhadap sebarang penderaan (*abusive*). JKM turut menyediakan bantuan perkhidmatan pemuliharaan kepada golongan yang memerlukan seperti orang kurang upaya. Dalam masa yang sama, JKM juga turut berusaha dalam memajukan serta membangunkan masyarakat daripada golongan kumpulan Sasaran serta integrasi sosial (M. F. C. Din et al., 2007) bagi memastikan tidak ada isu pemunggiran sosial dalam masyarakat.

Bantuan dan perlindungan kepada golongan miskin juga turut menjadi salah satu tanggungjawab yang besar kepada Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah. Bentuk bantuan daripada KKLW ini adalah lebih kepada bantuan dalam bentuk pindahan barang (*in-kind transfer*) kepada penerima bantuan yang layak, iaitu seperti Program Bantuan Rumah, Bantuan Peningkatan Pendapatan dengan menyediakan fasiliti untuk memulakan perniagaan, Program Peningkatan Kerjaya dan sebagainya. Bagi bantuan rumah, peranan ini turut dibantu oleh Kementerian Perumahan dan Kerajaan tempatan, dengan menyediakan bantuan rumah secara percuma, separa percuma, atau membaiki rumah kepada golongan yang benar-benar memerlukan. Selain daripada itu, program peningkatan dan penjanaan pendapatan juga turut melibatkan peranan Kementerian

Pertanian dan Industri Asas Tani yang menyediakan bantuan seperti fasiliti dan keperluan, serta pinjaman mikro-kredit bagi membantu mereka yang benar-benar layak dan berminat untuk memulakan atau meneruskan industri berskala kecil dan sederhana dalam sektor pertanian, penternakan dan sebagainya.

Kementerian Pelajaran pula menyediakan bantuan dalam bentuk pendidikan kepada pelajar. Sebahagian daripada bantuan adalah berbentuk universal, iaitu kesemua pelajar layak menerima bantuan tanpa mengira status pendapatan keluarga dan sebagainya. Antara bantuan yang diberikan secara percuma kepada pelajar yang benar-benar memerlukan ialah dalam bentuk pindahan wang (*in-cash transfer*) seperti biasiswa dan bantuan persekolahan. Terdapat juga bantuan dalam bentuk pindahan barang (*in-cash transfer*) seperti Bantuan Pakaian Seragam dan Program Makanan Tambahan. Manakala bantuan seperti Elaun Murid Khas, Bantuan Peralatan Khas dan Sokongan turut disediakan kepada pelajar kurang upaya.

Selain daripada itu, isu-isu pengangguran turut menjadi perhatian kerajaan. Jesteru, Kementerian Sumber Manusia berperanan dalam menyediakan program khusus kepada penganggur untuk memberikan latihan agar menyediakan ruang untuk mempersiapkan mereka di alam pekerjaan. Kebajikan dalam kalangan penganggur yang disebabkan proses pemberhentian juga turut menjadi tanggungjawab kementerian ini. Dalam masa yang sama, Kementerian Sumber Manusia juga memainkan peranan sebagai pemudahcara dan orang tengah bagi penempatan pekerjaan dalam kalangan golongan kurang upaya yang produktif, disamping menjaga kebijakan mereka.

Kementerian Kesihatan pula bertanggungjawab di dalam menyediakan bantuan kesihatan kepada pesakit-pesakit dengan mengenakan kadar bayaran minimum kepada semua rakyat Malaysia bergantung kepada perkhidmatan dan rawatan yang diberikan. Bagi mereka yang berpendapatan rendah dan mempunyai masalah dalam membiayai kos

rawatan yang agak tinggi bagi kes-kes tertentu seperti pembedahan dan rawatan lanjut, satu jabatan khas iaitu Jabatan Kerja Sosial Perubatan yang diwujudkan di setiap hospital yang akan berperanan untuk membantu pesakit untuk mendapatkan bantuan yang sewajarnya. Peranan utama jabatan ini adalah menyediakan maklumat, mentadbir serta menyelaraskan bantuan yang boleh diberikan atau dipohon daripada penyedia agensi perkhidmatan dan perlindungan sosial yang lain.

Kesemua jabatan dan kementerian yang telah disebutkan ini adalah merupakan jabatan kerajaan di peringkat Persekutuan. Tidak dinafikan bahawa, kerajaan negeri turut memainkan peranan dalam menyediakan perlindungan sosial kepada penduduknya. Ini bertepatan dengan Senarai III, Jadual ke Sembilan yang termaktub di dalam Perlembagaan Persekutuan Negara yang menggalurkan bahawa, kebajikan masyarakat dan perkhidmatan masyarakat adalah merupakan Senarai Bersama (*concurrent-list*), iaitu menjadi tanggungjawab Kerajaan Negeri dan Persekutuan (Talib, 2016). Oleh yang demikian, kerajaan negeri dan kerajaan persekutuan perlulah bekerjasama dalam merangka, menyedia dan melaksanakan program perlindungan sosial bagi memastikan kebajikan masyarakat sentiasa terpelihara dan terjamin.

Di peringkat kerajaan negeri, pelbagai program telah diatur berdasarkan kepada kemampuan dan kapasiti kerajaan negeri itu sendiri. Oleh yang demikian, bantuan yang diberikan khas oleh kerajaan negeri adalah tidak setara atau selaras antara satu sama lain. Faktor yang terlibat adalah seperti kewangan, status kerakyatan atau anak negeri, taraf sosio-ekonomi negeri itu sendiri dan sebagainya.

3.4.4.2 Insurans sosial

Di Malaysia, secara umumnya, program insurans sosial dilaksanakan berdasarkan prinsip sumbangan, caruman wajib, hak, faedah tunai dan sebagainya bagi memastikan kesejahteraan dan kebajikan kerja yang berpendapatan sederhana dan rendah serta

keluarga mereka akan terus terbela sekiranya terjadi perkara diluar jangkaan (Jai, 2003). Ianya dikuatkuasakan melalui dua institusi utama perlindungan sosial iaitu Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO) dan Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP).

Jadual 3.3 : Program insurans sosial di Malaysia

KEMENTERIAN / JABATAN / AGENSI	PERANAN / KUMPULAN SASAR	AKTA
Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO)	Pekerja swasta sektor formal, yang berpendapatan di bawah RM3000.	Akta Keselamatan Sosial 1969
Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP)	Pekerja di sektor formal swasta dan pekerja di sektor awam yang tidak memilih skim pencen; tanpa mengira had pendapatan. Pekerja sektor tidak formal yang memilih untuk mencarum secara sukarela	Akta Kumpulan Wang Simpanan Pekerja 1990
Lembaga Tabung Angkatan Tentera (LTAT)	Angkatan tentera	Akta Tabung Angkatan Tentera 1973

PERKESO yang telah ditubuhkan pada tahun 1971 adalah bertanggungjawab menyediakan keselamatan, kebajikan dan perlindungan untuk semua pekerja di sektor swasta sahaja tanpa mengira status samada tetap, sementara, percubaan mahupun kontrak. Perlindungan yang disediakan ialah faedah dan pampasan sekiranya berlaku masalah yang serius terhadap kesihatan, kecederaan dalam kemalangan perusahaan, hilang upaya kekal, keilatan dan kematian. Pekerja tetap di sektor awam, pekerja domestik, bekerja sendiri dan pekerja asing adalah tidak dilindungi di bawah skim dan program PERKESO ini. Kesemua pekerja dan ahli serta majikan mereka diwajibkan untuk membayar caruman

bulanan kepada PERKESO dan ianya adalah berdasarkan kepada konsep perkongsian risiko di dalam insurans.

Terdapat dua skim di bawah PERKESO. Skim pertama adalah Skim Insurans Bencana Pekerjaan (SIBP) iaitu sebarang kemalangan dan kematian berkaitan pekerjaan; dan kedua skim Pencen Ilat (SPI) yang meliputi semua kemungkinan dan kemalangan pekerja yang bukan melibatkan pekerjaan. Objektif kedua-dua skim adalah untuk memastikan faedah pembayaran tunai kepada semua pekerja atau pencarum terhadap sebarang kecederaan dan kemalangan.

SIBP adalah perlindungan untuk pekerja dari segi kemalangan semasa perjalanan, penyakit khidmat (yang disebabkan oleh pekerjaan), kemalangan yang timbul samada berkaitan atau tidak dari pekerjaan dan kemalangan kecemasan. Dalam erti kata mudah, SIBP adalah untuk memberi perlindungan terhadap kemalangan yang berlaku di tempat kerja atau berhubung dengan pekerjaan. Terdapat beberapa skim di bawah SIBP seperti faedah hilang upaya sementara, faedah hilang upaya kekal, faedah orang tanggungan, elauan kehadiran yang berterusan, faedah pengebumian, faedah pemulihan dan pinjaman pendidikan.

Sementara itu, SPI adalah skim perlindungan insurans 24 jam terhadap sebarang kecederaan, kemalangan dan kematian atau penyakit yang berlaku tetapi tidak berkaitan dengan tempat kerja atau tidak mempunyai hubungan dengan pekerjaan. Antara faedah-faedah yang disediakan adalah; pencen ilat, faedah keilatan, skim pencen waris, elauan jagaan sentiasa, faedah pengebumian, faedah pemulihan dan pinjaman pendidikan.

Program dan skim di bawah PERKESO ini berupaya membantu individu mendapatkan perlindungan terhadap sebarang risiko luar jangka yang berlaku ke atas diri pencarum.

Dengan adanya perlindungan tersebut, mangsa akan sedikit sebanyak mampu menampung perbelanjaan rawatan dan perubatan mereka.

Sekiranya PERKESO memberi tumpuan terhadap penyediaan faedah kemalangan dan kecederaan di tempat kerja, KWSP pula berperanan menyediakan perlindungan, persediaan dan faedah hari tua. Fungsi utama KWSP adalah sebagai pemegang amanah kepada ahli atau pencarum dengan menyediakan faedah persaraan menerusi pengurusan kewangan yang cekap dan berkesan (Mansor, Salleh, Yoong, Koutronas, & Aikanathan, 2014). Sebagaimana intitusi keselamatan sosial yang lain, KWSP juga mengamalkan sistem caruman atau sumbangan bulanan bersama antara pekerja dan majikan. Simpanan di dalam KWSP adalah berdasarkan sumbangan daripada majikan beserta caruman wajib yang dipotong daripada gaji bulanan pekerja dalam sektor swasta tanpa mengira status dan tahap pendapatan mereka serta pekerja sektor awam yang tidak memilih skim pencen kerajaan. Jumlah caruman berdasarkan potongan gaji pekerja tersebut akan dimasukkan ke dalam akaun KWSP pencarum tersebut.

Dana pekerja yang mencarum di dalam KWSP dibahagikan kepada dua akaun iaitu Akaun I dan Akaun II. Akaun I adalah merupakan 70% daripada caruman yang bertujuan untuk persaraan dan hanya boleh dikeluarkan apabila ahli mencapai umur persaraan, iaitu samada 55 atau 75 (sekiranya masih bekerja). Manakala baki 30% daripada dana tersebut akan masuk ke dalam Akaun II yang akan digunakan untuk persediaan bagi persaraan (pra-persaraan) seperti untuk membeli atau membina rumah, pengeluaran wang bagi tujuan penyelesaian pinjaman perumahan, pendidikan, perubatan, dan menunaikan haji.

Selain daripada itu Lembaga Tabung Angkatan Tentera (LTAT) juga mempunyai prinsip yang hampir sama dengan KWSP. Walaubagaimanapun, keahliannya adalah terhad hanya kepada angkatan tentera Malaysia. Berbanding KWSP, LTAT mempunyai dua skim iaitu Skim I – skim potongan atau caruman wajib antara tentera dan kerajaan,

manakala Skim II adalah secara sukarela, tanpa sumbangan daripada kerajaan. Antara faedah yang terdapat di dalam LTAT ialah pengeluaran sekaligus termasuklah dividen dan bonus, skim faedah kematian dan kecacatan, pengeluaran sebahagian dari simpanan bagi pembelian rumah, program latihan bagi ahli yang telah dan akan bersara.

Perlindungan KWSP dan LTAT ini adalah sangat penting bagi membantu ahlinya untuk menabung bagi simpanan selepas persaraan. Melalui insurans sosial ini juga, ia dapat membantu mengelakkan kemiskinan di hari tua. Atas kesedaran terhadap perlunya perlindungan di hari tua kepada semua lapisan masyarakat, KWSP dan kerajaan juga telah memperkenalkan skim simpanan hari tua secara sukarela yang dikenali sebagai Skim Simpanan 1 Malaysia pada tahun 2010. Sejajar dengan itu juga, pada tahun 2012, kerajaan juga telah melancarkan skim simpanan penceran swasta yang terbuka kepada semua samada yang telah mencarum dengan KWSP ataupun tidak. Ini adalah bagi menggalakkan simpanan hari tua kepada semua masyarakat dan pekerja sektor formal atau tidak formal.

3.4.5 Isu dan cabaran perlindungan sosial di Malaysia

Perlindungan sosial memang telah terbukti merupakan alat atau medium bagi pembangunan sosio-ekonomi. Kesan daripada program perlindungan sosial yang dinamik akan memastikan taraf sosio-ekonomi negara berada dalam tahap yang selesa dan mampu menggalakkan semua peringkat masyarakat untuk terlibat dalam aktiviti ekonomi yang seterusnya mampu merangsang pertumbuhan dan pembangunan dalam negara (Seng, 2014).

Buat masa ini, terdapat pelbagai program perlindungan sosial di Malaysia yang pada asasnya untuk menyediakan perlindungan kepada kumpulan yang berisiko seperti 40% isi rumah berpendapatan di bawah RM1500 dan golongan yang benar-benar memerlukan seperti warga tua, golongan miskin, ibu tunggal, orang kurang upaya, anak yatim dan sebagainya. Walaubagaimanapun, selepas tahun 1997, kerajaan semakin menyedari

bahawa perlindungan yang sedia ada adalah tidak mencukupi dan lebih ramai orang akan terdedah kepada risiko untuk tersasar daripada jaringan keselamatan sosial semasa krisis ekonomi (Mansor dan Awang, 2002) . Bahkan sekiranya negara berada di dalam keadaan ekonomi yang stabil sekalipun, faktor-faktor luaran seperti kadar inflasi dan putaran ekonomi adalah di luar kawalan seseorang individu dan akan memberikan implikasi terhadap perlindungan sosial yang diperlukannya (Ibrahim, 2006).

Kelemahan program jaringan keselamatan sosial termasuk insurans sosial telah didedahkan melalui peningkatan kadar kemiskinan, pengangguran dan kebergantungan rakyat (Paitoonpong, 2001), kesan daripada kegagalan program dan skim yang sedia ada untuk membantu dan memberi perlindungan yang berkesan kepada rakyat semasa dan selepas krisis ekonomi 1997 (S. Cook & Kwon, 2007; Sarah Cook & Pincus, 2014; Mohd, 2009). Pendekatan perlindungan sosial yang sedia ada adalah tidak lagi mencukupi dengan hanya mengharapkan insurans sosial (Mansor et al., 2014) kerana ia hanya akan meningkatkan tahap kebergantungan rakyat terhadap program-program kebijakan yang disediakan oleh kerajaan yang mana program ini juga kadangkala akan berubah-ubah dan dipengaruhi oleh keadaan ekonomi. Antara faktor penyumbang ialah pada waktu itu, isu perlindungan sosial tidak diangkat sebagai satu keutamaan kepada negara berbanding isu ekonomi (Hashim, 2006). Inisiatif dalam pembangunan negara lebih menjurus kepada menggerakkan serta meningkatkan ekonomi negara. Sekalipun perbelanjaan dan pembangunan ekonomi sangat penting bagi meningkatkan pendapatan dan kestabilan negara, namun isu berkaitan sosial tidak sepatutnya diabaikan. Kesedaran ini telah dapat dilihat melalui peningkatan perbelanjaan kerajaan bagi perkhidmatan sosial dan kemasyarakatan sebagaimana yang ditunjukkan di dalam jadual 3.4.

Berdasarkan kepada kesedaran inilah maka beberapa inisiatif telah dirangka dan dilaksanakan oleh kerajaan untuk memastikan persediaan terhadap sebarang

kemungkinan menerusi sistem perlindungan dan pencegahan yang berkesan disediakan kepada rakyat sekiranya berlakunya krisis ekonomi di masa-masa akan datang.

Jadual 3.4 : Perbelanjaan kerajaan bagi perkhidmatan sosial dan kemasyarakatan

Perkara / Tahun	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Total perbelanjaan pembangunan bagi perkhidmatan sosial dan kemasyarakatan (RM Million)	1,412	1,531	2178	2,393	2592	3625
Peratusan perbelanjaan pembangunan bagi perkhidmatan sosial dan kemasyarakatan daripada keseluruhan perbelanjaan pembangunan	4.6	4.3	5.4	5.6	5.2	6.7

(Sumber : laman web Unit Perancang dan Ekonomi, Jabatan Perdana Menteri Malaysia)

3.4.5.1 Ketidakcukupan

Dalam kebanyakan negara-negara membangun, individu yang dilindungi dengan jelas dan terjamin di bawah program perlindungan sosial adalah mereka yang berada di dalam pekerjaan sektor formal, menerusi insurans sosial. Manakala mereka yang berada di dalam sektor tidak formal akan lebih terdedah terhadap risiko (Pereira, 2003; Suhaimi Abd Samad, Shahid, & Ahmad, 2009; Zin, Lee, & Abdul-Rahman, 2002) seperti kehilangan pendapatan serta tanpa perlindungan jangkapanjang sebagaimana yang boleh di dapat melalui skim insurans sosial seperti PERKESO dan KWSP.

Oleh yang demikian, perlindungan sosial di Malaysia telah dianggap sebagai masih belum mencukupi dan kurang menyeluruh (Ibrahim, 2006). Walaupun secara perbandingannya adalah lebih baik berbanding dengan negara-negara membangun yang lain di Asia Tenggara, tetapi masih terdapat ruang bagi penambahbaikan program dan skim yang sedia ada. Ini adalah kerana isu mengenai kecukupan masih lagi merupakan

cabaran utama dalam perlindungan sosial terutamanya bagi individu dan isirumah yang tersasar daripada sistem jaringan keselamatan sosial.

Program insurans sosial semata-mata juga adalah tidak mencukupi untuk menampung risiko kesemua golongan masyarakat. Oleh yang demikian, program bantuan awam berperanan memenuhi kekosongan tersebut. Namun begitu, pemilihan penerima bantuan yang berdasarkan sistem ‘ujian-kelayaan’ menyebabkan masyarakat sering memberi pandangan bahawa perlindungan sosial di Malaysia masih tidak memadai dan mencukupi kerana jumlah bantuan yang diagihkan adalah masih terhad kepada sebilangan kelompok masyarakat yang benar-benar memerlukan sahaja. Konsep “mereka yang benar-benar memerlukan” adalah merujuk kepada kumpulan masyarakat yang mampu membuktikan bahawa mereka benar-benar memerlukan bantuan untuk menyara dan meneruskan kehidupan mereka. Pendekatan yang digunakan dalam mendapatkan bantuan awam ini adalah dengan menggunakan “ujian-kelayakan”. Keadaan ini juga berlaku kesan daripada peruntukan kewangan terhadap program bantuan awam yang agak terhad sebagaimana yang dibuktikan di dalam kajian Evans (2011) mengenai isu dan cabaran pemberian bantuan kepada ibu tunggal di Malaysia.

Perlu difahami bahawa, skim pemberian bantuan kepada rakyat dan golongan yang memerlukan di Malaysia bukanlah menunjukkan bahawa Malaysia adalah sebuah negara kebijikan, sebaliknya skim bantuan yang diwujudkan tersebut adalah merupakan alat dalam proses menolong golongan yang benar-benar memerlukan tersebut ke arah pemulihan, pencegahan, pembangunan dan pengintegrasian (Abu Bakar AH, 2011; M. F. C. Din et al., 2007).

3.4.5.2 Pengenalpastian

Di Malaysia, pendekatan pengenalpastian penerima bantuan dalam bantuan awam adalah melalui “ujian-kelayakan” berdasarkan pendapatan dan pemilikan asset dengan

membandingkan beberapa faktor lain seperti umur, tahap kesihatan, bilangan tanggungan dan sebagainya. Ujian mengikut kelayakan ini adalah berbeza antara satu program dengan program yang lain berdasarkan kepada kelompok dan kumpulan sasar yang berbeza, dan ini merupakan kayu-ukur bagi menentukan kumpulan sasar bagi program perlindungan sosial. Kebanyakan negara lain seperti Amerika Syarikat, China, India, Brazil dan sebagainya turut menggunakan “ujian-kelayakan” dalam mengenalpasti mereka yang layak untuk menerima bantuan. Sesetengah negara lain pula seperti Zambia, menggunakan paras garis kemiskinan melalui makanan dalam salah satu program bantuan awam mereka sebagaimana yang dilakukan dalam Kajian Rintis Skim Pindahan Tunai (Schubert & Goldberg, 2005).

Kesemua bantuan awam yang disediakan oleh kerajaan Malaysia adalah melalui proses dan pendekatan “ujian-kelayakan” dengan menggabungkan unsur-unsur “ujian-kelayakan proksi” dan “pengenalpastian menerusi komuniti”. Sebagaimana yang telah dibincangkan oleh Bank Pembangunan Asian, ini dapat dilihat melalui proses pengenalpastian penerima bantuan yang disahkan melalui proses siasatan menerusi bancian yang dilakukan oleh Jabatan Pembangunan Negeri yang mengambilkira faktor pendapatan, pemilikan, pemerhatian terhadap kediaman dan sebagainya. Selain itu juga, peranan yang dimainkan oleh pemimpin tempatan dalam mencadangkan individu yang layak untuk menerima bantuan menepati ciri-ciri “pengenalpastian menerusi komuniti”. Walaubagaimanapun, terdapat beberapa indikator alternatif yang boleh diambilkira di dalam proses pengenalpastian ini sebagaimana yang diutarakan oleh Ilias (2012) menerusi kajiannya terhadap Skim Bantuan Kanak-Kanak di Kuala Lumpur. Antaranya ialah budibicara dan birokrsasi pegawai kes, tingkahlaku politik dan sebagainya.

Sebagaimana negara-negara lain, Malaysia juga tidak terlepas daripada isu kesilapan di dalam proses pengenalpastian. Kesilapan di dalam memasukkan mereka yang tidak

layak di dalam program bantuan awam serta meminggirkan mereka yang benar-benar layak sememangnya berlaku (Paitoonpong, 2001; Pereira, 2003; Zin, 2006). Ini adalah kerana, tanggungjawab untuk menilai kelayakan tersebut lebih banyak berdasarkan kepada penilaian kasar atau secara umum kakitangan, pegawai dan wakil komuniti yang berperanan memberikan pandangan dan maklumat terhadap pemohon tersebut. Ini memberi ruang terhadap kelemahan dan penilaian yang kurang tepat dan menyebabkan berlakunya keciciran dalam pengenalpastian. Walaubagaimanapun, sehingga kini belum terdapat mana-mana kementerian dan jabatan yang menyediakan data berkaitan kesilapan dalam pengenalpastian ini. Hal ini dibuktikan dengan kajian yang dilakukan oleh Mat Zin (2006) dan kes-kes yang dilaporkan di dalam akhbar dan media massa dari masa ke semasa.

3.4.5.3 Pengagihan bantuan

Dalam senario di Malaysia, sekalipun banyak terdapat program perlindungan sosial, namun masih terdapat program yang tidak dapat dicapai oleh golongan miskin (Mat Zin, 2006). Dalam masa yang sama, terdapat juga kesilapan di dalam pemberian bantuan daripada sistem tersebut melalui isu penipuan, kecuaian, kesilapan dalam proses pengenalpastian, diskriminasi politik dan kaum, kronisme yang menyebabkan faedah diberikan kepada mereka yang tidak sepatutnya layak menerima bantuan (Pereira, 2003). Keadaan ini telah dibuktikan melalui kajian yang dilakukan oleh Mat Zin (2006) yang telah melaporkan bahawa, terdapat banyak kes yang mana faedah daripada Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Baitul Mal (Zakat) diagihkan kepada mereka yang tidak layak, manakala mereka yang sepatutnya layak dan benar-benar memerlukan tidak menerima apa-apa bantuan.

Antara isu lain yang telah diketengahkan oleh pengkaji sosial dalam proses agihan bantuan ialah pentadbiran dan pengurusan proses mengedarkan dan menyampaikan

bantuan tersebut. Adalah perlu ditekankan bahawa segala bentuk bantuan dan faedah hendaklah diagihkan dengan menepati masa, serta sempurna sifatnya supaya matlamat dalam perlindungan sosial akan dapat dicapai. Di Malaysia contohnya, masalah penyampaian faedah bagi kawasan pedalaman semakin dapat dikurangkan dengan adanya usaha serta program berterusan daripada kerajaan namun, bagi negara membangun dan kurang maju yang lain seperti Bangladesh, India, Indonesia dan sebagainya, masalah ini masih perlu diberi perhatian.

Pengalaman semasa krisis ekonomi 1997 menunjukkan bahawa, pelaksanaan program bantuan sosial seperti dana Program Bantuan Makanan, Skim Khas Rumah Kos Rendah dan Sederhana, Bantuan Usahawan Skala Kecil adalah agak mengecewakan apabila hanya sejumlah kecil daripada peruntukan bagi bantuan tersebut di agihkan kepada masyarakat (Paitoonpong, 2001). Ini bermakna, peruntukan yang sedia ada tidak dibelanjakan dengan cekap dan berkesan sedangkan bantuan yang ada boleh diagihkan kepada ramai individu yang layak untuk menerima bantuan tersebut.

3.4.5.4 Kerjasama dan penyelarasan

Selain daripada isu pengenalpastian dan pengagihan bantuan, kerjasama dan koordinasi dalam kalangan agensi penyedia program perlindungan sosial juga merupakan cabaran utama di dalam program perlindungan sosial di Malaysia. Secara umumnya, di Malaysia menggunakan konsep kerjasama bilamana terdapat banyak agensi dan kementerian yang melaksanakan program bantuan awam mengikut peranan dan bidangkuasa kementerian masing-masing. Setiap agensi mempunyai program dan kumpulan sasar yang berbeza yang turut melibatkan syarat dan keperluan yang berbeza bagi setiap program yang dikendalikan oleh agensi dan jabatan masing-masing. Dalam masa yang sama, selain daripada program bantuan awam yang disediakan oleh kerajaan persekutuan, kerajaan negeri juga berhak malah turut bertanggungjawab mengambil

inisiatif untuk menyediakan bantuan kepada rakyat negeri masing-masing. Keadaan ini secara tidak langsung mewujudkan sedikit perbezaan dalam bantuan awam antara satu negeri dengan negeri yang lain.

Konsep koordinasi pula dapat dilihat sejak sistem eKasih diwujudkan di bawah Unit Penyelaras Pelaksanaan yang bertindak sebagai pemilik kepada sistem tersebut. Sistem eKasih adalah merupakan pangkalan data yang menyimpan dan merekodkan data kemiskinan. Unit Pelaksanaan dan Penyelaras (ICU) bertindak sebagai *advocate* dengan menyediakan garis panduan data garis kemiskinan yang merupakan indikator utama dalam “ujian-kelayakan” serta menyelaraskan data kemiskinan Malaysia. Dengan bermatlamatkan untuk mengurangkan pertindihan dalam agihan bantuan, maka semua permohonan bantuan perlulah mendaftar di dalam sistem tersebut. Walaubagaimanapun, hanya enam (6) kementerian yang terlibat dalam memastikan data mengenai pemohon dan penerima bantuan (di kalangan orang miskin) diselenggarakan di bawah sistem eKasih ini. Data bantuan yang disediakan oleh kerajaan negeri tidak diselenggarakan oleh eKasih dan ini memungkinkan berlakunya isu pertindihan bantuan antara program perlindungan sosial kerajaan persekutuan dan negeri.

Sehingga kini, belum ada maklumat yang jelas mengenai agensi pemandu (*lead agency*) yang bertanggungjawab untuk memantau skim dan program dan sebagai badan penyelaras. Isu ini secara langsung telah menyebabkan isu pertindihan peruntukan faedah yang diperuntukkan kepada penerima yang benar-benar layak masih berlaku di dalam sistem perlindungan sosial di Malaysia.

3.5 Penutup

Isu perlindungan sosial di Malaysia mahupun di negara-negara membangun yang lain telah diiktiraf sebagai salah satu isu yang sangat penting dan perlu diberikan perhatian yang serius. Walaupun terdapat pelbagai skim dan undang-undang berkaitan

perlindungan sosial di Malaysia yang menyediakan perlindungan dan manfaat kepada masyarakat, samada golongan pekerja atau sebaliknya, namun penekanan terhadap usaha-usaha penambahbaikan perlulah sentiasa menjadi agenda negara bagi memastikan kebijakan sosial rakyat secara keseluruhannya tidak terabai. Tidak dapat dinafikan bahawa dasar dan program perlindungan sosial di Malaysia telah melalui tahap perkembangan dan perubahan dari aspek saiz dan skop selaras dengan pertumbuhan penduduk, demografi dan pekerjaan dan tuntutan global, serta pengurusan dan pelaksanaan skim keselamatan sosial telah bertambah baik sejak tahun-tahun kebelakangan ini. Namun, selaras dengan hala tuju masa depan negara, perlindungan sosial juga perlu sentiasa diperbaharui dalam usaha untuk memenuhi perubahan semasa dan cabaran di masa hadapan.

BAB 4: REKABENTUK DAN KAEADAH PENYELIDIKAN

4.1 Pendahuluan

Metodologi dan rekabentuk penyelidikan adalah penting untuk memberikan hasil yang mantap dalam sesebuah penyelidikan. Oleh yang demikian, pemilihan rekabentuk dan pendekatan penyelidikan perlu dilakukan dengan berhati-hati dan mestilah berdasarkan bidang dan fokus kajian yang ingin dijalankan. Bab ini menjelaskan mengenai perancangan keseluruhan dalam menjalankan kajian ini dengan melaporkan rentetan proses pengumpulan data. Secara umumnya, pendekatan yang digunakan dalam rekabentuk penyelidikan ini adalah kaedah kualitatif sebagai pendekatan utama dalam mendapatkan data mengenai proses pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Justifikasi bagi pemilihan kaedah ini akan dikupas di dalam bab ini. Selain daripada itu, perbincangan tentang unit analisis, kaedah pengumpulan dan analisis data juga diterangkan di seluruh bab dengan mengaitkan konsep dan realiti proses di dalam kajian yang telah dilaksanakan.

4.2 Justifikasi Pemilihan Kaedah Penyelidikan

Kebanyakan persoalan kajian dalam penyelidikan ini, tidak boleh dijawab dengan hanya melihat kepada permukaan masalah semata-mata. Oleh yang demikian, penyelidikan sebegini perlu menggunakan pendekatan kualitatif untuk mendalamai dan mendapatkan kefahaman yang sempurna berkaitan isu dan fenomena berkaitan isu mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif, penyelidik akan mengumpul pelbagai bentuk data dan mengkajinya daripada pelbagai perspektif untuk mendapatkan dan seterusnya menghasilkan gambaran yang

kaya dengan maklumat dan bermakna dalam keadaan atau situasi yang kompleks sebagaimana yang disarankan oleh Leedy and Ormrod (2005) di dalam penyelidikan kualitatif.

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menjawab persoalan dan objektif kajian. Pemilihan ini adalah bertepatan dengan apa yang telah dibincangkan oleh Patton (2009) mengenai keterlibatan individu di dalam proses pelaksanaan iaitu, manusia adalah terlibat dalam pelbagai jenis usaha untuk mencapai tahap kehidupan yang lebih baik. Usaha di sini bermaksud proses seperti menilai keperluan, menggubal dasar, meluluskan undang-undang, penyampaian perkhidmatan, pengurusan manusia dan sumber. Persoalan yang mungkin timbul adalah samada mereka yang terlibat mampu mencapai matlamat yang dirancangkan (Patton, 1990). Oleh yang demikian, ia akan melibatkan proses penilaian atau taksiran. Proses untuk melihat sesuatu program secara sistematis dan empirikal melalui pengumpulan dan analisa data secara berhati-hati adalah merupakan bentuk penyelidikan penilaian. Walaubagaimanapun, kajian ini bukanlah merupakan kajian penilaian namun hanyalah melihat dan meneroka proses pelaksanaan program perlindungan sosial.

4.3 Prosedur Kajian Kualitatif

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif berdasarkan kesesuaianya dengan topik dan isu yang dikaji. Kupasan dan pemahaman terhadap pelaksanaan sistem perlindungan sosial di Malaysia melibatkan isu bagaimana program berkaitan bantuan awam dijalankan dan dilaksanakan. Oleh yang demikian, pendekatan melalui secara tinjauan sebagaimana di dalam kajian kuantitatif adalah tidak memadai untuk menjawab persoalan dan objektif kajian. Jesteru kajian kualitatif yang berupaya mempamerkan beberapa bentuk dan ciri-ciri contohnya; dengan memfokuskan kepada persekitaran

semulajadi, menunjukkan minat terhadap sesuatu yang mampu memberikan makna terhadap sesuatu fenomena yang berlaku, perspektif dan pemahaman, memberi penekanan kepada proses dan analisis induktif dan teori asas (*grounded theory*) (Hennink, Hutter, & Bailey, 2010; Hesse-Biber & Leavy, 2010; Woods, 2001), adalah sangat sesuai dengan kajian ini. Ini adalah berdasarkan kepada kemampuannya untuk menjelaskan beberapa keadaan, (i) penerangan - keupayaan untuk mendedahkan latarbelakang program perlindungan sosial di Malaysia dengan jelas. Ianya melibatkan; tetapan, proses pelaksanaan, hubungan dan perkaitan pelbagai faktor yang terlibat dalam program perlindungan sosial seperti pengenalpastian, pengagihan, kerjasama penyedia bantuan awam, sistem yang digunakan sebagai alat untuk perlindungan sosial, ataupun dalam kalangan individu yang melibatkan beberapa pihak seperti penyedia bantuan, ejen dan penerima, (ii) tafsiran - membolehkan penyelidik untuk mendapatkan maklumat baru bagi membangunkan konsep atau perspektif teori serta mengenalpasti masalah dalam fenomena perlindungan sosial di Malaysia dan (iii) pengesahan - keupayaan untuk menguji kesahihan terhadap sesuatu andaian, dakwaan terhadap teori atau generalisasi yang mendakwa ketidakberkesanan program perlindungan sosial di Malaysia dalam konteks sebenar , dan (iv) penilaian - menyediakan cara bagi penyelidik menilai keberkesanan dasar-dasar tertentu, amalan atau inovasi (Leedy & Ormrod, 2005).

Pemilihan pendekatan ini diperkuuhkan lagi dengan ciri penyelidikan yang sesuai untuk dilakukan secara kualitatif sebagaimana yang telah disarankan oleh Marshall & Rossman (2006). Antaranya ialah; penyelidikan yang cuba menimbulkan maksud yang tersirat, pemahaman serta tafsiran yang subjektif, penyelidikan yang mengkaji secara mendalam terhadap kerumitan dan proses; penyelidikan yang bertujuan untuk meneroka di mana dan mengapa sesuatu dasar, pengetahuan dan amalan adalah ganjil (*odds*); penyelidikan mengenai hubungan yang tidak berstruktur dan tidak formal sesebuah proses di dalam organisasi; penyelidikan terhadap situasi realiti sebenar, berbanding

dengan apa yang hanya dinyatakan dalam matlamat organisasi; dan penyelidikan yang tidak boleh dilakukan secara eksperimen dan uji kaji disebabkan oleh faktor praktikal atau etika. Kriteria ini adalah sangat relevan untuk kajian perlindungan sosial ini disamping kurangnya kajian yang dilakukan di dalam bidang ini di Malaysia.

Oleh itu, keupayaan pendekatan kualitatif dalam menjawab persoalan bagi fenomena tersebut menjadikan ianya sesuai untuk kajian ini. Proses pelaksanaan dalam kajian perlindungan sosial memerlukan kajian yang mendalam dengan melihat kepada pengalaman dan pengetahuan pelaku sosial (*social actor*) dalam membuat dan melaksanakan dasar. Justifikasi pemilihan kualitatif juga dilakukan kerana pendekatan kuantitatif dirasakan mempunyai limitasi dan tidak mencukupi dalam menyediakan maklumat terperinci tentang isu sebegini. Pendapat dan pengalaman yang diwakili oleh nombor dan statistik adalah agak objektif dan kurang sesuai untuk membuat kesimpulan penemuan yang diharapkan di dalam kajian terhadap isu dan cabaran pelaksanaan dasar.

Kesesuaian penyelidikan kualitatif dalam penyelidikan ini juga bertepatan dengan pandangan Woods (2001) di mana, semua proses dalam kehidupan sosial adalah berterusan, sentiasa membangun dan berubah-ubah dari masa ke semasa, berlakunya proses turun naik dan adakalanya sangat terdedah terhadap sebarang kemungkinan (Woods, 2001). Kenyataan Thomas (1949) mengukuhkan lagi keyakinan di dalam pemilihan pendekatan kualitatif sebagaimana yang disebut; “*...in the study of human experience, it is essential to know how people define their situation which can only be achieved through in-depth study in qualitative research*”.

4.3.1 Kelebihan penyelidikan kualitatif

“*There are limits to what the rationalizing knowledge epitomized by statistics can do. No matter how precise, quantification cannot inspire action, especially in a society whose founders are focused by sympathy, not mere calculation*”

Mary Poovey (1995)

Realitinya, tidak banyak fenomena dalam realiti kehidupan manusia dapat digambarkan secara semula jadi dalam bentuk kuantiti (Tesch, 1992). Terdapat aspek tertentu yang tidak boleh diukur dengan nombor atau diwakili oleh statistik. Data kualitatif adalah merupakan semua bentuk data yang tidak boleh dinyatakan dalam bentuk nombor. Kecenderungan menggunakan pendekatan kualitatif bermula sejak 1970-an apabila semakin ramai penyelidik berminat dalam penyelidikan kualitatif dengan mengemukakan soalan kepada informan dan melakukan pemerhatian. Ia membuktikan nilai kajian kualitatif telah meningkat dan semakin mendapat perhatian dalam pelbagai bidang (Marshall & Rossman, 2006).

Antara kelebihan lain di dalam penyelidikan kualitatif ialah ia membolehkan seorang pengkaji untuk mengkaji isu-isu yang dipilih secara mendalam dan terperinci. Ia akan memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai pengalaman hidup individu di dalam fenomena yang dikaji (Marshall & Rossman, 2006). Hennink (2011) juga memberi penekanan terhadap kepentingan penyelidikan kualitatif sebagai satu usaha untuk memahami dan menjelaskan pandangan dan tingkah laku manusia, memahami proses contohnya mengenai bagaimana individu membuat keputusan.

4.3.2 Kelemahan dan limitasi penyelidikan kualitatif

Penyelidikan kualitatif juga mempunyai batasannya. Disebabkan oleh kajian yang begitu mendalam dan terperinci, penyelidikan kualitatif biasanya hanya melibatkan sebilangan kecil kes tentang individu dan kes-kes yang dikaji. Ini secara tidak langsung hanya akan meningkatkan pemahaman kes dan situasi yang dikaji sahaja dengan mengabaikan “*generalizability*” untuk kes-kes lain. Sebaliknya, penyelidikan kuantitatif yang melibatkan jumlah kes yang besar, boleh digeneralisasikan pada tahap tertentu, tetapi tidak dengan pendekatan penyelidikan kualitatif.

Prosedur pengumpulan data dalam penyelidikan kualitatif juga biasanya melibatkan proses yang sangat menyeluruh, masa yang panjang serta memerlukan penyelidik yang mahir untuk menjalankan kajian sebegini. Oleh itu, penyelidik perlu terlatih kerana mereka adalah merupakan instrumen utama kajian (Leedy & Ormrod, 2005). Sekiranya penyelidik kurang efektif dan efisyen, data yang dikumpul akan menjadi tidak bermakna sebagaimana yang diharapkan dan tidak akan mampu memberikan hasil dan analisis yang bermakna terhadap kajian tersebut.

4.4 Pemilihan Rekabentuk Kajian Kes

Terdapat (5) rekabentuk asas penyelidikan kualitatif iaitu; kajian kes, etnografi, kajian fenomenologi, kajian berdasarkan teori (*grounded theory*) dan analisis kandungan (Creswell, 2007; Leedy & Ormrod, 2005). Jelasnya, terdapat perbezaan di dalam kelima-lima rekabentuk pendekatan kualitatif tersebut dari aspek tujuan, fokus, unit analisis, kaedah pengumpulan data dan kaedah analisis data. Walaubagaimanapun, sebahagian daripadanya boleh mempunyai persamaan di antara satu rekabentuk dengan yang lain namun pasti mempunyai perbezaan dalam aspek-aspek tertentu berdasarkan topik penyelidikan. Pemilihan terhadap mana-mana rekabentuk kajian tersebut adalah ditentukan oleh objektif serta permasalahan kajian.

Kajian ini menggunakan rekabentuk kajian kes kerana diyakini paling sesuai dalam penyelidikan yang memberi tumpuan kepada masyarakat dan budaya dalam kumpulan, program atau organisasi yang mampu membantu untuk memahami sesuatu fenomena kajian (Marshall & Rossman, 2006). Ianya berbentuk kajian yang mendalam terhadap individu, program atau peristiwa untuk tempoh masa tertentu. Kajian kes ini boleh dilakukan terhadap samada hanya satu, berbilang (multiple) atau secara kolektif (Leedy & Ormrod, 2005). Creswell (2005), mendefinisikan kajian kes sebagai “*a research*

involves the study of an issue explored through one or more cases within a bounded system”. Dalam rekabentuk ini, penyelidik meneroka sistem terbatas (*bounded system*) (kes) atau pelbagai sistem disempadani (*multiple bounded system*) (kes-kes) dalam sesuatu jangka masa, melalui proses pengumpulan data yang mendalam dan terperinci serta melibatkan pelbagai sumber maklumat (contohnya seperti; pemerhatian, temu bual, bahan audiovisual, dan dokumen-dokumen dan laporan), dan melaporkan penjelasan terhadap kes tersebut dan membangunkan beberapa tema berdasarkan kepada maklumat yang diperolehi daripada kes yang dikaji (Yin, 2009).

Beberapa ciri-ciri kajian kes menurut Hancock and Algozzine (2006) telah dirujuk dan dirasakan sesuai dengan penyelidikan ini. Ciri-ciri tersebut adalah seperti berikut;

- i) Ia melihat kepada kepada fenomena (contohnya peristiwa, keadaan, program atau aktiviti tertentu) walaupun ianya adakala memberi tumpuan kepada wakil individu bagi sesebuah kumpulan/kelompok yang dikaji. Di dalam kajian ini, fokus kajian adalah terhadap pelaku dan individu yang terlibat di dalam program perlindungan sosial iaitu, pelaksana, ejen, dan penerima bantuan.
- ii) Fenomena yang sedang dikaji adalah dalam konteks semulajadi, dibatasi oleh ruang dan masa. Berdasarkan kajian ini, perlaksanaan program perlindungan sosial adalah fenomena yang dikaji dengan hanya menumpukan kepada dua organisasi utama sebagai penyedia program bantuan kepada rakyat.
- iii) Kajian kes biasanya bersifat sangat deskriptif, kerana ia berdasarkan sumber yang mendalam dan kepelbagaian maklumat, yang diperolehi melalui proses temubual, pemerhatian dan semakan dokumen.

Keputusan untuk memilih rekabentuk kajian kes bagi penyelidikan ini adalah kerana ia sesuai dengan bentuk kajian, permasalahan dan fenomena isu yang ingin dilihat di dalam penyelidikan ini. Fenomena ini merujuk kepada isu pelaksanaan program perlindungan

sosial di Malaysia yang dilaksanakan melalui pelbagai program yang disediakan oleh kerajaan melalui beberapa kementerian atau jabatan kerajaan. Oleh itu, kajian kes tunggal dengan pelbagai tempat dan kawasan (organisasi) adalah paling sesuai untuk kajian ini.

Kajian ke atas pelaksanaan program memerlukan pengumpulan data dari pelaku atau pelaksana program perlindungan sosial, dan ini mestilah berdasarkan kepada pengalaman mereka secara langsung dalam mengendalikan, dan melaksanakan program perlindungan sosial di Malaysia.

Oleh yang demikian, dua kementerian terlibat dalam program perlindungan sosial di Malaysia dipilih sebagai kajian kes melalui kaedah “pensampelan bertujuan” untuk mengenalpasti isu pelaksanaan. Dua negeri dikenalpasti sebagai kajian kes untuk melihat isu berkaitan pengenalpastian, pengagihan, kerjasama dalam kalangan penyedia bantuan serta politiking dalam program perlindungan sosial. Pemilihan ini adalah berdasarkan kepada kedua-dua kementerian ini adalah kementerian yang paling banyak menyediakan program bantuan awam kepada rakyat Malaysia.

Pemilihan negeri Melaka dan Pulau Pinang di dalam kajian ini juga turut berdasarkan ciri-ciri persamaan yang ada di antara keduanya iaitu dari aspek status pembangunan, saiz negeri, kadar kemiskinan dan sebagainya. Dari aspek politik pula, terdapat perbezaan di mana Melaka ditadbir oleh kerajaan pusat iaitu Barisan Nasional manakala Pulau Pinang berada di bawah pemerintahan pakatan pembangkang.

4.5 Kajian Rintis

Kajian rintis adalah proses di mana penyelidik melakukan tinjauan awal dengan melakukan kajian ke atas isu yang ingin dikaji dengan melihat secara dekat terhadap informan dan lokasi kajian yang ingin dikaji. Proses ini adalah penting untuk mengetahui

dan memahami apakah kemungkinan yang akan berlaku semasa kajian sebenar dilakukan kelak. Oleh yang demikian, ia mampu menangani sebarang kekaburuan dan kelemahan struktur dalam proses awal menjalankan kajian tersebut (Creswell, 2007; Leedy & Ormrod, 2005). Kajian rintis yang telah dijalankan membolehkan penyelidik untuk mencari kekuatan dan kelemahan kaedah penyelidikan dan pengumpulan data yang dicadangkan sebelum ini bagi persediaan kajian lapangan yang sebenar terutamanya soalan yang dirangka untuk sesi temubual bersama informan.

Dalam kajian ini, organisasi yang dilawati ialah Jabatan Kebajikan Masyarakat, Negeri Melaka. Penyelidik telah menemubual enam (6) orang pegawai daripada enam (6) bahagian iaitu Bahagian Warga Tua dan Keluarga, Bahagian Kanak-kanak, Bahagian Pembangunan Masyarakat, Bahagian Perundangan dan Advokasi, Bahagian Sosio-ekonomi & Bantuan Kewangan dan Bahagian Kurang Upaya, dan Bahagian Pembangunan Masyarakat. Berdasarkan kepada kajian rintis ini, didapati bahawa bidang penyelidikan masih terlalu luas dan tidak semua bahagian di organisasi menyediakan bantuan awam perlu ditemubual. Hanya bahagian yang relevan dan terlibat secara langsung dalam proses pelaksanaan pengenalpastian dan pengagihan bantuan sahaja perlu dikaji iaitu Bahagian Sosio-ekonomi dan Bantuan Kewangan. Selain daripada itu, topik perbincangan juga perlu tertumpu kepada bantuan kewangan dan bukan kewangan yang diberikan kepada rakyat Malaysia dengan memfokuskan kepada golongan miskin dan miskin tegar sahaja sebagai kumpulan sasaran.

Beberapa istilah yang digunakan dalam soalan temubual juga didapati terlalu bersifat konsepsual dan teknikal yang memerlukan penemuduga untuk menjelaskan maksud kepada informan. Contohnya perkataan jaringan keselamatan sosial dan bantuan awam, yang agak kurang difahami oleh informan. Beberapa soalan juga telah disingkirkan berdasarkan jawapan daripada informan yang sebenarnya telah boleh diramal dan

dijangkakan serta mampu diperolehi melalui semakan dokumen, contohnya peranan dan objektif jabatan. Antara lain ialah, persoalan mengenai indeks faedah (*indexation of benefits*) juga telah disingkirkan selepas kajian rintis dilakukan kerana tidak relevan kepada kumpulan pelaksana.

Di samping itu juga, beberapa perkara penting telah diambilkira hasil daripada kajian rintis ini. Pada peringkat awal kajian rintis, beberapa persoalan dirangka mengikut isu utama dalam proses pelaksanaan perlindungan sosial di Malaysia iaitu, pengenalpstian, pengagihan, kerjasama antara penyedia bantuan awam dan campurtangan kerajaan. Walaubagaimanapun, selepas kajian rintis dibuat, kebanyakan informan menyebut mengenai peranan dan pengaruh yang kuat dalam kalangan Jawatankuasa Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan di peringkat daerah serta isu politiking dalam program perlindungan sosial. Oleh yang demikian, faktor dan isu tersebut telah diambilkira bagi penyelidikan sebenar yang kemudiannya dijalankan di lokasi kes.

4.6 Prosedur Pensampelan

Sebagaimana kajian kuantitatif, data kualitatif juga perlu melakukan persampelan. Proses mengenalpasti sampel perlu bergantung kepada apakah persoalan kajian yang diutarakan di dalam sesebuah penyelidikan (Leedy & Ormrod, 2005). Bagi persoalan kajian yang cuba melihat tentang pengalaman pelaksana dan penerima bantuan dalam program-program perlindungan sosial, maka pemilihan sampel memerlukan informan dan kes yang mampu untuk mewakili populasi atau organisasi yang berkaitan dengan pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

Selalunya, pemilihan lokasi dan tempat (*site*) bagi tujuan persampelan bermula dengan tempat yang mudah diakses atau dipanggil sebagai persampelan mudah (*convenience sampling*)

sampling) dan diikuti dengan pensampelan "snowball" (Marshall & Rossman, 2006).

Proses berturutan ini akan menghubungkan serta memudahkan pemilihan informan dalam pengumpulan data.

Selepas mengambilkira beberapa faktor keberkesanan kaedah pensampelan sebagaimana yang dicadangkan oleh Marshall & Rossman (2006), maka kajian ini menggunakan teknik pensampelan bertujuan (*purposive sampling*). Ini melibatkan pemilihan seramai lapan (8) orang informan yang terdiri di kalangan kakitangan kerajaan yang melaksanakan program perlindungan sosial yang dapat memberikan maklumat yang sangat diperlukan dan bermakna terhadap topik yang sedang dikaji sebagaimana yang disarankan oleh Leedy & Ormrod (2005). Dalam masa yang sama, teknik "snowball" juga turut digunakan dengan mengambilkira pandangan, maklumat dan cadangan informan yang dipilih bagi sesi temubual mengenai siapakah individu lain yang dirasakan mempunyai maklumat dan pengetahuan terhadap pelaksanaan program bantuan sosial.

Bagi pemilihan informan dalam kalangan penerima bantuan pula, seramai enam (6) orang telah dipilih daripada kedua-dua buah negeri yang dikaji. Pemilihan ini juga adalah menerusi pensampelan bertujuan yang mana mereka ini telah dirujuk oleh pelaksana dan wakil komuniti di peringkat kerajaan tempatan.

4.7 Unit Analisis

Pemilihan unit analisis mestilah berdasarkan kepada persoalan kajian yang dinyatakan di dalam kajian. Dari sudut pendekatan kajian kes, biasanya penyelidik mengumpul data daripada ramai individu, program atau peristiwa, berdasarkan kepada fokus dan halatuju kajian tersebut. Walaubagaimanapun pemilihan unit analisis perlu dilakukan dengan berhati-hati untuk mengelakkan kekeliruan di antara unit analisis dan kes.

Unit analisis untuk kajian ini adalah beberapa individu dari dua kementerian, iaitu Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Pembangunan Luar Bandar dan Wilayah. Individu yang dipilih adalah dalam kalangan pegawai kanan, pegawai dan penolong pegawai yang mempunyai pengalaman kerja antara 6-20 tahun yang terlibat secara langsung dalam program-program perlindungan sosial. Selain daripada itu, enam (6) orang individu daripada penerima bantuan program di bawah ke dua-dua kementerian turut terlibat di dalam kajian ini.

4.8 Prosedur Pengumpulan Data

Prosedur pengumpulan data adalah salah satu proses paling penting dalam mana-mana kajian. Dalam kajian kualitatif, selalunya ia menggunakan pelbagai bentuk data dalam satu-satu kajian, dan biasanya memerlukan masa yang agak lama (Leedy & Ormrod, 2005). Bagi mendapatkan maklumat yang jelas daripada pelaksana program bantuan awam, maka temubual adalah merupakan instrumen utama yang digunakan di dalam kajian ini. Dalam masa yang sama, sebelum temubual dijalankan, kaedah semakan dokumen juga telah dijalankan bagi memahami senario perlindungan sosial di Malaysia di samping mendapatkan gambaran jelas dalam merangka soalan semasa sesi temubual kelak. Di samping itu, pemerhatian juga dilakukan bagi memperkuatkan data yang dikumpul mengenai isu dan permasalahan kajian ini.

4.8.1 Temubual

Penyelidikan kualitatif sangat bergantung kepada temubual secara mendalam (Marshall & Rossman, 2006). Ia terdiri daripada petikan secara langsung daripada kata-kata individu yang ditemubual berkaitan dengan pengalaman, pendapat, perasaan dan pengetahuan mereka sendiri (Patton, 1990). Dalam temubual, penyelidik akan meneroka beberapa topik umum mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial untuk

mendapatkan pandangan informan yang terlibat. Isu yang dibincangkan adalah dihadkan kepada pengenalpastian individu yang layak menerima bantuan awam, pengagihan faedah program, kerjasama dalam kalangan penyedia program bantuan awam dan isu yang berlaku sepanjang proses pelaksanaan tersebut berlangsung. Penggunaan soalan berbentuk terbuka telah digunakan bagi memastikan terdapat fleksibiliti semasa sesi temubual. Tidak dinafikan bahawa, set soalan telah pun disediakan menerusi soalan temubual berstruktur (*structured interview*), namun, tindakbalas dan jawapan daripada informan juga membenarkan atau memberi ruang kepada penemubual atau penyelidik untuk mengutarakan soalan susulan yang lebih berbentuk tidak berstruktur atau “*open ended*” dan secara tidak langsung membolehkan penyelidik benar-benar memahami pengalaman yang dilalui oleh informan yang dikaji (Silverman, 2000). Penggunaan soalan tidak berstruktur sebegini juga disokong oleh Babbie (2007) yang mencadangkan bahawa, temubual perlu dilakukan dengan cara yang lebih fleksibel, samada berulang atau berterusan, berbanding dengan terlalu mengikut soalan temubual yang telah dirangka terlebih awal yang hanya akan menyebabkan penemubual atau penyelidik tidak kreatif dan terbatas kepada soalan yang sedia ada (Rubin & Rubin, 2005).

Sebagaimana yang disarankan oleh Yin (2009) kajian ini mendapati teknik temubual telah mampu memberikan maklumbalas yang lebih terarah serta sangat berguna mengenai program perlindungan sosial serta dapat menyediakan penjelasan, kesimpulan terhadap sebab-musabab yang dijangkakan disamping mendapat maklumat yang tersurat dan tersirat mengenai isu yang dikaji. Selain itu, temubual yang mendalam adalah sesuai untuk kajian yang memberi tumpuan kepada pengalaman hidup individu, dan ini sangat bertepatan dengan kajian mengenai pengalaman dalam proses pelaksanaan program perlindungan sosial.

4.8.1.1 Proses mengendalikan temubual

Terdapat beberapa peringkat dalam proses temuduga seperti yang dicadangkan oleh Babbie (2007) dan Hancock & Algozzine (2006). Berikut, disenaraikan proses yang telah dilakukan bagi menjalankan temubual dalam kaedah pengumpulan data ini.

a) Mendapatkan akses / kebenaran laluan untuk melakukan temubual

Bagi informan pelaksana, proses untuk mendapatkan kelulusan daripada agensi-agensi kerajaan di Malaysia bukanlah semudah yang disangkakan. Di Malaysia, proses mendapatkan kelulusan perlulah melalui beberapa prosedur seperti mengemukakan permohonan untuk menyatakan niat menjalankan penyelidikan di setiap jabatan kerajaan yang dipilih sebagai kes kajian ini. Di dalam kajian ini, permohonan telah diajukan kepada Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah untuk mendapatkan kelulusan menjalankan kajian. Semua permohonan telah dihantar dengan empat (4) lampiran iaitu; i) surat pengesahan sebagai pelajar dari Universiti Malaya, ii) ringkasan cadangan penyelidikan, iii) draf soalan temubual dan iv) resume penyelidik. Tempoh untuk mendapatkan kelulusan mengambil masa dua hingga empat minggu.

Manakala bagi penerima bantuan, kakitangan daripada kerajaan tempatan dan wakil komuniti telah dirujuk untuk mendapatkan senarai penerima bantuan. Kerjasama yang baik telah diperolehi tanpa kerentahan birokrasi dan memudahkan akses kepada informan.

b) Mengenalpasti dan memilih individu yang ingin ditemubual

Setelah kelulusan dari jabatan kerajaan diperolehi, langkah seterusnya ialah mendapatkan nasihat dan pandangan daripada jabatan tersebut mengenai siapakah yang paling sesuai dan layak untuk ditemubual dalam kajian ini. Walaubagaimanapun, penyelidik perlu mengenalpasti sendiri jabatan yang berkaitan dan bertanggungjawab

dalam menguatkuasa, melaksana dan menyelaras program perlindungan sosial. Jabatan dan individu yang dipilih mestilah merupakan pelaksana program perlindungan sosial yang mempunyai pengalaman yang luas mengenai isu tersebut. Persampelan bertujuan dan “*judgmental*” dilakukan untuk mengenalpasti informan yang tepat.

Proses mengenalpasti penerima bantuan adalah lebih mudah kerana ianya dirujuk oleh pelaksana dan wakil komuniti di peringkat kerajaan tempatan berdasarkan kriteria yang diperlukan di dalam kajian.

Jadual 4.1 : Jadual senarai informan yang ditemubual

BIL	Organisasi	Jabatan	Jumlah Informan
1	Jabatan Kebajikan Masyarakat	Bahagian Sosioekomi dan Bantuan Kewangan	Ibu pejabat – 1 Negeri – 2
2	Kementerian Pembangunan Luar Bandar dan Wilayah	Bahagian Pemantauan dan Penyelaras Projek Bahagian Kesejahteraan Rakyat	Ibu pejabat – 2 Negeri – 3

c) *Menggunakan peralatan rakaman yang bersesuaian*

Dalam kajian ini, pita rakaman telah digunakan semasa sesi temubual bersama pelaksana program perlindungan sosial. Walaubagaimanapun, memandangkan etika proses temubual di dalam penyelidikan, penyelidik perlu mendapatkan kebenaran daripada responden terlebih dahulu untuk menggunakan pita rakaman melalui Borang Pernyataan Persetujuan Responden. Semua individu yang ditemubual bersetuju untuk menggunakan pita rakaman kecuali hanya tiga daripada mereka meminta penyelidik untuk tidak menggunakannya bagi memastikan keselesaan informan semasa proses temubual tersebut. Perlu juga dinyatakan di sini bahawa, sekalipun proses temubual berlangsung dengan menggunakan pita rakaman, adakalanya informan meminta untuk menghentikan rakaman seketika (*off record*) bagi respon dan jawapan tertentu yang

melibatkan perbincangan dan jawapan yang sensitif seperti berkaitan dengan parti politik dan pentadbiran kementerian.

Sesi temubual bersama penerima bantuan pula tidak melibatkan pita rakaman kerana mereka agak takut dan bimbang sekiranya proses temubual tersebut akan memberi kesan terhadap penerusan bantuan yang diterima. Oleh yang demikian, respon mereka hanya dicatatkan sepanjang sesi temubual tersebut.

d) Memperhalusi soalan temubual

Soalan temubual berstruktur telah diperhalusi dan diperbaiki hasil daripada maklumbalas dalam kajian rintis. Beberapa istilah telah ditukarkan kepada terma yang lebih mudah difahami yang mempunyai maksud yang sama. Terma jaringan keselamatan sosial dan bantuan sosial juga dipermudahkan kepada program kebajikan yang disediakan oleh kerajaan. Semasa sesi temubual, informan juga bebas untuk meminta penjelasan mengenai soalan tertentu. Selain daripada itu, terdapat juga soalan yang dimansuhkan kerana didapati tidak begitu relevan atau maklumatnya boleh diperolehi melalui semakan dokumen. Sebagai contoh, soalan-soalan indeks faedah (*indexation of benefits*) telah dikeluarkan kerana tidak begitu berkaitan dengan penyelidikan.

e) Mengenalpasti lokasi sesi temubual

Lokasi bagi sesi temubual bersama pelaksana dipilih oleh informan sendiri berdasarkan keselesaan mereka. Lokasi adalah biasanya pejabat mereka sendiri dan hanya satu sesi temubual yang dilakukan di bilik mesyuarat. Lokasi yang dipilih adalah sesuai berdasarkan kepada suasana tenang, aman dan tidak bising. Walaubagaimanapun, keburukan menggunakan pejabat mereka semasa sesi temubual adalah, terdapat beberapa gangguan semasa temubual contohnya menerima panggilan telefon, dilawati dari rakan setugas serta tugas mereka sendiri.

Manakala bagi penerima bantuan, lokasi temubual adalah di premis perniagaan, Dewan JAPERUN dan Pusat Kegiatan Masyarakat. Walaubagaimanapun lokasi tersebut adalah agak kurang selesa kerana terganggu dengan bunyi bising dan sebagainya.

f) Mendapatkan kebenaran daripada individu yang ditemubual

Sebelum sesi temubual informan perlu diberikan sedikit penjelasan ringkas mengenai sesi temubual tersebut. Dua borang akan diberikan kepada informan pelaksana, iaitu Borang Pernyataan Maklumat Kajian dan Borang Pernyataan Persetujuan Responden sebagai hak privasi mereka. Borang Pernyataan Maklumat Kajian adalah surat yang disediakan oleh penyelidik dengan menyediakan maklumat ringkas mengenai penyelidikan yang akan dijalankan, tujuan melakukan penyelidikan dengan mengemukakan pengenalan ringkas mengenai apa yang akan perbincangkan di dalam sesi temubual tersebut. Antara kandungan borang tersebut turut menyebut tentang permohonan untuk menggunakan pita rakaman, dan kebenaran untuk melaporkan maklumat yang diperolehi melalui proses temubual di dalam tesis dan mungkin untuk dibentangkan dalam mana-mana persidangan atau jurnal akademik.

Manakala Borang Pernyataan Persetujuan Responden adalah borang yang menyatakan persetujuan oleh informan untuk mengambil bahagian dalam sesi temubual itu dan persetujuan untuk membenarkan penemuduga untuk menggunakan maklumat yang diberikan dalam penyelidikan dan laporan. Mereka juga perlu mengembalikan borang yang telah ditandatangani kepada penemuduga sebagai rekod. Ini adalah penting sebagai sebahagian daripada etika dalam penyelidikan dan hak informan.

Tiada borang diberikan kepada informan penerima bantuan kerana mereka agak bimbang sekiranya terdapat kesan terhadap bantuan yang diterima oleh mereka.

Walaubagaimanapun, penjelasan telah diberikan mengenai tujuan kajian tersebut sebelum temubual dijalankan.

g) Kekal kepada soalan, menyelesaikan sesi temubual dalam masa yang ditetapkan

Kajian ini telah menggunakan temubual separa berstruktur yang mana dirasakan amat sesuai bagi penyelidikan kajian kes (Hancock & Algozzine, 2006). Pendekatan ini membolehkan penyelidik untuk bertanya soalan yang telah disediakan tetapi lebih fleksibel dengan menyusun semula soalan tersebut mengikut keperluan. Ia amat berguna untuk mengemukakan soalan susulan yang menarik minat penemuduga dan menyiasat dengan lebih mendalam isu-isu yang diceritakan dan dijawab oleh informan (*ibid*). dalam masa yang sama, kajian ini juga turut menggunakan soalan temubual berpandu (*guided question*) kerana penemubual tidak boleh sewenang-wenangnya hanya menggunakan temubual kurang berstruktur yang hanya berdasarkan dari topik, kerana keperluan dan prosedur organisasi kajian kes memerlukan penyelidik untuk menyediakan draf soalan sebelum sessi temubual dijalankan. Ia adalah penting untuk mendapatkan kelulusan untuk menjalankan penyelidikan daripada jabatan kerajaan yang dipilih sebagai kajian kes.

Dalam temubual kualitatif, penemubual perlu mewujudkan satu panduan umum bagi topik perbualan dan diikuti dengan isu berkaitan yang dibangkitkan oleh informan, yang membawa maksud informan sepatutnya perlu lebih banyak bercakap berbanding penemubual (Babbie, 2007). Walaubagaimanapun, penemubual juga harus sentiasa menekankan fleksibiliti dalam proses temubual. Walaupun sesi temubual ini berdasarkan kepada soalan-soalan berstruktur, tetapi penemubual juga bebas untuk mengemukakan pertanyaan yang mungkin relevan dengan maklumbalas dan jawapan yang diberikan oleh responden. Dalam kajian ini, sesi temubual biasanya berlangsung selama satu hingga dua jam, dan jika perlu, penemuduga akan mendapatkan penjelasan lanjut melalui panggilan telefon atau e-mel.

4.8.1.2 Profail informan

Profil informan adalah perlu untuk direkodkan di dalam laporan penyelidikan ini bagi menunjukkan informan yang dipilih adalah sesuai untuk kajian dan berupaya memberikan maklumat yang mencukupi kepada penyelidik. Jadual 4.2 menunjukkan profail informan.

Berdasarkan kepada jadual 4.2, ini menunjukkan bahawa informan yang dipilih adalah dalam kalangan kakitangan dan pegawai pelaksana yang mempunyai pengalaman dalam program perlindungan sosial serta penerima bantuan awam. Nama informan telah diberikan kod tersendiri bagi memastikan kerahsiaan dan privasi mereka dilindungi. Jadual 4.3 pula menunjukkan senarai informan penerima bantuan yang dipilih daripada negeri Melaka dan Pulau Pinang.

Jadual 4.2 : Jadual Profail Informan Penyedia Bantuan Awam

Bil	Kod Informan	Jantina	Tahun Pengalaman	Bahagian di Jabatan / Kementerian	Jawatan
1	JKM 1	Perempuan	10	JKM Pusat Bahagian Sosioekonomi & Bantuan	Pegawai Kebajikan
2	JKM 2	Lelaki	6	JKM Negeri Bahagian Sosioekonomi & Bantuan	Pegawai Kebajikan
3	JKM 3	Lelaki	20	JKM Negeri Bahagian Sosioekonomi & Bantuan	Pegawai Kebajikan Kanan
4	KKLW 1	Perempuan	8	KKLW Putrajaya Bahagian Kesejahteraan Rakyat	Penolong Setiausaha
5	KKLW 2	Lelaki	15	KKLW Putrajaya Bahagian Penyelarasan dan Pemantauan Projek	Ketua Penolong Setiausaha
6	KKLW 3	Lelaki	7	KKLW Negeri Bahagian Penyelarasan dan Pemantauan Projek	Pengarah / Pegawai Kanan
7	KKLW 4	Lelaki	6	KKLW Negeri Bahagian Penyelarasan dan Pemantauan Projek	Pegawai Pemantauan Projek

Jadual 4.3 : Jadual profail Informan penerima bantuan awam

Bil	Kod Informan	Jantina	Agensi Penyedia Bantuan	Negeri
1	JKM A	Perempuan	JKM	Melaka
2	JKM B	Lelaki	JKM	Melaka
3	JKM C	Lelaki	JKM	Melaka
4	JKM D	Perempuan	JKM	Pulau Pinang
5	JKM E	Perempuan	JKM	Pulau Pinang
6	JKM F	Perempuan	JKM	Pulau Pinang
7	KKLW A	Lelaki	KKLW	Melaka
8	KKLW B	Perempuan	KKLW	Pulau Pinang

4.8.2 Kaedah Semakan dokumen

Dalam kaedah semakan dokumen, terdapat beberapa contoh dokumen yang boleh dirujuk antaranya seperti minit mesyuarat, buku log, pernyataan akhbar, pernyataan dasar rasmi, surat, surat pekeliling serta jurnal dan artikel penyelidikan yang berguna dalam memberikan kefahaman mengenai kes atau konteks yang dikaji (Marshall & Rossman, 2006). Patton (1990) pula menyatakan bahawa analisis dokumen terdiri daripada hasil daripada petikan, petikan atau petikan keseluruhan yang diperolehi daripada organisasi, klinikal, atau rekod program; memorandum dan surat-menyurat; penerbitan rasmi dan laporan; diari peribadi dan maklumbalas “*open-ended*” terhadap proses tinjauan atau soalselidik.

Dalam kajian ini, dokumen-dokumen yang diakses untuk kajian ini adalah dengan merujuk kepada pekeliling kerajaan yang menyediakan arahan dari masa ke semasa berkaitan program perlindungan sosial di Malaysia seperti Arahan No.1,2010. Ini termasuklah prosedur eKasih mengenai bagaimana mereka mengenalpasti kumpulan sasaran dan sebagainya. Laman web beberapa jabatan kerajaan yang menyediakan maklumat mengenai data dan statistik berkaitan program-program dan faedah yang disediakan kepada orang ramai secara umum dan kepada kumpulan sasar tertentu juga dirujuk. Antara lain ialah, penerbitan dari jabatan-jabatan kerajaan mengenai prosedur dan faedah yang disediakan kepada rakyat juga turut disemak.

Di samping itu juga, kajian ini juga merujuk kepada minit mesyuarat Ahli Jawatankuasa MFGPK di peringkat Daerah. Semakan ke atas dokumen ini adalah perlu sebagai salah satu bentuk sokongan terhadap proses triangulasi dalam menjamin kebolehpercayaan dan kesahan kajian ini.

4.8.3 Kaedah pemerhatian

Dalam kajian kualitatif, pemerhatian mungkin melibatkan samada sebagai pemerhati luar relatif atau pemerhati sebagai peserta. Pemerhatian pada asasnya sememangnya dilaksanakan dengan tidak berstruktur dan bebas. Ia menyediakan peluang untuk penyelidik atau pemerhati untuk mengubah tumpuan dari satu perkara kepada perkara yang lain yang berpotensi sebagai objek baru dalam menjelaskan keadaan atau sesuatu peristiwa (Leedy, 2005). Dalam kajian ini, penyelidik menggunakan pendekatan pemerhatian luar dengan menghadiri Mesyuarat Jawatankuasa MFGPK di peringkat daerah untuk mendapatkan maklumat tentang bagaimana mesyuarat dijalankan, peranan yang dimainkan oleh pemimpin masyarakat sebagai ejen dalam mengenalpasti dan mencadangkan penerima bantuan yang layak untuk mendapat bantuan awam. Kebenaran untuk menghadiri mesyuarat ini diberikan oleh "*gate-keeper*" dalam Jawatankuasa MFGPK di peringkat daerah, iaitu Pegawai Daerah yang bertindak sebagai pengerusi mesyuarat di dalam jawatankuasa tersebut. Proses pemerhatian dalam kajian ini hanya melibatkan penyertaan penyelidik sebagai salah seorang pemerhati dalam mesyuarat itu. Penyelidik tidak dibenarkan untuk membuat sebarang rakaman audio dan visual, tetapi dibenarkan untuk berbual dengan ahli-ahli mesyuarat yang lain di dalam mesyuarat tersebut untuk mendapatkan pendapat dan idea mengenai isu pelaksanaan program perlindungan sosial.

Kaedah pemerhatian juga dilakukan di Dewan JAPERUN semasa sesi pemberian bantuan diadakan. Penyelidik hanya melakukan pemerhatian luar terhadap program tersebut dan secara tidak langsung mengesahkan hasil temubual bersama pelaksana program yang telah dilakukan sebelum ini.

4.9 Pengekodan, Penulisan & Menganalisis Data

Bagi kajian ini, pendekatan kualitatif yang saintifik telah digunakan dengan menganalisa data melalui penyusunan, pengekodan, pentafsiran, pengenalpastian tema dan akhir sekali mensintesis dan generalisasi dengan menggunakan perisian Nvivo. Perisian ini sangat memudahkan penyelidik untuk membangunkan tema berdasarkan data yang dikumpul menerusi analisa kata kunci dan analisa tema. Keupayaan NVivo sebagai analisis saintifik dalam kajian kualitatif berupaya membantu mengemukakan pemahaman dan penerangan yang lebih jelas terhadap data yang telah dikumpul mengenai proses pelaksanaan program perlindungan sosial. Walaubagaimanapun proses salinan (*transcribe*) daripada rekod temubual bagi tujuan analisis perlu dilakukan secara manual.

Proses menganalisis data di dalam kajian ini adalah berdasarkan Leedy (2005) yang melibatkan beberapa peringkat iaitu;

- (i) Pengenalpastian maklumat. Butiran mengenai maklumat yang diperolehi daripada temubual, pemerhatian dan semakan dokumen berkenaan pelaksanaan perlindungan sosial dikenalpasti dan seterusnya maklumat tersebut disusun mengikut fakta-fakta kes yang spesifik dalam susunan yang logik.
- (ii) Pengkategorian data. Pada peringkat ini, beberapa kategori kecil dikenalpasti untuk mengklasifikasikan / mengkelaskan data kepada beberapa kelompok yang memberikan makna dalam penyelidikan ini. Contohnya adalah, kaedah, pendekatan, masalah, cabaran, kekuatan dan kelemahan dalam perlaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.
- (iii) Ia diikuti oleh tafsiran keadaan tunggal, yangmana setiap dokumen, kejadian dan data diperiksa dan dianalisa bagi mendapatkan maksud khusus yang boleh dikaitkan dengan proses pelaksanaan perlindungan sosial. Kemudian proses mengenalpasti corak (*pattern*) berdasarkan data yang telah dikumpul perlu

- dilaksanakan, dengan mengecilkan kelompok data tersebut kepada beberapa tema asas yang mempunyai ciri-ciri yang lebih meluas daripada hanya satu-satu maklumat yang boleh diketengahkan. Secara umumnya, ianya menghasilkan angkubah utama di dalam kajian ini seperti pengenalpastian, pengagihan, kerjasama antara penyedia bantuan awam dan politiking.
- (iv) Proses sintesis dan generalisasi. Ia adalah proses membina gambaran keseluruhan tentang pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia, dan membuat kesimpulan yang mungkin mempunyai implikasi terhadap isu yang telah dikaji.

Secara ringkasnya, analisa tema telah digunakan di dalam penyelidikan ini dengan mengaplikasikan perisian NVivo.

4.10 Kebolehpercayaan Kajian

4.10.1 keboleharapan kajian

Hammersley (2013) mendefinisikan kebolehpercayaan sebagai satu tahap konsistensi atau keseragaman di mana sesuatu keadaan diklasifikasikan kepada kategori yang sama walaupun daripada pemerhati yang berlainan atau oleh pemerhati yang sama dalam keadaan yang berbeza. Di dalam kajian ini, hanya seorang penyelidik yang melaksanakan proses penyelidikan dalam pelbagai situasi dan kes kajian. Oleh yang demikian, tahap konsistensi adalah seragam.

Salah satu keperluan asas bagi memastikan data dan penyelidikan mempunyai ciri-ciri kebolehpercayaan adalah dengan memastikan penyelidik mendokumentasikan prosedur (proses) menjalankan kajian dan memastikan bahawa kategori tema yang diklasifikasikan telah digunakan secara konsisten.

4.10.2 Kesahihan dalaman / Kredibiliti Penemuan Kajian

Kesahihan memberi penekanan terhadap proses pengukuran sesuatu yang sepatutnya diukur. Ia juga amat berguna bagi kajian lapangan yang memerlukan penerokaan dan pemahaman yang mendalam terhadap konsep sesebuah kajian, yang secara umumnya tidak dapat diperolehi melalui kaedah tinjauan dan eksperimen sebagaimana di dalam kajian kuantitatif. Sebaliknya kajian kualitatif akan dapat memberikan gambaran terperinci terhadap sesuatu situasi dan fenomena (Babbie, 2007).

Kesahan boleh juga difahami sebagai kebenaran. Data yang dikumpulkan dalam penyelidikan kualitatif biasanya bergantung kepada tiga (3) ciri-ciri utama, iaitu; (i) *unobtrusive* / tidak mengganggu, kaedah yang berterusan; kaedah yang membentarkan sesuatu keadaan tidak diganggu (selagi mungkin), (ii) pengesahan informan; proses untuk menguji sejauhmana informan telah mengesahkan maklumat yang telah diberikan adalah tepat sebagaimana yang direkod dan dianalisis oleh penyelidik, dan (iii) triangulasi; penggunaan pendekatan dan kaedah penyelidikan yang berbeza dan ini termasuklah masa, tempat, individu dan lain-lain (Marshall & Rossman, 2006; Woods, 2001).

Dalam kajian ini, penyelidik menggunakan pendekatan yang ‘*unobtrusive*’ (tidak mengganggu) kerana data yang dikumpul agak sulit dan berkaitan dengan ahli dan parti politik di negeri tertentu, Jadi penyelidik perlu memastikan keaslian (*originality*) maklumat dan data sebagaimana yang dinyatakan oleh pemberi maklumat utama dan kajian dokumen.

Dalam pengesahan informan, pendekatan yang boleh digunakan adalah “*members checking*”. Ini adalah proses di mana penyelidik perlu merujuk kembali kepada informan yang telah ditemubual selepas melakukan transkripsi dan meminta informan tersebut untuk memeriksa sama ada transkripsi yang disediakan oleh penemubual ini benar-benar betul sebagaimana maklumat yang telah diberikan semasa sesi temubual tersebut.

Walaubagaimanapun, terdapat cabaran dan kelemahan apabila informan mempunyai kecenderungan untuk mengubah apa yang mereka telah katakan semasa sesi temubual yang secara langsung akan mengurangkan / menjelaskan data yang penting kepada penyelidik.

Triangulasi pula merujuk kepada usaha untuk mendapatkan pengesahan atau kebenaran mengenai sesuatu keadaan dengan menggunakan cara atau pendekatan yang berbeza (Marshall & Rossman, 2006). Ia juga melibatkan penggunaan beberapa kaedah penyelidikan yang berbeza untuk menguji dapatan kajian yang sama (Babbie, 2007). Pengkaji boleh merujuk kepada dokumen dan rekod untuk triangulasi dan mengesahkannya dengan data yang diberikan oleh informan semasa temubual. Bagi kajian ini, semakan ke atas Minit Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan Daerah Alor Gajah Bil 1/2012, Bil 2/2012 dan Bil 3/2012; pekeliling kerajaan iaitu Arahan No. 1, 2010; laporan Prestasi dan Penilaian Outcome Pembangunan Dalam Tempoh RMK-9, Kenyataan Akhbar Sistem Maklumat Kemiskinan eKasih dan Borang Pendaftaran eKasih Melaka digunakan sebagai kaedah triangulasi.

Maklumat dan pandangan mengenai pelaksanaan program bantuan sosial telah dikumpulkan oleh penyelidik juga ditriangulasikan melalui kaedah pemerhatian. Sebagai contoh, hampir kesemua informan telah menyebut tentang peranan yang kuat yang dimainkan oleh pemimpin masyarakat dalam menentukan dan mencadangkan siapakah penerima bantuan yang layak melalui MFGPK. Ia kemudiannya disahkan oleh penyelidik dengan menghadiri mesyuarat tersebut sebagai pemerhati untuk mengesahkan maklumat yang diterima daripada informan. Selain daripada itu juga, proses pemerhatian telah dilaksanakan dengan menghadiri Majlis Penyampaian Bantuan Awam di salah sebuah daerah kajian kes yang dikaji.

Berdasarkan kepadauraian di atas, kajian ini adalah menepati ciri-ciri kebolehpercayaan dan kesahan maklumat dan data sebagaimana yang dicadangkan oleh Silverman (2000).

4.11 Cabaran dan Limitasi Kajian

Semua penyelidikan mempunyai batasan tersendiri. Situasi ini disebabkan oleh kekangan dalam data, sumber dan masa yang terhad dalam melakukan penyelidikan. Oleh yang demikian, adalah penting untuk melihat apakah batasan dalam penyelidikan kerana ia akan memberi justifikasi terhadap masalah yang dihadapi dalam menjalankan kajian ini.

Bagi kajian ini, bidang perlindungan sosial adalah sangat luas. Takrifannya merangkumi keselamatan sosial, insurans sosial, bantuan awam dan jaringan keselamatan sosial. Beberapa konsep tersebut membawa pelbagai tafsiran dan definisi yang pelbagai daripada ramai cendikiawan dan institusi-institusi antarabangsa yang memperjuangkan bidang perlindungan sosial. Disebabkan oleh bidang yang terlalu luas, maka kajian ini hanya menumpukan kepada program kebijakan yang disediakan oleh kerajaan kepada mereka yang memerlukan di bawah konsep bantuan awam dalam bidang perlindungan sosial.

Daripada perspektif program, penyelidik hanya memilih program berbentuk pemberian wang-tunai dan bukan wang tunai di bawah konsep bantuan awam yang diberikan kepada golongan miskin dan termiskin di Malaysia berdasarkan garispanduan yang dinyatakan oleh Jabatan Perdana Menteri melalui paras garis kemiskinan. Oleh itu, skop informan kajian hanya tertumpu kepada rakyat yang berpendapatan di bawah garis kemiskinan iaitu; RM740 bagi kumpulan miskin dan di bawah RM300 untuk miskin tegar di Malaysia. Ia adalah kerana, faedah dan bantuan yang ditawarkan terhadap kes-kes di

dalam kajian ini adalah sangat luas termasuk kumpulan mudah risiko (40%) seperti yang dinyatakan dalam Model Baru Ekonomi pada tahun 2009.

Terdapat 24 kementerian di Malaysia yang memegang portfolio yang berbeza di dalam mentadbir kerajaan Malaysia. Walaubagaimanapun, hanya dua kementerian (kes) yang dipilih dalam kajian ini iaitu, Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah. Pemilihan dua (2) kementerian ini adalah kerana, keduanya adalah kementerian yang paling banyak menawarkan dan menyediakan program dan faedah bantuan awam kepada orang ramai berbanding kementerian yang lain. Creswell (2007), menyatakan bahawa, bagi pendekatan kajian kes, adalah memadai untuk hanya melihat tidak lebih daripada 4-5 kes untuk dikaji.

Dua (2) daripada 15 negeri di Malaysia yang dipilih untuk kajian ini, iaitu Melaka dan Pulau Pinang. Pemilihan Negeri ini adalah berdasarkan kerana persamaan yang wujud antara keduanya iaitu Melaka dan Pulau Pinang yang dianggap sebagai negeri maju di Malaysia. Selain daripada itu, jumlah penduduk, pendapatan isirumah kasar serta kadar kemiskinan juga menunjukkan perbezaan yang sangat kecil antara satu sama lain. Perbezaan tampuk pemerintahan kerajaan negeri antara kerajaan persekutuan dan pembangkang bagi Melaka dan Pulau Pinang juga merupakan antara tarikan dalam kajian ini bagi mendalami isu pelaksanaan program perlindungan sosial.

Hasil daripada penemuan kajian ini juga mendapati beberapa isu mengenai campurtangan kerajaan dan politiking menjadi perhatian informan. Isu yang timbul (*emerged*) ini menjadi perhatian kajian. Walaubagaimanapun, beberapa informan agak keberatan untuk memberikan maklumat terperinci mengenai topik tersebut. Disebabkan oleh limitasi ini, maka penyelidikan lanjut bagi bidang berkaitan dengan menekankan isu

politiking adalah perlu diberi perhatian khusus untuk mendapatkan pandangan keseluruhan mengenai program perlindungan sosial di Malaysia.

4.12 Penutup

Kesimpulannya, bab ini adalah penting untuk menggalurkan proses dalam strategi pengumpulan data untuk kredibiliti kajian ini. Ianya juga membincangkan kekuatan, kesahihan dan kebolehpercayaan kajian supaya segala perincian mengenai proses dan hasil penemuan kajian dilaporkan untuk pemahaman yang lebih baik. Walaupun terdapat beberapa batasan, ia adalah juga penting sebagai proses penambahbaikan dalam penyelidikan yang selanjutnya.

BAB 5: PENEMUAN KAJIAN

5.1 Pendahuluan

Bab ini adalah merupakan penemuan di dalam penyelidikan ini. Struktur bab ini dibahagikan kepada beberapa sub-bahagian bagi menerangkan mengenai latarbelakang informan di dalam kajian mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial menurut pengalaman yang dilalui oleh pelaksana dan penerima bantuan yang telah ditemubual sepanjang tempoh penyelidikan ini. Data tersebut akan dibentangkan dalam bentuk jadual berdasarkan tema dan peratusan. Ianya diikuti oleh latarbelakang kajian ini yang melibatkan pemilihan lokasi kajian di Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah di Putrajaya, Melaka dan Pulau Pinang; serta beberapa jenis bantuan di bawah program perlindungan sosial di Malaysia. Ianya diikuti dengan penerangan secara umum mengenai proses bagi mendapatkan program bantuan berdasarkan keseragaman antara satu sama lain kemudiannya akan dirumuskan dan diterangkan melalui diagram carta alir proses tersebut. Bahagian terpenting di dalam bab ini dihursti dan dijelaskan dengan mengemukakan beberapa tema dan konsep yang telah dikenalpasti melalui transkrip dan analisis yang menggunakan perisian NVivo. Beberapa petikan dan pernyataan temubual bersama informan yang terdiri daripada pegawai dan penerima bantuan Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah turut ditunjukkan berdasarkan kepada tema yang dianalisa daripada sesi temubual.

5.2 Latarbelakang Kajian Kes

Program perlindungan sosial di Malaysia dilaksanakan oleh pelbagai peringkat kementerian dan jabatan. Walaubagaimanapun, hanya 1 jabatan dan 1 kementerian sahaja yang dipilih di dalam kajian ini iaitu, Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian

Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah. Pemilihan ini adalah berdasarkan kepada jumlah program dan bantuan yang yang lebih banyak disediakan oleh kedua-dua jabatan dan kementerian tersebut kepada masyarakat berbanding kementerian dan jabatan lain.

Bantuan yang disediakan oleh kedua-dua agensi ini adalah merupakan bantuan awam yang turut merupakan skop perlindungan sosial di dalam kajian ini. Tidak dinafikan bahawa terdapat banyak bantuan yang diberikan oleh agensi lain seperti Kementerian Pertanian, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, Kementerian Wilayah Persekutuan & Kesejahteraan Bandar, walaubagaimanapun program kementerian tersebut tidak 100% menjurus kepada perlindungan sosial tetapi lebih kepada bantuan secara tidak langsung melalui pertanian, perumahan, perniagaan dan sebagainya.

Sebenarnya, terdapat banyak program yang disediakan oleh kedua-dua jabatan dan kementerian tersebut, walaubagaimanapun, hanya program bantuan awam yang disediakan kepada kumpulan sasaran yang mempunyai jumlah pendapatan di bawah RM1000 sahaja, atau miskin, miskin tegar yang menjadi fokus di dalam kajian ini.

Jadual 5.1 : Senarai program bantuan awam yang disediakan oleh Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar & Wilayah

Kementerian/ Program Bantuan	Jabatan Kebajikan Masyarakat	Kementerian Kamajuan Luar Bandar dan Wilayah
Berbentuk tunai	<ul style="list-style-type: none">- Bantuan Orang Tua- Bantuan Orang Kurang Upaya- Bantuan Am- Bantuan Persekolahan- Bantuan OKU tidak mampu bekerja- Bantuan Segera persekutuan bagi Kawasan parlimen	Tiada

Jadual 5.1, sambungan.

Berbentuk barang	Tiada	<ul style="list-style-type: none"> - Program Peningkatan Pendapatan (PPP) - Program Latihan Kemahiran & Kerjaya (PLKK) - Program Bantuan Rumah (PBR) - Program Pembangunan Masyarakat Setempat (PPMS) - Program Kecemerlangan Pendidikan (PKP) - Program Pembangunan Minda Insan (PPMI) - Program Tambahan Makanan Seimbang (PTMS) - TASKA - Program ASB Sejahtera
-------------------------	--------------	---

Sumber : Maklumat daripada KKLW & JKM

Jadual 5.1 di atas menyenaraikan 6 jenis program bantuan yang disediakan oleh JKM dan Sembilan (9) jenis program bantuan daripada KKLW yang disediakan kepada golongan yang benar-benar memerlukan. Kesemua program yang disenaraikan adalah disasarkan kepada individu atau ketua isirumah yang miskin. Kesemua program di bawah JKM adalah berbentuk bantuan wang tunai (in-cash) yang akan diberikan kepada pemohon yang layak. Program di bawah KKLW pula memberikan bantuan dalam bentuk barang (in-kind), perkhidmatan dan bantuan bagi meningkatkan pendapatan kepada golongan yang benar-benar memerlukan. Selain daripada itu juga, jumlah dan kadar bantuan yang diberikan juga berbeza di antara satu program dengan program yang lain. Jumlah tersebut adalah berdasarkan kepada keperluan yang dirasakan bersesuaian dengan bantuan tersebut.

Setiap program bagi kedua-dua jabatan dan kementerian tersebut mempunyai beberapa syarat kelayakan yang berbeza, bergantung kepada jenis bantuan serta kelompok yang disasarkan. Walaubagaimanapun ciri utama yang menjadi syarat paling penting adalah tahap pendapatan pemohon yang mestilah berpendapatan di bawah garis kemiskinan iaitu RM790 sebulan. Oleh yang demikian, maka “ujian-kelayakan” adalah merupakan satu kewajipan untuk dipenuhi terlebih dahulu sebelum sesuatu faedah itu diberikan kepada pemohon.

Jadual 5.2 : Pendapatan Garis Kemiskinan Malaysia (2012 dan 2009)

Wilayah (Semenanjung Malaysia)	Pendapatan 2012 (RM)		Pendapatan 2009 (RM)	
	Miskin	Miskin Tegar	Miskin	Miskin Tegar
Bandar	840	510	770	450
Luar Bandar	790	530	740	490

Sumber : Unit Perancang Ekonomi, Jabatan Perdana Menteri

Walaupun terdapat banyak program yang disediakan oleh KKLW, namun, berdasarkan temubual yang telah dijalankan, tidak kesemua program tersebut diberikan atau ditawarkan setiap tahun. Ini bermakna, program di bawah KKLW adalah tidak konsisten berbanding program JKM. Keadaan ini berlaku disebabkan oleh beberapa faktor seperti peruntukan kewangan yang tidak tetap kepada program di bawah KKLW serta keberkesanan pencapaian program yang dianjurkan. Kupasan yang lebih mendalam dibincangkan di dalam penemuan kajian mengenai faktor yang mempengaruhi pelaksanaan perlindungan sosial di Malaysia.

5.2.1 Proses Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial di Malaysia

Sistem pemberian bantuan sememangnya telah wujud di Negara ini sejak dahulu lagi. Walaubagaimanapun, pelaksanaan program bantuan sosial tidak diseragam dan disepadukan dalam kalangan agensi penyedia program perlindungan sosial. Keadaan ini

mewujudkan banyak masalah apabila kesemua penyedia bantuan awam samada di peringkat persekutuan, negeri maupun badan bukan kerajaan melaksanakan program ini secara berasingan. Kajian terdahulu membuktikan isu pertindanan pemberian bantuan, kesilapan dalam pengenalpastian, pengagihan bantuan yang tidak berkesan, ketidakadilan sosial merupakan antara masalah yang sering menjadi perbincangan umum. Ketiadaan sesebuah agensi pemandu bagi menyelaraskan maklumat kemiskinan seluruh Negara secara bersepadu juga merupakan punca kepada permasalahan yang telah disebutkan.

Menyedari bahawa masalah tersebut perlu diberi perhatian dan diatasi dengan segera, bermula pada Oktober 2007, Mesyuarat Jemaah Menteri memutuskan ICU JPM bertindak sebagai penyelaras utama program pembasmian kemiskinan. Susulan daripada itu, pada 31 Oktober 2007, Mesyuarat Menteri-menteri Besar bersetuju mewujudkan sebuah pangkalan data yang dikenali sebagai eKasih. Tujuan utama diwujudkan eKasih adalah bagi memperbaiki keberkesanan perlaksanaan program pembasmian kemiskinan. eKasih yang dikenali sebagai Bank Data Kemiskinan Nasional berperanan menyimpan maklumat mengenai kemiskinan bermula daripada profil individu sehingga kepada keberkesanan program-program yang telah diterima oleh penerima bantuan di bawah eKasih.

Dengan kewujudan sistem eKasih, data pemohon dan penerima bantuan diintegrasikan di bawah satu pangkalan data tersebut. Sebagai sebuah pangkalan data yang bersepadu, ia berupaya menjadi asas perancangan program kemiskinan di peringkat persekutuan dan negeri. Ini adalah bagi memastikan supaya kebocoran atau keciran tidak lagi berlaku dalam proses mengenalpasti penerima bantuan yang layak disamping menjamin pembahagian bantuan yang adil dan saksama. Melalui eKasih juga, pertindihan program dan bantuan kemiskinan yang dilaksanakan oleh agensi pemberi bantuan juga dapat dikurangkan.

Sejajar dengan pengujudan data eKasih, kerajaan juga mewujudkan satu jentera penyelarasan pelaksanaan dasar dan program kerajaan menerusi Arahan No. 1, 2010 di bawah Majlis Tindakan Negara. Jentera Penyelarasan Pelaksanaan ini ditempatkan di kesemua peringkat iaitu, Persekutuan, Negeri dan Daerah, berperanan menyelaras dan memantau program atau projek pembangunan Negara. Setiap peringkat tersebut memainkan peranan sendiri.

Bagi Jawatankuasa Kerja Tindakan Daerah yang dipengerusikan oleh Pegawai Daerah, ahlinya terdiri daripada Ahli-ahli Parlimen dan Dewan Undangan Negeri yang dilantik oleh Pengerusi, Yang diPertua Majlis Daerah atau majlis Perbandaran, Ketua Polis Daerah, Jurutera daripada Jabatan Kerja Raya dan Jabatan Pengairan dan saliran, Pegawai MARA Daerah, Pegawai Kesihatan Daerah, Pegawai Kebajikan Masyarakat Daerah, Pegawai tadbir Agama Daerah, Pegawai Kemas Daerah, Pegawai Pembangunan Pertanian Bersepadu, Pegawai Belia dan Sukan Daerah, Pengurus FELDA Wilayah, Pegawai Risda Daerah dan Penghulu Mukim.

Peranan utama jawatankuasa ini adalah bertanggungjawab memastikan pelaksanaan program pembangunan dilaksanakan sejajar dengan matlamat pembangunan Negara. Jawatankuasa ini yang bermesyuarat sekurang-kurangnya sebulan sekali, juga perlu menangani isu atau masalah pelaksanaan program atau projek pembangunan di daerah masing-masing, termasuklah pembasmian kemiskinan.

Dalam usaha pembasmian kemiskinan menerusi pendekatan menggunakan eKasih, Jawatankuasa di peringkat daerah menggunakan terma “Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan” (MFGPK) yang merujuk kepada jawatankuasa yang membincangkan, mengemaskini, termasuklah membuat pengesahan terhadap senarai nama pemohon bantuan yang benar-benar layak dikategorikan sebagai miskin.

Antara agenda utama bagi MFGPK adalah bagi membincangkan jenis program atau projek bantuan yang sesuai diberikan kepada pemohon yang layak menerusi senarai eKasih. Bagi kes-kes sedia ada, pihak jawatankuasa juga akan menilai keberkesanan atau kemajuan program dan projek yang telah dijalankan oleh peserta (penerima bantuan) tersebut. Manakala bagi kes-kes yang baru pula, senarai nama pemohon yang diperolehi melalui eKasih akan disiasat terlebih dahulu oleh pembanci daripada Pejabat Pembangunan Negeri. Senarai nama yang telah disokong oleh pembanci akan disemak semula oleh pegawai berkaitan menerusi proses verifikasi di dalam MFGPK ini bagi memastikan hanya mereka yang benar-benar layak didaftarkan di bawah senarai eKasih. Bagi kes-kes tertentu, adakalanya pegawai kes JKM akan membuat siasatan sejurus selepas mendapat maklumat daripada pembanci mengikut keperluan yang sesuai.

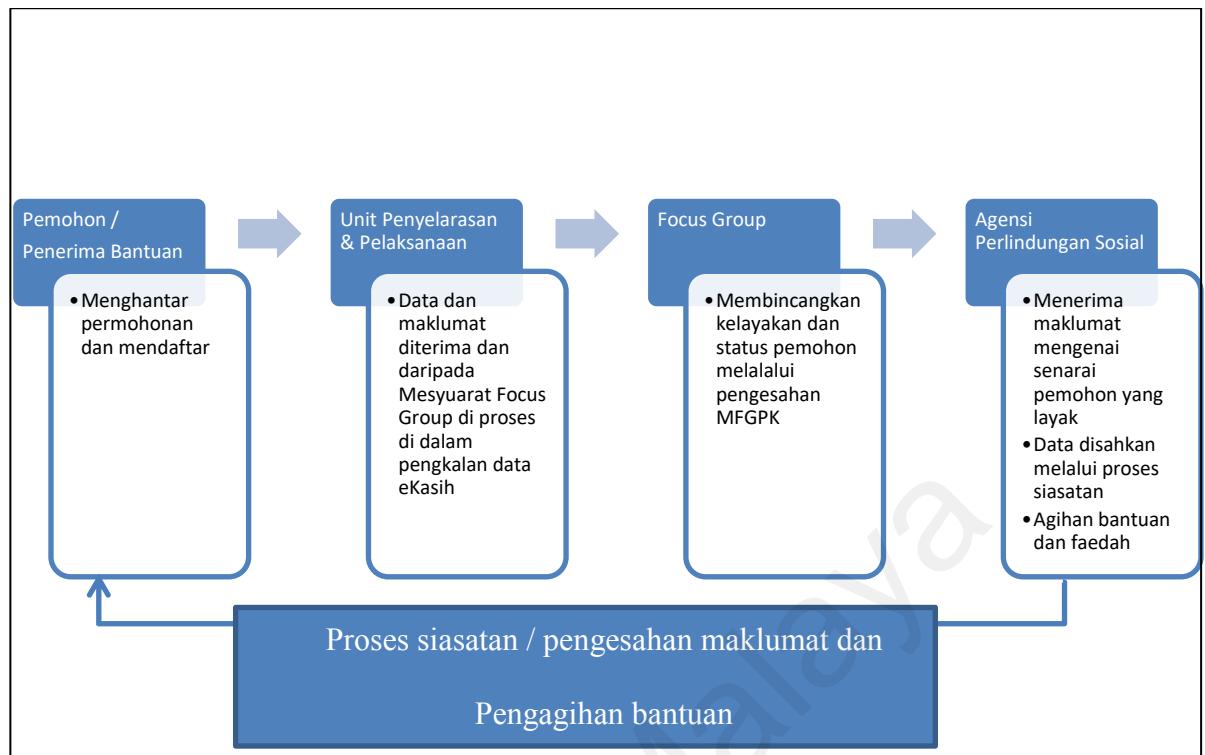
Sepanjang perlaksanaan, eKasih telah melalui beberapa fasa. Fasa terawal pada tahun 2007 tersebut, semua pemohon boleh mendaftar sendiri di dalam pangkalan data eKasih tersebut, dan mewujudkan masalah dan beban kepada pihak Pejabat Pembangunan Negeri untuk membuat siasatan terhadap lambakan permohon yang diterima. Hasil daripada pengalaman tersebut, didapati hanya 40% yang layak dan ini secara tidak langsung menyebabkan pembaziran masa dan tenaga kepada pembanci. Fasa kedua pada tahun 2011, pendaftaran eKasih hanya boleh dibuat oleh pegawai yang dibenarkan. Pendaftaran tersebut, perlu melalui proses mengisi borang dan disokong oleh wakil komuniti sebagai verifikasi peringkat pertama dan diikuti oleh siasatan pembanci. Proses ini diteruskan sehingga kini, dan menampakkan hasil yang lebih positif dan senarai yang lebih boleh dipercayai.

Carta alir gambarajah 5.1 menjelaskan proses pendaftaran eKasih secara umum serta bagaimana perbincangan bagi meluluskan pemilihan pemohon yang benar-benar layak untuk didaftarkan di dalam eKasih.

Proses mendapatkan bantuan program perlindungan sosial adalah bermula daripada pemohon yang terdiri daripada golongan yang memerlukan dan mengajukan permohonan melalui dua saluran iaitu, secara terus kepada agensi perlindungan sosial atau melalui pemimpin setempat yang akan menjadi perantara untuk mengajukan permohonan mereka.

Kedua-dua saluran tersebut walaubagaimanapun, mestilah melalui peringkat perbincangan bagi mengesahkan samada pemohon tersebut benar-benar layak untuk mendapatkan bantuan yang dipohon berdasarkan pengesahan melalui proses siasatan di peringkat agensi perlindungan sosial atau pemimpin masyarakat setempat. MFGPK di peringkat Daerah adalah merupakan wadah bagi membincangkan isu pembasmian kemiskinan serta pengesahan (verifikasi) pemohon yang benar-benar layak.

Setelah pemohon disahkan layak, mereka akan didaftarkan di dalam pangkalan data eKasih. Dan di situ, sekali lagi proses penilaian, pengesahan dan semakan ke atas permohonan dilakukan berdasarkan nama dan kad pengenalan pemohon. Terdapat dua tujuan utama dan kebaikan melalui proses tersebut iaitu bagi memastikan agar pemohonan tersebut tidak bertindan atau berlapis dengan permohonan sebelumnya atau melalui agensi lain. Selain daripada itu juga, eKasih juga berupaya mengenalpasti apakah bentuk bantuan lain yang turut dirasakan layak untuk diberikan kepada pemohon berdasarkan keperluan dan kepentingan pemohon.



Gambarajah 5.1 : Carta alir proses siasatan dan pengesahan maklumat dan pengagihan bantuan (eKasih)

Sumber : temubual bersama informan

Setelah maklumat tersebut disemak dan ditapis di peringkat eKasih dan ICU, maklumat tersebut akan disalurkan semula kepada jabatan dan agensi penyedia perlindungan sosial bagi semakan kedua. Semakan kedua ini adalah penting bagi memastikan bahawa maklumat yang diterima adalah benar-benar tepat. Sekiranya permohonan tersebut telah memenuhi kesemua kriteria dan kelayakan program dan skim bantuan tersebut, maka pemohon akan didaftarkan mengikut skim dan kelayakan yang sewajarnya dan bantuan akan mula disalurkan.

Proses pengenalpastian pemohon bantuan yang layak ini adalah merupakan penemuan pertama yang timbul di dalam kajian rintis. Kajian kepustakaan awal yang diperolehi kurang menyebut mengenai peranan ekasih dan Mesyuarat Focus Group di dalam usaha

pembasmian kemiskinan. Oleh yang demikian, persoalan yang lebih mendalam mengenai peranan eKasih dan Mesyuarat Focus Group telah diutarakan di dalam setiap sesi temubual bagi mendapatkan pemahaman yang lebih jelas mengenai bagaimana ianya memberi kesan terhadap proses pelaksanaan perlindungan sosial di Malaysia.

5.3 Latarbelakang Informan

Terdapat dua (2) kategori informan di dalam kajian ini iaitu kumpulan penyedia dan penerima bantuan awam. Pemilihan informan penyedia bantuan awam telah dilakukan dengan berhati-hati berdasarkan kepada rujukan pihak kementerian atau agensi. Ini adalah penting kerana “gate-keeper” lebih mengetahui siapa yang benar-benar layak ditemubual berdasarkan keupayaan memahami dan memberikan jawapan dan komen berkaitan kajian yang dijalankan.

Sesi temubual telah dilaksanakan sepanjang tempoh kajian dengan mengemukakan beberapa soalan asas mengenai latarbelakang informan seperti jawatan informan di dalam Jabatan Kebajikan Masyarakat atau Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah, tempoh pengalaman di dalam perkhidmatan kebajikan dan sebagainya. Berikut adalah frekuensi informan penyedia bantuan berdasarkan jantina.

Jadual 5.3 : Jantina informan penyedia bantuan awam

Jantina	Informan	%
Lelaki	6	75
Perempuan	2	25
Jumlah keseluruhan	8	100

Sumber : Temubual bersama informan

Jadual di atas menunjukkan jumlah informan lelaki merupakan majoriti di dalam kajian ini dengan perbezaan 6 orang informan lelaki dan 2 orang perempuan. Walaubagaimanapun, komposisi jantina ini tidak begitu penting di dalam kajian ini.

Jadual berikutnya pula menjelaskan mengenai jawatan informan di dalam organisasi.

Jadual 5.4 : Jawatan informan penyedia bantuan awam di dalam Jabatan atau Kementerian

Jawatan	Informan	%
Pegawai Kanan	2	25
Pegawai	6	75
Jumlah keseluruhan	8	100

Sumber : Temubual bersama informan

Berdasarkan jadual tersebut, jelas dapat dilihat bahawa sebahagian besar informan penyedia bantuan awam adalah terdiri daripada 8 orang pegawai dan hanya 2 orang informan merupakan pegawai kanan yang telah mempunyai pengalaman lebih lama di dalam perkhidmatan awam. Maklumat mengenai jawatan ini memainkan peranan penting kerana golongan ini mempunyai pandangan yang luas terhadap isu kajian. Sebagaimana yang telah dinyatakan, mereka adalah merupakan agen pelaksana program bantuan awam, dan selaku kakitangan yang bertaraf pegawai, mereka bukan sahaja mempunyai pengalaman malah turut menjadi sumber rujukan, tempat mengadu dan adakalanya pembuat keputusan terhadap isu-isu yang dikemukakan oleh penolong pegawai atau kumpulan sokongan yang turut melaksanakan program perlindungan sosial tersebut. Perlu dinyatakan di sini bahawa, tidak terdapat perbezaan yang ketara antara ketelusan maklumbalas yang diberikan oleh samada pegawai kanan ataupun bukan kanan di dalam sesi temubual yang telah dijalankan.

Jadual 5.5 : Pengalaman informan penyedia bantuan awam di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial (tahun)

Tahun pengalaman	Informan	%
5 – 10 tahun	6	75
10 tahun ke atas	2	25
Total	8	100

Sumber : Temubual bersama informan

Jadual 5.5 menjelaskan mengenai tempoh pengalaman informan mengikut tahun di dalam bidang atau proses pelaksanaan program perlindungan sosial. Jumlah ini mempunyai perkaitan dengan jawatan samada pegawai biasa atau pegawai kanan di dalam perkhidmatan. Perlu ditekankan disini bahawa tempoh pengalaman turut mempengaruhi kredibiliti jawapan yang diberikan oleh informan. Ini adalah kerana, pengalaman yang luas dan lama akan menjamin pengetahuan yang lebih mendalam dan pemahaman yang jelas dalam kalangan informan di dalam memberikan maklumbalas mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Tidak dinafikan juga, pengalaman yang diperolehi tersebut bukanlah semata-mata di dalam negeri yang terlibat sahaja, bahkan adakalanya turut melibatkan beberapa buah negeri yang pernah informan tersebut berkhidmat.

Jadual yang berikut ini pula menerangkan komposisi informan yang mewakili jabatan yang dikaji mengikut kementerian atau jabatan dan negeri. Kajian ini hanya melibatkan Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah di Putrajaya, Melaka dan Pulau Pinang. Pemilihan kementerian atau jabatan ini adalah berdasarkan kedua-dua organisasi ini merupakan yang paling banyak menyediakan program perlindungan sosial di Malaysia. Daripada Jabatan Kebajikan Masyarakat, setiap negeri di wakili oleh seorang informan sahaja iaitu pegawai di jabatan yang bertanggungjawab mengendalikan program perlindungan sosial. Manakala KKLW, 2 orang informan mewakili bagi Putrajaya, manakala Melaka dan Pulau Pinang, masing-masing diwakili oleh seorang pegawai yang berpengalaman di dalam program perlindungan sosial. Jumlah 2 orang informan bagi KKLW di Putrajaya adalah berdasarkan keterbukaan informan yang sukerela untuk ditemubual. Manakala di Melaka pula, pihak informan yang memohon agar temubual dilaksanakan secara berkumpulan (2 orang).

Walaupun kajian ini bertumpu terhadap kajian mengenai pelaksanaan perlindungan sosial di Melaka dan Pulau Pinang, namun maklumbalas daripada ibu pejabat jabatan dan kementerian masing-masing di Kuala Lumpur (JKM) dan Putrajaya (KKLW) turut diambil kira berdasarkan pengalaman mereka di dalam mengendalikan isu-isu berkaitan perlindungan sosial di negeri yang terbabit. Selain daripada pengalaman, informan yang berada di ibu pejabat juga terlibat secara langsung di dalam memantau, mengelolakan mesyuarat, dan menerima laporan daripada pihak negeri. Oleh yang demikian, kesemua informan yang telah dipilih di dalam sesi temubual ini menepati ciri-ciri “rich of data” iaitu individu yang mempunyai maklumat yang mencukupi dan mampu dikongsi sebagaimana yang diperlukan di dalam kajian kualitatif sebegini.

Jadual 5.6 : Informan berdasarkan Jabatan / Kementerian dan Negeri

Kementerian / Jabatan	Negeri	Informan	%
Jabatan Kebajikan Masyarakat	Kuala Lumpur	1	12.5
	Melaka	1	12.5
	Pulau Pinang	1	12.5
Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah	Putrajaya	2	25.0
	Melaka	2	25.0
	Pulau Pinang	1	12.5
Jumlah keseluruhan		8	100

Kajian ini juga melihat perspektif menerusi pengalaman penerima bantuan awam daripada JKM dan KKLW. Pandangan mereka juga penting bagi melihat kesinambungan atau triangulasi hasil penemuan data yang dikumpul daripada penyedia bantuan awam. Jadual 5.7 memberikan maklumat mengenai latarbelakang informan penerima bantuan awam di negeri Melaka dan Pulau Pinang. Berdasarkan jadual tersebut, terdapat taburan yang seimbang dalam kalangan penerima bantuan mengikut negeri. Setiap negeri masing-masing diwakili oleh seorang penerima bantuan KKLW dan 3 orang penerima bantuan JKM. Jumlah ini adalah memadai di dalam kajian kualitatif ini berdasarkan keseragaman jawapan dan maklumat yang diperolehi oleh kesemua informan.

Jadual 5.7: Senarai informan mengikut Jantina, Negeri dan Agensi Penyedia Bantuan Awam

Demografi	Jumlah	Peratus (%)
Jantina		
Lelaki	3	38
Perempuan	5	62
Negeri		
Melaka	4	50
Pulau Pinang	4	50
Bantuan agensi		
JKM	6	75
KKLW	2	25

5.4 Isu Dalam Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial di Malaysia

Bahagian yang seterusnya ini adalah bagi membincangkan penemuan kajian mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Data yang telah dikumpul adalah berdasarkan kepada temubual, pemerhatian dan semakan dokumen yang dijalankan oleh penyelidik bagi mendapatkan pemahaman yang lebih jelas mengenai isu yang dihadapi oleh pelaksana program ini.

Di dalam bahagian ini, analisa terhadap data yang telah diperolehi akan dihuraikan dalam bentuk ulasan berdasarkan tema yang diklasifikasikan oleh penyelidik menerusi analisa tema (*thematic analysis*). Pernyataan dan tema tersebut diperkuuhkan dengan petikan kata-kata informan yang telah ditemubual.

Jadual 5.8 adalah hasil daripada proses analisa data yang menggunakan perisian NVivo. Berdasarkan tema awal yang telah dikenalpasti terlebih dahulu menerusi kajian kepustakaan, set soalan berbentuk separa-berstruktur telah direkabentuk dan digunakan semasa proses temubual. Dalam masa yang sama, pelbagai soalan turut dikemukakan bagi mendapatkan maklumat lanjut dan data yang lebih mendalam berkaitan isu yang dibincangkan.

Jadual 5.8 : Senarai tema dan kata kunci yang diperolehi sepanjang sesi temubual bersama informan

Tema / Kata kunci	Sumber	Rujukan
Angkubah 1 - Dasar & Proses Dasar atau Program	5	165
Bantuan atau Program Pembasmian Kemiskinan	5	38
Kaedah dan saluran permohonan	5	11
Kajian Pencapaian dasar atau program	2	4
Kecukupan bantuan	6	12
Kualiti Bantuan atau Program	3	6
Layak atau tidak layak menerima bantuan	5	20
Senarai Bersama (<i>Concurrent list</i>)	5	16
Perbezaan Bantuan Persekutuan & Negeri	4	8
Dasar yang konsisten	4	6
Keseragaman Proses sesuatu program bantuan	2	3
Keperluan Dasar khas	1	1
Ketelusan Dasar (Transparency)	5	26
Dasar difahami oleh pelaksana	2	5
Dasar difahami oleh rakyat	3	11
Maklumat Dasar atau program boleh diakses	3	7
Pelaporan Dasar dan Program	5	9
Proses Pelaksanaan Dasar atau Program	4	6
Objektif Dasar @ Program	6	38
Kebolehcapaian dan realistik	5	9
Kejelasan Dasar dan Program	3	6
Objektif dimaklumkan dan difahami	1	1
Objektif tercapai atau tidak	5	24
Pembasmian Kemiskinan	6	16
Pematuhan	6	51
Pemantauan	6	32
Pematuhan prosedur	7	18
Semakan kesahihan maklumat	6	19
Piawaian Dasar @ Program	4	13
Memenuhi piawaian atau standard	2	8
Semakan pencapaian dasar	4	8
Angkubah 2 - Organisasi Pelaksana Dasar	6	272
Autoriti	6	56
Budibicara	4	7
Campurtangan kuasa	4	11
Dilemma antara autoriti dan desakan politik	1	7
Had bidangkuasa	6	36
Konflik autoriti dan kuasa	4	6
Penurunan Kuasa	5	9
Beban Tugas	5	25

Jadual 5.8, sambungan.

Komunikasi & kerjasama	5	68
Dilemma antara kehendak kerajaan Persekutuan & Negeri	1	4
Hubungan dengan jabatan dan agensi kerajaan bagi semakan maklumat	7	20
Integrasi Data	6	10
Komunikasi antara agensi pemberi bantuan	7	30
Komunikasi antara Kementerian atau Jabatan dengan Negeri	6	39
Pemakluman program bantuan yang ada	3	6
Penguatkuasaan	4	13
Bidang tugas yang jelas	1	1
Inisiatif Negeri	0	0
Kepatuhan pelaksana dalam melaksanakan Dasar & Program	2	4
Kontrak atau perjanjian antara pemberi dan penerima bantuan	3	11
Penguatkuasaan terhadap kepatuhan penerima program bantuan	3	10
Perancangan	3	6
Perancangan jangkapanjang	2	2
Ramalan atau Jangkaan (forecast)	1	2
Sumber yang berkesan	3	3
Program bantuan awam	5	150
Aduan	5	19
Agihan bantuan	4	5
Cadangan	4	12
Fleksibel	2	2
Kajisemula	3	15
Keberkesanan	3	10
Kesilapan memberi bantuan yang betul	3	7
Objektif program	5	16
Pemantauan	5	21
Pembayaran tanpa kelulusan	1	2
Penilaian Program	1	1
Precedent case	1	2
Program ad-hoc	3	12
Prosedur	5	29
Proses mengenalpasti permohonan yang layak	5	23
Siasatan atau bincian	5	45
Proses	4	17
Keseragaman	1	5
Konsistensi	2	5
Red-tape	4	11
Sistem Pangkalan Data	6	26
Kelebihan pangkalan data	5	15
Kelemahan pangkalan data	4	5

Jadual 5.8, sambungan.

Sumber	5	38
Fasiliti	3	5
Kakitangan pelaksana dasar	5	17
Kecekapan menguruskan sumber	2	6
Kecukupan sumber	3	4
Konsisten sumber	3	4
Kuasa dan autoriti	4	7
Pengagihan sumber	3	4
Peruntukan kewangan	5	20
Proses yang berubah-ubah	2	4
Sumber maklumat atau aduan	5	16
Angkubah 3 - Agen Pelaksana dasar	5	89
Budibicara	5	10
Definisi kemiskinan yang subjektif	3	3
Had budibicara dalam pelaksanaan dasar dan Program	4	8
Pemantauan pelaksanaan budibicara	2	4
Kecekapan	5	37
Pelaksanaan tugas	5	17
Proses siasatan yang berkesan	5	20
Proses temuduga yang berkesan	5	13
Peranan Focus Group	5	50
Komitmen Ahli Focus Group	2	6
Perilaku	5	22
Kecenderungan untuk membantu	4	10
Kronism dan nepotism	12	39
Angkubah celahan - Keadaan Persekutaran Perlaksanaan Dasar	5	141
Agensi atau pihak ketiga yang dipertanggungjawabkan	5	33
Kebolehpercayaan Pembanci	2	3
Peranan perunding, kontraktor, vendor sistem	4	12
Ekonomi	2	3
Peningkatan kos dan taraf hidup masyarakat	2	3
Peningkatan kos material dan perubatan	2	3
Pemohon bantuan	6	22
Kesahihan maklumat permohonan, penipuan	5	17
Pemahaman terhadap kelayakan permohonan	3	10
Penerima bantuan	6	34
Anjakan paradigma, mentaliti	6	29
Kemiskinan diwarisi	2	5
Pemakluman maklumat semasa	3	4
Penipuan	4	6
Sikap	5	24
Peranan audit	1	5
Peranan Media	4	7

Jadual 5.8, sambungan.

Politik	6	79
Laluan politik (political mileage)	4	12
Pemahaman ahli politik dalam isu program bantuan	0	0
Persaingan Politik Persekutuan & Negeri	1	3
Sentimen parti politik	6	21
Sikap dan campurtangan politik	6	51
Sokongan daripada politik negeri	6	28
Sosial	5	12
Gaya hidup masyarakat	1	1
Kedudukan fizikal, lokasi penerima bantuan	4	8
Kepadatan kependudukan	1	1
Peningkatan taraf dan gaya hidup masyarakat	2	4
Persepsi masyarakat	1	1
Taraf kelahiran dan jangkahayat	1	1
Pelaksanaan Dasar yang berkesan	5	82
Agihan program bantuan	7	37
Kaedah agihan bantuan	6	16
Pertindanan bantuan yang sama	6	19
Pertindanan penerima bantuan yang berbeza	4	8
Indeks Faedah Program Bantuan	3	7
Faktor perubahan kadar	2	4
Peningkatan kadar bantuan	1	1
Prosedur perubahan kadar	1	1
Integrasi	7	38
Data	4	18
Hubungan Persekutuan dan Negeri	3	11
Kerjasama	6	22
Program	4	7
Pengenalpastian yang tepat	6	33
Kesilapan dalam pengenalpastian	7	23
Proses pengenalpastian penerima bantuan	6	19
Sumber maklumat pengenalpastian	5	12

Perlulah ditekankan di sini bahawa bukanlah semua tema dan kata kunci yang terdapat di dalam jadual 5.8 ini akan dibincangkan di dalam bahagian seterusnya iaitu Bab Analisa dan Perbincangan. Hanya tema yang signifikan terhadap sumbangan baru bagi menjelaskan faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia sahaja yang akan dikupas dengan mendalam.

5.4.1 Dasar dan Proses Dasar

Dalam setiap proses kitaran dasar dan pelaksanaan sesuatu program kerajaan, objektif dan matlamat dasar adalah merupakan perkara pokok yang perlu diberikan perhatian serius. Ini adalah bagi memastikan bahawa, segala pergerakan, proses kerja, akan lebih terarah dan berorientasikan kepada pencapaian objektif dasar tersebut. Tanpa dasar yang jelas dan sekiranya tidak difahami oleh pelaksana atau tidak disampaikan kepada golongan sasaran yang tertentu, maka usaha pelaksanaan adalah terdedah kepada kegagalan dan ketidakcekapan.

5.4.1.1 Objektif dasar dan program

Di dalam kajian ini, objektif dasar dilihat kepada apakah matlamat sebenar yang ingin dicapai oleh kerajaan melalui kementerian dan jabatannya di dalam menyediakan bantuan awam kepada masyarakat. Secara ringkas, objektif program perlindungan sosial adalah bagi membantu golongan yang kurang bernasib baik, terutamanya miskin bagi meneruskan kehidupan supaya mereka berupaya kekal berada di dalam komuniti. Matlamat secara dasarnya telah dinyatakan dengan jelas di dalam “*blueprint*” kerajaan. Ianya dinyatakan secara langsung atau tidak di dalam pekeliling, dasar-dasar kerajaan, laman sesawang kementerian dan jabatan, dan sebagainya. Kesemua objektif program bantuan kerajaan ini ditentukan oleh kerajaan persekutuan yang dirangka secara jelas terutamanya oleh JKM dan KKLW.

Di dalam melaksanakan program ini juga, terdapat perbezaan dalam matlamat dasar. Unit Penyelarasaran Pelaksanaan di bawah Jabatan Perdana Menteri contohnya mempunyai matlamat pembasiman kemiskinan dengan berusaha mengeluarkan penerima bantuan melalui saluran pangkalan data eKasih daripada paras garis kemiskinan. Ini selari dengan program di bawah KKLW yang membantu golongan yang memerlukan melalui

peningkatan pendapatan dan menyediakan tempat tinggal. Sebaliknya, bagi JKM pula, objektif utama adalah memberikan bantuan saraan hidup yang mana berperanan sebagai bantuan sokongan sahaja, dan bukanlah untuk mengeluarkan penerima daripada kategori miskin tegar atau miskin. Petikan temubual di bawah menunjukkan kakitangan JKM menekankan perbezaan matlamat pemberian bantuan JKM berbanding KKLW dan program di bawah ICU menerusi eKasih.

Jadual 5.9 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai perbezaan matlamat program.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 1	JKM tak keluarkan mereka dari kemiskinan, tapi sebagai saraan.
JKM 2	Macam kita, bantuan lebih kepada saraan.

Berdasarkan kepada hasil temubual, dalam beberapa keadaan, objektif dasar juga tidak dapat dicapai turut berpunca oleh penerima bantuan itu sendiri. Matlamat dan objektif kerajaan adalah bagi membantu meringankan beban rakyat dengan memberikan bantuan saraan menerusi program bantuan di bawah JKM, manakala matlamat KKLW adalah untuk mengeluarkan penerima bantuan daripada kepompong kemiskinan melalui program penjanaan pendapatan. Hasil daripada temubual menunjukkan matlamat tersebut tidak dapat dicapai sepenuhnya disebabkan oleh sikap penerima bantuan sendiri.

Jadual 5.10 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai objektif sukar dicapai kerana sikap penerima bantuan.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Kita bagi mesin, tapi dia akan jual mesin tu untuk dapat <i>cash</i> . Kalau nelayan, kita bagi bot, dia jual bot. Kalau termak lembu, kita bagi lembu, lembu tu tinggal sekor je.. Kebanyakan yang jual tu, yang <i>individual</i> punya projek la. Kalau yang <i>group</i> program tu dia tak jual lah, tapi selalunya program tu tak jadi. (ketawa).

Jadual 5.10, sambungan.

KKLW 1	PPP ni saya selalu je dengar diorang jual-jual. Mesin lah selalunya yang diorang jual. Mesin mee lah. Kadang-kadang letak kat situ je. Berplastic tak bukak-bukak. Datang lagi sekali nak tengok apa dah jadi, ermm. Tengok tak buat apapun.
	Cuma PLKK tu, kita dapat senarai nama <i>student</i> , tapi lepas seminggu kadang-kadang tak cukup sebab dia dah <i>drop out</i> ke. Tak <i>register</i> ke. Nak ganti tak boleh, sebab kita dah bayar pada <i>consultant</i> , so kira hanguslah.
	Kalau Sabah dan Serawak, dia kena datang (ke pejabat kita). Kadang-kadang macam ketua kampong, dia datang, kita bagi kat dia. Sebab jauh sangat kan. Bila dia bawak balik, kadang-kadang tak <i>acknowledge</i> pun pada orang yang dapat tu. (ketawa). So maknanya tak sampailah.
	PPMI tu (ketawa) biasanya misi tu tak sampai. Padahal tujuannya baik.
KKLW 4	Memang ada kes yang dapat bantuan tapi jual. Ada juga yang kita bagi mesin potong rumput dia tak potong rumput pun. Nak cari balik pun, takde...
	Sebab ada dulu berlaku dekat Perlis, dia dapat <i>oven</i> buat bahulu. Bila kita buat pemantauan berkala, kita tengok, macamana kotak sampai, macam tulah kat situ.

Salah seorang infoman menyatakan bahawa, pencapaian objektif kemiskinan tegar sifar hanyalah merupakan manipulasi data, sedangkan realitinya, kemiskinan tidak akan dapat dihapuskan secara mutlak kerana isu kemiskinan adalah isu yang dinamik.

Jadual 5.11 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai manipulasi data kemiskinan.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 3	Tujuan ICU dia <i>manipulate</i> data je. Bila dia tengok pendapatan orang ni kurang dari RM720, dia mintak agensi lain pula, mana-mana boleh sumbang. Bagi-bagi-bagi, dia campur-campur, capai RM800 dia <i>declare</i> kata dah takde dah miskin tegar. Tu sekarang ni, <i>target</i> dia tahun 2011 dah takde miskin tegar lagi dah. Tapi sebenarnya <i>manipulate</i> . Sebenarnya dia bermain dengan <i>figure</i> je.
	Sebab dia, atas sebab bantuan bulanan inilah miskin tegar takde. Sebab kita <i>topup</i> . Sebenarnya <i>topupla..</i> (ketawa) sebab tu kemiskinan tegar takde.. Tapi (pemberian) jumlah bantuan tinggi. Kita nak <i>top-up</i> hingga RM720 tu (ketawa).

Jadual 5.11 menunjukkan pandangan pelaksana program perlindungan sosial mengenai matlamat kerajaan yang ingin mencapai “kemiskinan sifar”, dengan memanipulasikan data kemiskinan serta kaedah pemberian bantuan.

Walaubagaimanapun, beberapa infoman mempunyai persepsi yang optimis mengenai kebolehcapaian objektif dasar dan program bantuan sosial ini. Mereka merasakan bahawa ianya realistik dan boleh dicapai. Manakala ada juga yang agak pesimis dengan isu pembasmian kemiskinan ini.

Jadual 5.12 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kebolehcapaian program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Nak pastikan yang layak dapat yang tak layak tak dapat, yang tu tak terbuatlah sebenarnya.
	So tak semualah dapat... keseimbangan tu tak dapat.
JKM 1	World Bank tu saya bawa dia jumpa dengan kita punya <i>case worker</i> kita, dia <i>interview case worker</i> kita, <i>finally</i> dia kata.. “you all such a superhero.... You all do everything”. Memang la, tapi dari segi keberkesanannya kita angkat tangan lah, kita tak jamin.
KKLW 4	Kita nak capai miskin sifar pun tak boleh. <i>Time frame</i> dia, <i>time</i> tu je lah. Tahun depan ada lagi.
	Banyak membantu mengurangkan dan bukan membasmikan kemiskinan. Saya rasa kemiskinan ni takkan boleh dibasmi.

5.4.1.2 Piawaian dasar

Piawaian dasar adalah sangat penting bagi memastikan objektif dasar tercapai. Dalam kajian ini, piawaian program perlindungan sosial telah direkabentuk dengan jelas selari dengan objektif dasar dan program bantuan awam. Ini meliputi aspek kaedah, kadar serta prosedur pemberian bantuan. Kesemua aspek tersebut telah dinyatakan dengan jelas di dalam program perlindungan sosial di bawah JKM dan KKLW bagi memastikan keseragaman di dalam seluruh sistem pemberian bantuan awam di dalam negara. Antara lain tujuannya adalah bagi mengelakkan sebarang perbezaan yang boleh menimbulkan kekeliruan dan memudahkan proses tersebut. Piawaian dasar juga adalah merupakan

kaedah mengukur pencapaian dasar. Antara pendekatan yang digunakan adalah menerusi mesyuarat dan kajian impak pelaksanaan program perlindungan sosial yang djalankan.

Jadual 5.13 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai samada dasar atau program perlindungan memenuhi piawaian.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Kita ada buat, untuk PBR kita buat 2 bulan sekali. Diorang akan turun padang, diorang akan buat <i>meeting</i> ikut zon. Akan buat <i>meeting</i> progress atau dipanggil <i>meeting</i> kemajuan projek. Dia akan tengoklah kalau ada masalah, kalau bekalan lambat ke apa kan.
	Yang ini berdasarkan kajian impak tu. Dengan kerjasama <i>consultant</i> kita, dan juga PCN dan ICU. Diorang pun ada turun padang dan buat kajian impak tu lah. Kita ukur by <i>yearly basis</i> .
JKM 1	<i>Meeting</i> Talian-Nur di peringkat ibu pejabat seminggu sekali. Sangat <i>frequent</i> . Setiap aduan dalam Talian-Nur, kita Ada SOP dia. Kita kena <i>settlekan</i> <i>within 14days</i> . So seminggu je benda tu sampai dekat sini, kita kena <i>settlekan</i> . Kita kena <i>close</i> kes tu.
KKLW 2	Membuat penilaian <i>outcome</i> projek yang telah dilaksanakan.
KKLW 1	Kekerapan tak dela.. Takde la <i>specific</i> . Bergantung kepada isulah, <i>when issue arise</i> , bila kita <i>discuss</i> tentang <i>how to overcome the issue</i> , <i>then we come out</i> dengan penambahbaikan. Takpun kita <i>come out</i> dengan <i>new policy</i> atau dasar.

Namun begitu, piawaian dasar dan program bantuan awam adalah berubah-ubah berdasarkan kepada suasana politik dan ekonomi semasa. Ini dapat dilihat melalui beberapa keadaan di mana kecenderungan parti politik dan pemimpin pada masa-masa tertentu dalam bertindakbalas dengan persekitaran ekonomi negara. Perdana Menteri Malaysia ke-5, Datuk Sri Abdullah Ahmad Badawi contohnya, mula mempopularkan jaringan keselamatan sosial apabila menyedari kelemahan sistem perlindungan sosial di Malaysia. Gagasan beliau diperkuuhkan pula oleh Perdana Menteri Malaysia ke-6 (kini), Datuk Seri Najib Tun Razak dengan mengejutkan masyarakat mengenai konsep “*bottom 40%*” menerusi Model Baru Ekonomi pada tahun 2010. Oleh yang demikian, kesemua faktor tersebut mendorong kepada perubahan piawaian dasar dan program yang sedia ada.

Di dalam kajian ini, infoman turut menekankan bahawa usaha meningkatkan program perlindungan sosial walaubagaimanapun adakalanya turut dibantutkan dengan kekangan kewangan negara dan ekonomi antarabangsa yang turut menjelaskan belanjawan nasional, telah sedikit sebanyak memberikan kesan terhadap kelangsungan program bantuan awam. Contoh yang paling ketara adalah bantuan yang diberikan oleh KKLW yang mana terdapat masalah di dalam konsistensi program dan bantuan faedah yang ditawarkan. Hanya Program Bantuan Rumah, dan Program Peningkatan Pendapatan dilaksanakan setiap tahun, manakala program lain dibekukan atas alasan kekurangan peruntukan kewangan kepada KKLW serta isu keberkesanan program tersebut.

Jadual 5.14 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai pencapaian keberkesanan program sebagai piawaian dasar.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>No, yang 9 program tu untuk RMK9. Bila RMK10, kita dah <i>drop</i> 3, TASKA, ASB etc. Yang 6 tu kita buat permohonan. PBR dapat. PLKK buat permohonan. Selalunya sebelum <i>review</i> sesuatu <i>budget</i> dia akan tengok kat situ lah (Laporan kajian impak). So macam sekarang ni RMK10 ni dia bagi PBR saje, sebab yang lain dia kata kurang berjaya.</p>

5.4.1.3 Bantuan atau Program Pembasmian Kemiskinan

Proses mengenai bagaimana sesebuah program yang dilaksanakan dalam usaha membasmi kemiskinan adalah penting. Ianya melibatkan beberapa aspek seperti kaedah dan saluran permohonan bantuan yang akan menentukan samada seseorang pemohon itu layak atau tidak layak untuk menerima bantuan. Ini adalah kerana maklumat yang diperolehi mengenai pemohon datang daripada pelbagai sumber, dan perlu diteliti kesahihannya menerusi proses siasatan.

Setelah bantuan diagihkan, pihak kerajaan menerusi agensi penyedia bantuan tersebut perlu melihat samada kualiti bantuan dan program tersebut adalah menepati kehendak

rakyat dan masyarakat. Ianya melibatkan aspek kecukupan, kualiti bantuan atau peralatan yang diberikan dan sebagainya. Penilaian ini secara tidak langsung akan melibatkan kajian pencapaian dasar atau program tersebut.

Jadual di bawah menjelaskan mengenai beberapa petikan hasil daripada temubual dengan infoman mengenai kaedah bagaimana agensi penyedia bantuan awam mendapatkan maklumat mengenai pemohon bantuan. Dalam masa yang sama, ianya juga merupakan saluran bagi pemohon untuk mengajukan permohonan kepada agensi yang terlibat.

Jadual 5.15 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kaedah atau saluran permohonan bantuan.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>So apapun aduan di akhbar apa semua kita akan hantar kepada PCN untuk memantau dan turun padang dan sisasat. Dan dia akan <i>provide</i> laporan kat kita kita akan sahkan, dia layak atau tak berdasarkan senarai nama.</p> <p><i>So</i> cara kita memilih adalah dengan daripada pemimpin masyarakat, JKKK diperingkat daerah. So bila dia turun padang, dan dapat diorang ni adalah layak untuk dapat bantuan, <i>so</i> dia isi borang SPKR tu dan <i>forward</i> kat kita, tapi sebelum hantar kat kita, dia akan di <i>endorse</i> oleh Pejabat Pembangunan Negeri, ICU negeri-negeri pada masa tu.</p> <p>So bila dah <i>endorse</i>, kita akan masuk sistem kita, <i>so</i> akan dapat bantuan. Pemantau pun main peranan, so masa tu dia sorang lagi, dia takde pejabat lagi, kalau ada aduan ke, apa-apa dan dia pergi siasat dan layak, <i>so</i> kita akan <i>forward</i> nama tu kepada SDO, SDO dah <i>endorse</i> dan kita akan beri bantuan. Dia tu ICU dekat negeri. SDO (<i>State Development Office</i>).</p>
JKM 2	<p>Kalau macam Melaka ni kita <i>back up</i> jugaklah.. Macam CM rujuk kat kita pun. Kita ada unit kita panggil unit <i>task force</i> untuk kes-kes segera daripada <i>stakeholder</i> kita ni. Macam ADUN.</p> <p>CM ni dia tak terus kepada PKMD, dia akan terus pada pengarah kita, pengarah rujuk kat saya.. Saya <i>pass kepada task force</i>. Nak cepat, tak perlu terus kepada daerah lah.</p>
JKM 3	<p>Kadang-kadang yang datang tu, dia berbagai tujuan la sebenarnya. Tapi kebanyakannya memang orang yang susahlah.</p> <p>Kadang ada daripada rujukan, ada yang datang sendiri.</p> <p>Ya.. dirujuk oleh pihak-pihak tertentu, pelbagai sumberlah. Kadang-kadang daripada media pun sama, bila keluar dalam suratkhabar, tv, tindakan tu kadang-kadang kita ambil lah.</p>

Jadual 5.15, sambungan.

JKM 1	<p>Skop tertumpu kepada aduan yang diterima daripada pelbagai sumber. Kita ada Talian-Nur, Dalam pengurusan aduan, Talian Nur adalah <i>priority-lah</i> selain dari surat-surat itulah dan aduan2 lain.. <i>stakeholder, top gun.</i></p>
	<p>JKM ni bukannya kenalpasti lagi dah, tak sempat dah nak kenalpasti. Sebab rakyat kita sekarang ni memang diorang takde halangan untuk datang...</p>
	<p>Kalau kita <i>receive</i> dia punya <i>application</i> memang kita kena cari dia untuk siasatan. Kalau dia datang jumpa kita, kita <i>interview</i> dialah, <i>then</i> kita siasatlah, <i>then</i> proses. Kita cari dia, Dia datang cari kita, kita <i>interview</i> dia, kalau kita dah maklum yang kita nak ikut kriteria. Dan kita <i>proceedlah</i> ikut kelulusan, <i>Reference</i> – media, NGO, Kita <i>reach</i> – cari. Tu <i>special task</i> lah tu. eKasih – masuk je kita pergi siasat, tapi kita kena siasat. Aduan – dalam media massa, kita pergi jugak. Aduan dari pelbagai pihak pun.</p>
KKLW 4	<p>Senarai nama banyak saluran. Kebanyakan yang PCN terima ni dapat dari KR. Macamana PCN ni dapat melalui pemohon-pemohonlah. Kebanyakannya memohon melalui saluran yang betul lah. Tapi ada juga yang menggunakan cara yang hantar <i>direct</i> kepada Kementerian, dan kita di peringkat kementerian pun tak boleh tolak. Memang kena layanlah. So bahagian KR semak, dan kemudian mintak PCN untuk siasat.</p>

Perancangan dan pelaksanaan dasar atau program adalah sesuatu yang sia-sia sekiranya tiada kajian yang dilakukan bagi melihat pencapaian objektif dasar tersebut. Walaupun kebanyakan cendikiawan meletakkan proses kajian pencapaian dasar di peringkat penilaian dasar dalam proses kitaran dasar, namun kajian awal perlu dilakukan bagi melihat sejauhmanakah proses pelaksanaan dasar atau program tersebut menurut landasan perancangan dan matlamat yang telah ditetapkan. Kajian mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial ini turut menyentuh mengenai kajian pencapaian bagi program bantuan yang disalurkan kepada rakyat. Hasil temubual menunjukkan, sememangnya ada dilakukan kajian pencapaian dan progress program tersebut yang mana ada yang dilakukan sendiri oleh agensi atau jabatan terlibat, dan ada juga melalui perunding (consultant) yang dilantik oleh agensi terlibat. Walaubagaimnapun, adakalanya

kajian yang dijalankan adalah tidak menyeluruh contohnya hanya mencakupi kawasan semenanjung Malaysia sahaja.

Jadual 5.16 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kajian pencapaian dasar dan program

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Kita buat kajian <i>impact, by program manager</i>, contoh Encik Ezwan, dia buat PPP. Contoh EPU/ICU ada akan buat <i>presentation</i> kajian <i>impact</i> bawah RMK so dia akan pilih, so Bahagian Pemantauan akan <i>monitor</i> kita untuk buat laporan dan pembentangan, contoh 2009 atau 2010 dan kena <i>present</i> peringkat kementerian, <i>then</i> peringkat ICU. Sebab diorang bekerjasama.</p> <p>Selalunya melalui laporan. Mesyuarat pun ada. Dari mesyuarat tu peringkat Kementerian, maknanya ICU akan panggil. Selalunya (program) yang berjaya la yang dia <i>present</i> tu.. (ketawa)</p> <p>Dekat sini, PPMS (Program Pembangunan Masyarakat Setempat) kita ada buat kajian, kita guna <i>consultant</i>. Tahun 2009, pakar dari USM, dia buat untuk tahun 2006 dan 2008. 2007 takde peruntukan Modal Insan tu. Tapi kat semenanjung la.</p> <p>Yang ini berdasarkan kajian impak tu. Dengan kerjasama <i>consultant</i> kita, dan juga PCN dan ICU. Diorang pun ada turun padang dan buat kajian impak tu lah. Kita ukur <i>by yearly basis</i>.</p> <p>Selalunya sebelum <i>review</i> sesuatu <i>budget</i> dia akan tengok kat situ lah (Laporan kajian impak). So macam sekarang ni RMK10 ni dia bagi PBR saje, sebab yang lain dia kata kurang berjaya.</p> <p>Ni pun kajian kita buat sendiri, kita ada buat <i>survey</i>, daripada 2000 peserta, 77% diorang akan bekerja sendiri atau diorang makan gaji lah. Itu yang kita buat <i>direct</i>. So kita guna justifikasi itu untuk minta program diteruskan. Yang tercicir tak minat belajar untuk dapat <i>skill</i> dan dapat kerja, <i>so you can help your family</i> kan.</p>
KKLW 4	<p>Sebab kajian impak bukan kita buat. Penilaian <i>outcome, program manager</i> tu sendiri yang akan buat penilaian. Apa yang dia bagi, dia akan pantau. Cuma kita ni pemantauan ni dari satu pandangan lebih kepada isu-isu kritikal, kita tak pergilah kepada semua, hanya jika sekiranya ada masalah.</p>

Beberapa soalan juga diajukan kepada infoman samada bantuan yang diberikan adalah mencukupi ataupun tidak menurut pandangan pelaksana dasar. Berdasarkan penemuan, kedua-dua agensi pemberi bantuan ini mempunyai pandangan yang berbeza mengenai kecukupan bantuan tersebut.

Pihak JKM berpandangan bahawa, bantuan yang diberikan tidak mencukupi sekiranya penerima atau kerajaan berharap untuk mengeluarkan mereka daripada kemiskinan. Bantuan yang diberikan JKM hanyalah bersifat bantuan saraan dan sokongan untuk meneruskan hidup. Kadar minima yang diberikan oleh JKM hanyalah berupaya membantu perbelanjaan minima penerima bantuan. Dapatan daripada infoman penyedia bantuan ini selari dengan jawapan yang diberikan oleh infoman penerima bantuan yang menyatakan bahawa bantuan yang diterima adalah sekadar mencukupi untuk barang-barang asas. Hampir kesemua mengharapkan peningkatan kadar bantuan yang diterima.

Sebaliknya, bantuan yang diberikan oleh KKLW pula adalah mencukupi. Program Bantuan Rumah terutamanya yang diberikan secara percuma sangat membantu golongan miskin. Manakala bantuan lain seperti Program Peningkatan Pendapatan yang diberikan mengikut keperluan dan kelayakan kepada pemohon yang ingin memulakan perniagaan juga adalah mencukupi. Pernyataan ini disokong oleh petikan temubual seperti di bawah.

Jadual 5.17 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kecukupan bantuan

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 3	Memadai. Terpulang kepada sikap. <i>Very subjective.</i>
KKLW 1	Cukup. Bantuan kita bagi ni dah cukup sangat. Contoh rumah yang kita bagi tu, dia tak payah keluar apa-apapun.
JKM 2	Nama pun bantuan, nak <i>fulfil</i> .. memang tak <i>fulfil</i> , macam penyakit kronik, RM300... cukup ke untuk <i>fulfil</i> keperluan dia ... susu <i>pampers</i> dan sebagainya.. memang tak mencukupi sebenarnya.
	Bagi faedah, manusia ni...bagi macamana pun mana pernah cukup. Kepuasan ni mana pernah terbatas. Semakin meningkat. Dia lagi suka la.. dengan keadaan kenaikan harga dan sebagainya...
JKM 3	Kalau cukup memang tak cukup. Dia tengok pada perbelanjaan diorang la. Sebab kalau kata dia takde <i>side income</i> lain, bergantung pada bantuan memang tak cukup. Sebab bantuan kita ni sebagai tambahan. Memang sikit.
	Bantuan yang kita bagi tu memang tak cukup...setakat menampung keperluan. Sampai meningkatkan taraf hidup tu takdelah sebenarnya.

Jadual 5.17, sambungan.

JKM 1	<i>It depends</i> pada <i>criteria</i> , keperluan kepada siasatan yang kita buat. Kalau betul-betul perlukan <i>more than RM300</i> , RM300 is not enough because of pampers.. kalau dia ada penyakit, kos dia tinggi kan. Kalau setakat tak kritikal, Setakat 300 dia boleh share, Sebab itu lah saya tak boleh kata ikut person, kalau BOT, RM300 je..
	Tak cukup. Cuma kita pastikan, dia akan terima sebanyak mana yang kita dah tentukan.
KKLW 4	Kalau tanya diorang memang tak cukup. Sebab apa, macam contoh, program PPPP. Satu individu kita bagi maksimum RM10,000. Itu berbentuk <i>one-off</i> .
JKM A	Oklah. Daripada takde. Boleh juga beli diapers semua tu.
JKM B	Nak kata cukup, memang tak cukuplah. Kalau boleh memang nak lebih. Tapi syukurlah daripada takde.
JKM C	Kalau cukup, memang tak cukup la. Sekarang barang mahal semua. Kalau boleh kasi naik sikit la (kadar bantuan).
JKM D	Puas hati la. Daripada takde. Sebab kalau ikutkan memang tak cukup. Duit yang dapat tu hanya boleh menampung barang-barang asas je.
JKM E	Bolehlah. Kalau naik lagi.. alhamdulillah.
JKM F	Kalau kata cukup, memang tak cukuplah. RM220 ni, beli macam-macam. Saya pun sakit.

Berikutnya adalah soalan mengenai kualiti bantuan yang diberikan kepada penerima bantuan. Hanya infoman daripada KKLW berupaya memberikan maklumbalas berdasarkan bentuk atau jenis bantuan yang diberikan seperti Bantuan Rumah atau perkhidmatan melalui pengendalian kursus yang diberikan bagi program Pembangunan Minda Insan. Walaubagaimanapun, bagi Program Peningkatan Pendapatan, kualiti barang atau peralatan yang diberikan adalah sangat baik.

Jadual 5.18 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai Kualiti bantuan atau program

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Tu yang kadang-kadang makcik makcik tua tu dapat rumah yang macam tu (rumah yang banyak masalah).

Jadual 5.18, sambungan.

	<p>Macam hari tu tahun 2008, ada email dari <i>student</i>, beritahu <i>consultant</i> tak bayar diorang punya <i>allowance</i> etc.. So benda pun dekat Kajang je. Dia turun lah dengan SUB lama tu. Memang terkejut lah sebab <i>report</i> dia (konsultan) lain, laporan lain, yang jadi lain. So orang tu (konsultan) memang terkejut gila lah sebab kita buat <i>spotcheck</i>. Bila siasat, last-last dia (konsultan) mengaku. So the following year tu memang takde duit untuk diorang lah. Sebab kira macam.. ye lah. Dia tak jaga <i>student</i>.</p> <p>Contoh rumah yang kita bagi tu, dia tak payah keluar apa-apapun. Itupun siap mintak letak kipas la apala.. (ketawa) Bukan <i>request</i>lah, tapi cadangan la. Amboi, (kalau bagi semua tu) dah jadi macam banglo dah.</p>
KKLW 4	<p>Mungkin kita fikir dia nak rumah, tapi sebenarnya tak, <i>maybe</i> dia nak PPP, nak motor roda tiga tu, nak bermiaga di pasar malam, nak gerai untuk bermiaga. Kadang-kadang ada tu semata-mata nak gerai untuk gerai nasi lemak. Tapi <i>class</i> (barang yang diberi) la, sebab kita bagi yang <i>steel</i> punya. Macam tu lah.</p>

5.4.1.4 Pematuhan (prosedur)

Proses pemberian bantuan dalam perlindungan sosial melibatkan prosedur yang jelas dan perlu diikuti oleh semua pelaksana program tersebut. Kepatuhan terhadap garis panduan, syarat kelayakan, proses bagaimana bantuan itu diuruskan pelulah diberi perhatian yang rapi bagi memastikan keadilan sosial dapat dicapai. Semakan kesahihan maklumat juga turut dikategorikan di bawah tema pematuhan bagi melihat sejauhmanakah maklumat yang diberikan menepati prosedur yang telah ditetapkan.

Terdapat beberapa keadaan di mana prosedur dipatuhi oleh pelaksana. Ini dapat dilihat melalui petikan di bawah:

Jadual 5.19 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai pematuhan prosedur

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 3	Iku skop dan kita berpegang kepada prosedur. Tiada masalah, kerana kita mengikut garis panduan dan prosedur kita.

Jadual 5.19, sambungan.

KKLW 4	Semua kita ikut pada PGK. Yang ini pun ditentukan di peringkat dasar. Saya rasa ada manual prosedur kerja. Sebab saya adalah pelaksana. Kalau buat dasar tu KR lah. Kalau di lapangan kita ada satu garis bantuan tu, kitab tebal, untuk panduan saya dari segi siasatan, dari segi <i>criteria</i> kelayakan.
--------	---

Walaubagaimanapun, proses pelaksanaan dasar yang dilaksanakan oleh birokrat lebih terdedah kepada menggunakan budibicara yang adakalanya mendorong kepada pelaksanaan atau proses yang tidak 100% mengikut prosedur. Selari dengan itu, ketidakpatuhan kepada prosedur juga berlaku apabila terdapatnya campurtangan ahli politik dalam program perlindungan sosial.

Jadual 5.20 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai berlakunya ketidakpatuhan prosedur dalam program perlindungan sosial

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Maksudnya dah... kita ada prosedur, tapi ada yang tak ikut prosedurlah macam tu ya. Banyak (ambil ketawa)
	Memang ada dari segi proses mengenalpasti penerima bantuan (percanggahan antara amalan dan prosedur). Selain itu dari segi penyedia bekalan, kontraktor, juga terdapat percanggahan.
JKM 3	Tapi bila campurtangan yang ni, diorang mintak macam-macamlah. Benda yang ada tak sepatutnya ada, terpaksa diadakan. Diorang (ahli politik) mintak sampai bolehlah.. Lagi satu perubahan tu, dia bukannya.. dia dah jadi arahan mulutlah. Beli ni.. beli ni.. Sebenarnya dalam kita punya SOP tak ada.
JKM 1	Itu yang saya cakap tu, bila <i>concurrent list</i> , kita tak boleh cakap apa. Kita tak boleh tak membenarkan proses tersebut dilakukan, kecuali.. CM Melaka ni memang degil. Ye lah sebab dia taknak anasir luar menerima. <i>Whatever</i> lah Melaka ni. Tapi kita tak pernah kacau. Ada isu kroni JKKK lah. Yang tu dah luar kawalan kita dah...
KKLW 2	Ada. Prosedur tetap sama, tapi perlaksanaan tak sama.(eKasih)

Aspek kedua yang dilihat dalam pematuhan adalah mengenai pemantauan. Pemantauan berdasarkan kajian ini merujuk kepada proses kerja di dalam pelaksanaan

program perlindungan sosial. Dua keadaan berkaitan pemantauan iaitu, sebelum dan selepas pemberian bantuan.

Sebelum pemberian bantuan, pemantauan dilakukan sebagai sebahagian daripada proses siasatan bagi mengenalpasti sejauhmanakah pemohon benar-benar layak untuk diberikan bantuan. Manakala selepas pemberian bantuan pula, pemantauan dilakukan bagi melihat sejauhmanakah bantuan yang diterima tersebut dimanfaatkan oleh penerima bantuan tersebut. Contoh paling utama adalah Program Peningkatan Pendapatan dan Geran Pelancaran daripada KKLW dan JKM.

Jadual 5.21 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai peranan pemantauan

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Kerap jugak (dilakukan pemantauan). KL turun sini dah berapa kali dah. Tahun ni dah 5-6 kali. Macam 2 bulan sekali. Dia <i>touch</i> isu yang penting-penting. Perkhidmatan yang penting-penting. Macam <i>productivity welfare</i> ..
	Kita pun dipantau juga, macam Melaku Maju, keluarkan miskin tegar apa semua.
	Dari segi kerajaan negeri, dia akan pantau kita. Macamana kita membantu rakyat negeri Melaka. Macam data eKasih tu, kita pun dipantau jugak tu. Kalau miskin tegar tu (masih ada), maknanya <i>something wrong</i> tu. Ada yang belum dapat bantuan ke apa ke..
JKM 1	(Pemantauan dilakukan) dari masa ke semasa. Berterusan. Mengikut kes.
KKLW 4	Memang tak berubahlah. Objektif yang sama, matlamat yang sama, pemantauan projek dan juga samada berbentuk fizikal atau non fizikal. Maksudnya projek-projek yang telah diluluskan diperingkat ibu pejabat yang mana perlu dipantau di peringkat negeri, so itu peranan PCN. Di peringkat negeri.
	Sebab PCN tak <i>involve</i> secara langsung memberi bantuan kan. Kita banyaknya cuma memantau siasat memantau siasat.
	Pemantauan bergantung kepada program. Kita tak lakukan secara berterusan, tapi berkala. Sebab PCN pun dari segi <i>manpower</i> tak cukup.

Proses pemantauan adalah merupakan proses yang sangat penting untuk dilaksanakan oleh pelaksana dasar bagi meastikan program perlindungan sosial dilaksanakan mengikut perancangan supaya dapat mencapai objektif yang disasarkan. Jadual yang berikutnya menggariskan petikan infoman mengenai keperluan tersebut.

Jadual 5.22 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan pemantauan bagi memastikan program berjalan lancar

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Kita ada buat, untuk PBR kita buat 2 bulan sekali. Diorang akan turun padang, diorang akan buat <i>meeting</i> ikut zon. Akan buat <i>meeting</i> progress atau dipanggil <i>meeting</i> kemajuan projek. Dia akan tengoklah kalau ada masalah, kalau bekalan lambat ke apa kan.</p> <p>Macam hari tu tahun 2008, ada email dari <i>student</i>, beritahu <i>consultant</i> tak bayar diorang punya <i>allowance</i> etc.. So benda pun dekat Kajang je. Dia turun lah dengan SUB lama tu. Memang terkejut lah sebab <i>report</i> dia lain, laporan lain, yang jadi lain. So orang tu memang terkejut gila lah sebab kita buat <i>spotcheck</i>. Bila siasat, last-last dia mengaku. So the following year tu memang takde duit untuk diorang lah.</p>
KKLW 4	<p>Melalui PCNlah. Setiap bulan ada mesyuarat berkala mengenai pemantauan projek yang buat. So semua bahagian pembangunan akan turun dan masalah apapun akan bincang kat situ.</p> <p>Contoh kalau kita bagi PPP memang setiap kali bagi kita akan pantau. Contoh bantuan mesin jahit. So memang unit diorang yang akan pantaulah. Kadang-kadang <i>stall burger</i> pun mintak bantuan. Tu yang kadang-kadang <i>confuse</i> tu. Tapi nak kata berpanjangan sampai bila-bila tu takla.. Ada tempoh tertentu lah..</p>

Jadual 5.23 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kepentingan pemantauan dalam keputusan meneruskan pemberian bantuan

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Yang ini berdasarkan kajian impak tu. Dengan kerjasama <i>consultant</i> kita, dan juga PCN dan ICU. Diorang pun ada turun padang dan buat kajian impak tu lah. Kita ukur by <i>yearly basis</i> .
JKM 3	Ada.. memang kaji semula. Setiap tahun lah. Setiap tahun kita akan buat kajisemula untuk melihat kelayakan dia lah. Kalau dia masih lagi layak untuk diberi bantuan, kita akan teruskanlah.
JKM 1	Bila kita buat <i>review</i> (kaji semula), kita <i>find out</i> dia tak layak, kita tutup (hentikan bantuan). Pegawai kes tu yang akan <i>direct</i> kepada agensi berkaitan, sebab dia akan buat <i>review report</i> , so kena pastikan keadaan orang tu makin susah, senang ke.

Salah satu prosedur penting sebelum memberikan kelulusan sesuatu program adalah melakukan semakan kesahihan maklumat yang diberikan oleh pemohon bantuan. Proses semakan ini dilakukan dengan proses siasatan terhadap pemohon, agensi yang terlibat atau pengadu dan juga lawatan terhadap premis pemohon bantuan. Proses ini sangat penting bagi memastikan bahawa, maklumat yang diberikan oleh pemohon adalah tepat dan tidak ada unsur penipuan.

Jadual 5.24 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan semakan kesahihan maklumat yang diberikan oleh pemohon bantuan

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 3	Contoh PPP – sebelum kelulusan dibuat, akan Tanya RISDA dan lain-lain agensi, dah tengok kat tempat orang tu, jiran-jiran dan sebagainya untuk pastikan hanya mereka yang layak. Kalau ada ketua komuniti, akan tanya sekali.
	eKasih. Tapi tetap turun padang, <i>check</i> samada orang tu betul-betul layak.
KKLW 1	Kesahihan, pemantau yang <i>check</i> . Yang di peringkat negeri. <i>Focus Group</i> atau kadang-kadang pemantau kita je. Pemantaun adalah PCN tu lah.
JKM 1	<i>So we are responsible to investigate and interview them, so we found out</i> lepas <i>investigation</i> tu, berapa % je.. <i>Half of them</i> je yang <i>really qualified</i> to achieve kita punya <i>requirement</i> . (layak)
KKLW 4	Yang pertamanya kita dapatkan maklumat, selain daripada eKasih, kita guna <i>platform</i> JKK.
JKM B	...adalah orang JKM dating ke rumah saya, tanya macam-macam soalan dan bawakan boring.
JKM D	Jadi JKM datang hospital dan melihat keadaan saya. Tanya beberapa soalan masa tu.
JKM E	Kemudian selang beberapa hari selepas program dekat kampong ni, ada orang JKM datang rumah dan buat sisasatan. Tanya saya macam-macam soalan.

Jadual 5.25 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai bagaimana proses semakan kesahihan maklumat dilakukan oleh pelaksana program perlindungan sosial

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Kita <i>whatever</i> pun permohonan bantuan, mesti melalui proses siasatan, so takde permohonan bantuan yang kita terus bagi. Setiap bantuan yang kita salurkan kita kena lalui proses siasatan. Dan adalah kriteria yang kita tengok.

Jadual 5.25, sambungan.

	Tapi kita ada cara kita.. Tapi kita ada satu kerjasama kita, kita ada kerjasama dengan Jabatan Pendaftaran Negara (JPN), tapi masih manually, dasar <i>Government to Government</i> G2G, kita masih buat manual tapi HQ dalam proses nak <i>link</i> dengan JPN, bila ada pendaftaran kematian je.. kita dapat <i>detect</i> ..
	Semuanya berdasarkan siasatan. Kita punya siasat. Contoh dah tak kerja, ada kemalangan. Kita punya set, mungkin ada SOCSO. Kita <i>check</i> .. ambil IC dia.. <i>check</i> SOCSO
JKM 3	Tapi bila kita terima kes macamtu kita akan siasat. Kalau kata pendapatan atau sumber maklumat tu macam meragukan, atau sumber maklumat yang kita terima tu.. macam meragukanlah.. kita akan buat siasatan ke rumahlah.
JKM 1	Kalau kita <i>receive</i> dia punya <i>application</i> memang kita kena cari dia untuk siasatan. Kalau dia datang jumpa kita, kita <i>interview</i> dialah, <i>then</i> kita siasatlah, <i>then</i> proses. Kita cari dia, dia datang cari kita; kita <i>interview</i> dia, kalau kita dah maklum yg kita nak ikut kriteria. Dan kita <i>proceed</i> lah ikut kelulusan; <i>Reference</i> – media, NGO; Kita <i>reach</i> – cari. Tu <i>special task</i> lah tu; e-kasih – masuk je kita pergi siasat, tapi kita kena siasat; aduan – dalam media masa, kita pergi jugak. Aduan dari pelbagai pihak pun. <i>Of course</i> ada <i>tendency</i> untuk tipu. Bergantung kepada pegawai penyiasat, macamana nak <i>tackle</i> supaya <i>client</i> tu nak bercakap benar. Guna <i>instinct, observation</i> , sebab kita pergi rumah dia tao, sebab kita nak tengok keadaan dia. Kalau dia datang pejabat kita, <i>it's not real</i> keadaan. Kita tengok rumah dia, kita masuk dapur dia tao. Tengok anak-anak dia sekali, tengok samada mempengaruhi.
	Sekarang ni buat pemutihan dengan senarai penerima bantuan tu, kita <i>tallykan</i> dengan permit kematian. Ada tak yang penerima bantuan ni. <i>Manually</i> , sebab PDRM takde sistem. Sebenarnya kalau nak <i>link</i> kita pernah buat dengan JPN, tapi kita dimaklumkan, sijil pengebumian bukan dikeluarkan <i>immediately</i> , kematian je, terus beritahu polis, JPN boleh lewat.
KKLW 4	Sebab macam Mesyuarat Focus Group Negeri, Datuk kata, “Keutamaan beri bantuan kepada senara eKasih, so semua agensi akan tengok dalam sistem eKasih lah. Tapi agensi akan buat bancian dan turun balik, akan turun tengok semula, sebab dia tak tau apa yang dia nak. Cuma saya digolongkan dalam miskin tegar, tapi agensi tak tau apa yang mereka ni nak.” Tapi kalau kita PCN kita di lapangan kita siasat, yang pertama maklumat kita semak eKasih. Kalau dalam sistem eKasih nama dia takde, kita ke lapangan. Selain daripada kita <i>interview</i> dengan tuan rumah sendiri, kita akan dapat maklumat daripada Pengerusi JKKK, dan juga kita akan tanya penduduk kampung yang tinggal berdekatan dengan rumah pemohon. Ada juga saya buat, bila kadang-kadang tu terlalu banyak keraguan, saya akan guna kaedah lain. Saya akan minum kedai kopi, sembang dengan orang tua-tua dekat situ, tanya orang tu macamana, banyak cerita yang akan keluarlah. Dia ni macamni, macamni. Pemalas ni.. Bagi apa pun dia ambil.

5.4.1.5 Dasar yang konsisten

Kajian ini turut melihat kepada konsistensi dan keseragaman di dalam pelaksanaan dasar yang dilihat dari beberapa sudut seperti proses, prosedur, jumlah bantuan, jenis bantuan pada masa-masa tertentu.

Penemuan di dalam kajian ini mendapati bahawa, dalam beberapa keadaan, seperti musim pilihanraya atau bencana alam, dasar pemberian bantuan menerusi program perlindungan sosial telah dilihat tidak seragam antara satu negeri dengan negeri yang lain. Situasi ini secara tidak langsung memberi tekanan kepada pelaksana dasar bagi memenuhi kehendak pihak tertentu seperti pemimpin di peringkat persekutuan, negeri maupun daerah. Desakan daripada rakyat yang merasakan mereka layak untuk menerima bantuan juga serba sedikit menjadi faktor kepada kesukaran mewujudkan program yang konsisten.

Selain daripada itu juga, jenis program bantuan awam persekutuan juga tidak konsisten dari tahun ke tahun. KKLW contohnya memperkenalkan sebanyak 9 program bantuan sejak Rancangan Malaysia ke-9 yang lalu. Namun, berdasarkan kepada temubual, hanya 3 – 4 program sahaja yang diteruskan hingga Rancangan Malaysia ke-10. Dan ini adalah berpunca daripada peruntukan kewangan yang tidak tetap terhadap program bantuan di bawah KKLW serta pencapaian yang kurang memberangsangkan terhadap program yang telah ditawarkan tersebut.

Jadual 5.26 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai konsistensi pemberian program bantuan

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Ni pun kajian kita buat sendiri, kita ada buat <i>survey</i> , daripada 2000 peserta, 77% diorang akan bekerja sendiri atau diorang makan gaji lah. Itu yang kita buat <i>direct</i> . So kita guna justifikasi itu untuk minta program diteruskan. Yang tercicir tak minat belajar untuk dapat <i>skill</i> dan dapat kerja, <i>so you can help your family</i> kan.

Jadual 5.26, sambungan.

	No Yang 9 (program) tu untuk RMK9. Bila RMK10, kita dah <i>drop</i> 3, TASKA, ASB etc. Yang 6 tu kita buat permohonan. PBR dapat. PLKK buat permohonan.
JKM 1	Tahun ni (2012) takde, tahun 2010 ada.

Berbeza pula dengan isu yang dihadapi oleh JKM, iaitu mengenai proses pembayaran wang bantuan. Mengikut garis panduan yang telah ditetapkan oleh Pengarah Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaysia, semua bantuan berbentuk wang tunai mestilah dibayar melalui bank pembayar yang telah dilantik iaitu Bank Simpanan Nasional pada setiap 1 haribulan. Walaubagaimanapun, isu keseragaman dalam prosedur ini timbul apabila terdapat permohonan pembayaran secara tunai di peringkat negeri. Senario ini semakin ketara di musim pilihanraya serta usaha memancing undi telah menjadikan pemberian bantuan sebagai tiket untuk mendekati masyarakat melalui pemberian bantuan secara tunai. Keadaan ini mewujudkan ketidakseragaman dalam pemberian bantuan.

Jadual 5.27 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai proses pembayaran bantuan berbentuk wang tunai.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 3	Keadah pembayaran setiap negeri berbeza. Setiap negeri berbeza. Macam Penang ni kita dah laksanakan sistem pembayaran melalui bank dah. Dah lama dah. <i>Start</i> daripada tahun 80an kita dah ada pembayaran melalui bank.
JKM 1	Setiap negeri mempunyai SOP bencana masing-masing tau, berbeza tapi tak banyak beza.
JKM A	Kena ambil di JAPERUN ni. Ambil secara tunai.
JKM B	Ambil bantuan macam nil ah. Datang ke JAPERUN ni untuk ambil bantuan.
JKM C	Kena datang sini la. JAPERUN. Memang tiap-tiap bulan dating sini ambil sendiri. Nanti YB yang kasi.
JKM F	Jadi tiap-tiap bulan JKM masukkan duit ke dalam akaun GIRO. Boleh ambil dari mesin ATM.
KKLW 1	Semua bantuan peralatan ni dihantar terus kepada kami. Macam pinggan mangkuk, kerusi meja, pintu, peti ais ni semua. Kemudian masa lepas raya tu baru YB dating, buat sesi penyerahan bantuan dekat kedai saya ni. Masa tu DO ada, ADO ada.. ramailah.. pegawai-pegawai kerajaan.

5.4.1.6 Keperluan dasar khas

Keperluan dasar khas berkaitan perlindungan sosial bukanlah sesuatu yang begitu popular di dalam sesi temubual. Namun, pandangan tersebut mempunyai rasional sendiri kerana sehingga kini, belum ada dasar khas yang digubal mengenai perlindungan sosial. Hal ini telah dinyatakan oleh salah seorang responden yang melahirkan keprihatinan beliau untuk kerajaan mewujudkan dasar khas di dalam perlindungan sosial.

Jadual 5.28 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai perlunya dasar khas mengenai perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 1	Yang lain, cawangan ni dari sagi menentukan dasar. Sebab kita di JKM ni kita belum ada Dasar Pemberian Bantuan... takde. Dasar Pemberian Bantuan kebajikan belum ada dasar. Kita ada dasar Warga Tua, Dasar Kanak-kanak, So kita <i>work-out</i> pemberian apa semua berdasarkan pekeliling dan garispanduan yang kita keluarkan daripada masa ke semasa.

5.4.1.7 Concurrent list (Senarai bersama)

Senarai ke Tiga, Jadual ke Sembilan di dalam Perlembagaan Persekutuan telah menggalurkan mengenai Senarai Bersama (*Concurrent List*) antara kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri. Bantuan awam dan kebajikan masyarakat adalah salah satu daripada Senarai Bersama tersebut. Menerusi Senarai Bersama ini, Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri perlulah bekerjasama dalam menyediakan keperluan bagi tujuan pembangunan sesebuah negeri seperti fasiliti, serta program kebajikan (Perlembagaan Persekutuan, 2012).

Kerjasama ini sememangnya sangat baik bagi memastikan nasib dan masa hadapan golongan yang kurang bernasib baik sentiasa terbela. Inisiatif bersama dan saling bantu-membantu antara kerajaan persekutuan dan negeri sangatlah penting. Walaubagaimanapun, hasil temubual menunjukkan beberapa situasi apabila dirujuk

mengenai Senarai Bersama ini. Berdasarkan temubual, hanya infoman JKM membincangkan isu senarai bersama berbanding KKLW.

Di dalam Senarai Bersama tersebut, Perlembagaan Persekutuan menggalurkan keperluan bagi kerajaan Negeri dan Persekutuan untuk bekerjasama dalam isu kebajikan sosial. Ini termasuklah dalam program bantuan awam seperti bantuan rumah, bantuan kewangan kepada golongan yang benar-benar memerlukan dan mangsa bencana alam. JKM adalah merupakan salah sebuah agensi kerajaan Persekutuan yang berperanan di dalam melihat kerjasama antara Kerajaan Persekutuan dan Negeri.

Peranan JKM bagi negeri yang ditadbir oleh Kerajaan Persekutuan adalah lebih stabil berbanding dilemma yang dihadapi oleh negeri yang ditadbir oleh kerajaan pembangkang. Ini adalah kerana JKM bagi negeri Pulau Pinang terpaksa menjadi orang tengah bagi menyelaraskan program bantuan daripada kedua-dua kerajaan persekutuan dan negeri.

Jadual 5.29 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai Senarai Bersama dalam program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 3	eKasih dia tak melibatkan negeri nanti. Macam eKasihkan. Bila dia dah terima bantuan daripada negeri, dia tak tau. Kata contoh macam miskin tegar lah. Contoh kata macam suasana di Penang. Penerima bantuan miskin tegar. Maklumat tu ICU takde. Sebab maklumat tu negeri pegang. Dia tak salurkan kepada ICU, dan mesyuarat FG pun dia tak panggil. Maknanya kat situ, maklumat negeri, -negeri. Maknanya sekarang ni JKM macam jadi orang tengah. Kita ni.... sebab kita <i>Concurrent List</i> , jadi masalah balik pada kita lah sebenarnya. Dan pihak ni tuduh kita ni, jadi macam dalam dua muka. Yang ni pun baik. Yang ni pun baik. Sebab kita tak mempunyai kepentingan apa-apa. Sebab kita <i>Concurrent List</i> . Yang ni kita jaga, yang tu pun kita kena jaga lah.. ermm.. Kita pandang pada.. kita tengok siapa <i>ownership</i> dia. sebab dua sumber kita dapat. Kalau pelaksanaan program tu kita tengok pada <i>ownership</i> lah. Contoh kata sumber .. err... peruntukan daripada negeri. So prioriti kita pada negeri lah.

Jadual 5.29, sambungan.

	Contoh kata kita terima duit bencana.. bawah bencana.. Yang tu prioriti kepada negeri. Yang tu kita akan libatkan pemimpin tempatan negeri lah. Tapi sekiranya macam duit peruntukan <i>Federal</i> contoh kata macam er.. duit bawah Mayang bawah PSKP (parlimen tu), yang tu kita bagi prioriti kepada pemimpin <i>Federal</i> lah. Kita pun sentiasa maklumkan kepada pegawai bawahan kita lah. Pegawai PKMD la. Minta <i>ownership</i> lah. Contoh kata buat program tu dapat peruntukan mana.. contoh kata <i>ownership</i> tu. Yang tu kita .. yang negeri bagi negeri. Yang <i>Federal</i> bagi <i>Federal</i> . Diorang tak boleh pertikaikanlah kat situ nanti.
JKM 1	Lepas tu dari segi bantuan wang ihsan, contoh kata tahap 3 tu nak menentukan bantuan tu, kriteria mangsa macamana yang sesuai nak kita berikan wang ihsan tu. Yang tu kita <i>involve</i> lah. Kita tak secara langsung. Tapi <i>we are together</i> . Kata <i>concurrent list</i> tu kita <i>very clear</i> dan kita takde masalah, kecuali negeri pembangkang, yang tu ada banyak isu. Itu yang saya cakap tu, bila <i>Concurrent List</i> , kita tak boleh cakap apa. Kita tak boleh tak membenarkan proses tersebut dilakukan, kecuali.. CM Melaka ni memang degil. Ye lah sebab dia taknak anasir luar menerima.

Tidak dinafikan juga, Senarai Bersama adalah penting dan sangat perlu bagi menjamin hubungan yang erat antara Kerajaan Negeri dan Persekutuan. Kedua-dua jenis kerajaan tersebut perlulah sama-sama menjayakan program kebajikan masyarakat mengikut bidangkuasa yang dipersetujui bersama. Kerjasama yang baik merupakan pra-syarat bagi keberkesanan program perlindungan sosial tersebut.

Jadual 5.30 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai Keperluan kerjasama dan tanggungjawab pihak Kerajaan Negeri

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Kalau Peringkat Negeri ni, Bantuan Am lah. Atas dasar Jadual ke 9 <i>Federal Constitution</i> , kerajaan negeri perlu menyumbang kepada kesejahteraan rakyat.
	Di Penang ada Mesyarat Tindakan Daerah. Tapi dia berkisar tentang bantuan am negeri lah. Di mana kita, di negeri.. kita ada pemberian bantuan untuk kes-kes miskin tegar. Itu bawah negeri.
	Sebab dia <i>Concurrent List</i> , salah satu dari aspek negeri kena bantu dari segi pemberian bantuan tu lah.

Jadual 5.30, sambungan.

JKM 1	Jadi pengurusan bencana, di HQ lebih kepada perancangan macamana nak memastikan pengurusan mangsa bencana di negeri dan daerah berjalan lancar, <i>especially</i> di tahap 3 (tanggungjawab <i>Federal</i>), sebab tahap 1-2, kita tak kacau negeri. Kita hanya akan <i>monitor</i> , hanya akan beri khidmat nasihat. Dan sekiranya negeri mempunyai masalah dari segi bajet tak cukup, then kita support. <i>Nothing much we can do here.</i>
KKLW 4	Dari segi pemberi bantuan di peringkat negeri pun, orang-orang <i>Federal</i> tak boleh masuk, kecuali JKM. Sebab dua alam, sebab dia punya akta pun, dia kena berkhidmat <i>state</i> dan <i>Federal</i> .. sebab Peruntukan dia pun ada dua sumber, <i>state</i> dan <i>federal</i> .. Tapi tak sebanyak <i>Federal</i> lah. Tu yang kadang-kadang jadi bertindan. Bila pergi rumah nak bagi bantuan buat rumah, hantar barang, tengok-tengok dah ada bahan. Kadang-kadang Baitulmal. Zakat pun ada. Kesannya memang adalah. Kita tak boleh <i>monitor</i> siapa yang dapat, melainkan kena turun lapangan.

Jadual 5.31 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai perbezaan kadar/jenis bantuan antara Kerajaan Negeri dan Persekutuan

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 1	Persekutuan – JKM lah. Persekutuan <i>top up</i> 3.3 % daripada jumlah yang disumbangkan oleh kerajaan negeri. Kerajaan Negeri berikan. Contohnya RM140 daripada Kerajaan Persekutuan, <i>so</i> kerajaan negeri <i>top up</i> RM50, <i>so</i> jadi RM190
JKM 3	Ini kadang-kadang pandangan orang politik.. Mungkin geram ke tengok, Kerajaan Persekutuan bagi duit untuk elakkan Kerajaan Negeri daripada bagi duit, dia nak <i>apply</i> kan semua Bantuan Am persekutuan di semua negeri.. Terutamanya negeri-negeri pembangkanglah.. Dia akan laksanakan di kerajaan negeri pembangkang ni, dah tak terlibat dalam pemberian bantuan lagi dah. Tapi benda tu menyalahi peraturan bawah <i>concurrent list</i> lah..
	Sebab dia <i>depend</i> dengan data yang kita ada. Sebab itu bawah tanggungjawab kita. Yang tu pun kita kena marahla sebab nampak subahat dengan negeri.. Tapi yang tu tak boleh kata apa.. sebab <i>concurrent list</i> . Duit tu sumber dia, kita tolong laksanakan.. tolong agihkan. Yang berkepentingan dapat penduduk negerilah kan.. yang penting masyarakat dapat.. Tak kisahlah, dia punya inisiatif. Sebab dia ada duit sendiri.. Dia pun bagi kat semua

5.4.1.8 Pangkalan Data Pembasmian Kemiskinan

Sebagaimana yang telah dibincangkan dalam bahagian sebelum ini, kerajaan telah mewujudkan pangkalan data pembasmian kemiskinan yang dinamakan eKasih. Oleh

yang demikian, penemuan ini akan membincangkan mengenai pandangan infoman terhadap data eKasih tersebut.

Jadual 5.32 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai Kepentingan eKasih sebagai pangkalan data nasional

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 4	Sistem eKasih tuan empunya adalah ICU. So hanya ICU saja yang boleh mendaftar mana-mana pemohon untuk masuk dalam sistem eKasih. Kalau tahun ni tak semudah itu untuk masuk dalam sistem eKasih tu, sebab dia perlu melalui banyak tapisan. Banyak tapisan.
	eKasih ni penting dari segi maklumat penerima bantuan, sebab nak elakkan daripada bertindih.

Walaubagaimanapun, eKasih ini juga terdedah kepada beberapa kelemahan dan kebaikan. Dan ini juga dinyatakan oleh infoman menerusi temubual seperti di jadual 5.33.

Jadual 5.33 : Petikan hasil temu bual bersama responden mengenai kebaikan eKasih

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Dulu SPKR, tu dah <i>absorb</i> masuk eKasih lah sekarang. Bila ada banyak-banyak dia ada, dulu zakat ada sendiri. Dulu sana ada sendiri, sini ada sendiri (database).. so sekarang semua masuk sini (eKasih).
	Bila dia dah <i>centralize</i> macam tu, semua akan <i>go for</i> eKasihlah. Semua orang boleh <i>check</i> .
	Sangat berkaitan dan sangat membantu. Dinamik.
JKM 2	Tapi bila dah ada wujud eKasih.. sebab eKasih ni databank nasional, so kita pun <i>refer</i> kat situ jugaklah.
	Penyelarasian kita ada eKasih, kita dapat lihat dekat situ.
JKM 3	.. ada keistimewaan-keistimewaanlah bawah eKasih tu. Contoh kata dia sekarang ni dia buat program 1 Azam. Perniagaan, mulakan perniagaan kecil lah.
	Advantage... Itu sebab ramai orang dia nak berdaftar bawah eKasih, dia ingat dia akan dapat semua bantuan bawah di bawah agensi ICU tu lah.
JKM 1	Now kita dah tak payah nak pergi kenalpasti diorang. Sekarang kita dah ada <i>list</i> nama orang miskin kat dalam eKasih.
	Sebab bila nama dah ada dalam tu, kita akan siasat lah. Dia akan dapat apa semua, apa program pembasmian kemiskinan yang kerajaan buat automatik tao diorang ni dapat.

Jadual 5.33, sambungan.

	Dia macamni. Walaupun kita ada banyak sistem, tapi tapi <i>the system work independently</i> , sebab <i>task</i> yang berbeza-beza tao. <i>Only eKasih tu yang dia adalah satu sistem yang memang cater untuk semua orang miskin.</i>
KKLW 4	<p>eKasih memang <i>database</i> yang paling baguslah, pada pandangan saya lah. Bila nama ni ada, dah ada semua bantuan yang diterima, rumah samada baru atau baikpulih, pertanian, bantuan JKM. Semua akan tersenarai. So kalau ada agensi lain nak bagi bantuan, <i>type</i> nama si A, tengok dia dah ada dah, so tak boleh lah.</p> <p>Sebab sekarang ni semua berebut nak masuk dalam sistem sebab bila masuk dalam sistem tu, agensi pemberi bantuan ni boleh <i>view</i> semua, dan kalau dia rasa perlu beri bantuan, dia akan beri. Sebab macam Mesyuarat Focus Group Negeri, Datuk kata, “Keutamaan beri bantuan kepada senarai eKasih, so semua agensi akan tengok dalam sistem eKasih lah.</p> <p>Melalui eKasih lah... dan juga <i>platform</i> dia Focus Group boleh mengelakkan pertindanan pemberian faedah.</p> <p>...sebab borang tetap kena isi dan kena mohon. Cuma bezanya bila dia mohon, dan kita semak kat eKasih, kita semak dan nama dia dah ada dalam e-kasih, so dia cepat.</p> <p>Selalunya data dalam eKasih tu kita tak ragu dah. Kita anggap dia <i>pure</i> betul dah. Tanpa perlu bancian lagi dah.</p>

Jadual 5.34 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai kelemahan eKasih.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Perlu penambahbaikan. Dia sangat lambat. Dulu lagi teruk, tiap kali nak bukak, 5 minit baru boleh bukak satu <i>page</i> . Kan saya cakap tadi, setiap beberapa minit dia akan <i>update</i> kan. Dia jadi susah lah. Sekarang dah ok kot. Banyak dah <i>improve</i> .
JKM 2	Kalau agensi lain tak masukkan maklumat, <i>affect</i> agensi lain.
JKM 3	eKasih dia tak melibatkan negeri nanti. Macam eKasihkan. Bila dia dah terima bantuan daripada negeri, dia (ICU) tak tau.
JKM 1	<p>Iye.. Cuma data (eKasih) tu agak terkucil sikit. <i>Not 100% reliable</i>. Sebab data tu dikumpul oleh <i>non-social worker</i>. So <i>method</i> dia tu kita tak <i>sure method</i> apa yang digunakan.</p> <p>Bila pegawai JKM datang, dia <i>so surprise</i>, “bila masa saya minta, kenapa pegawai JKM ni datang.. saya tak pernah mohon.. saya taknak bantuan encik”.. Kita pun, pegawai kita ni yang beritahu. Kita taulah ni ada yang isi. Ada benda-benda lainlah. Sebab tu lah macam kita kata, hanya about 50% yang pendapatan betul-betul <i>below PGK</i> yang layak dapat bantuan. Yang lain-lain tu sekadar apa jelah.. Tak taulah sebab ada benda-benda lah yang nama dia boleh masuk kat situ (eKasih).</p>

Jadual 5.34, sambungan.

	<p>Sistem e-Kasih tu dibangunkan dengan objektif yang sangat baik. Tapi bila <i>application</i> tu ada, belum mencapai sepenuhnya. Masih ada kelemahan dan kekurangan, gangguan, sistem tu masih belum boleh dibanggakan.</p> <p>Memang banyak kritik, masa mula-mula keluar tu, semua orang taknak, susah, tapi sebab belanja dah banyak. Tengok la macamana, supaya memudahkan kita.</p> <p>(Yang penting) ada maklumat tepat di peringkat <i>focus group</i>.</p>
KKLW 4	<p>Kita anggap sistem eKasih ni memang boleh... erm.. tapi nak cakap serba salah jugak. Nak percaya 100% pun mungkin tidak, sebab mungkin nama dalam eKasih tu, dengan di lapangan lain. Maklumat dalam eKasih (orang tu) susah, tapi di lapangan hidup tak susah seperti mana yang digambarkan.</p>

Berdasarkan kepada beberapa kelemahan yang telah disebutkan di dalam sesi temubual tersebut, beberapa infoman memberikan cadangan bagi penambahbaikan untuk memperkasakan sistem pangkalan data eKasih tersebut.

Jadual 5.35 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan penambahbaikan eKasih.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Perlu penambahbaikan. Dia sangat lambat. Dulu lagi teruk, tiap kali nak bukak, 5 minit baru boleh bukak satu <i>page</i> . Kan saya cakap tadi, setiap berapa minit dia akan <i>update</i> kan. Dia jadi susah lah. Sekarang dah ok kot. Banyak dah <i>improve</i> .
JKM 2	Kita perlu perkukuhkan dari segi data, Agensi telah memainkan peranan.
	Perkasakanlah. Walaupun dah ada sistem, tapi ada agensi yang tak <i>follow</i> sistem.
	Integrasi memang perlu supaya tak ada pertindihan. Saya rasa sistem itu sendiri. Kita kena ada sistem yang akan menyimpan <i>data pool</i> . Data akan simpan semua maklumat orang miskin, <i>then automatic</i> , tak perlu siasat, dari data tu, ada <i>list</i> miskin, siapa nak bagi, berapa banyak.. kena ada flat rate.. masa tu kena ada <i>calculation</i> .. bila bagi je bantuan, dia dah boleh berdikari.
JKM 1	.. <i>of course</i> dia (perlu) back up dengan sistem yang komprehensif la. Dengan jaringan kerjasama daripada pelbagai agensi <i>and so on</i> .. Tapi kita belum <i>ready</i> . Kalau kita berjaya lah dengan imaginasi sistem tu, baru ok.

5.4.1.9 Ketelusan (Transparency)

Sejajar dengan prinsip governans atau urustadbir dalam pentadbiran awam, maka elemen ketelusan atau transparensi diterapkan di dalam sektor awam di Malaysia. Prinsip ini turut melibatkan aspek ketelusan di dalam proses pembuatan keputusan. Jika dilihat dari sudut bantuan awam ini, prinsip ketelusan mestilah wujud di dalam proses dan prosedur pemilihan siapakah pemohon yang benar-benar layak untuk diberikan bantuan. Secara kasarnya, ianya telahpun disalurkan dengan jelas melalui prosedur dan syarat kelayakan penerima bantuan dan ianya dapat diakses melalui laman sesawang kementerian dan jabatan.

Bagi memastikan ketelusan tersebut, dasar bantuan awam perlulah difahami oleh semua pihak terutamanya golongan pelaksana. Ini bagi memastikan kecekapan dan mengelakkan daripada berlakunya kesilapan dalam pemberian bantuan.

Jadual 5.36 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan dasar perlindungan sosial yang perlu difahami oleh pelaksana.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Kadang-kadang dekat Parlimen pun <i>confuse</i> . Kadang-kadang bila cakap pasal rumah je, semua rujuk kat sini. Padahal kat tempat (kementerian / jabatan / agensi) lain pun ada. Kementerian Pembangunan Wanita ada, ICU sendiri ada, KPKT ada, tapi dia lebih flat. Tu saya kata kalau kat negeri pun ada <i>confuse</i> dengan rumah PPRT diorang. Maknanya kerajaan negeri pun ada projek-projek bantuan rumah kepada rakyat. Banyak orang refer PPRT sebagai bantuan yang buat rumah ni. (padahal ada banyak program berbeza berkaitan rumah dari pelbagai agensi lain)

Dasar, proses, program dan prosedur pemberian bantuan juga perlulah difahami oleh rakyat. Lambakan permohonan, aduan dan kritikan daripada pemohon, masyarakat ataupun media adakalanya berpunca daripada kurangnya kefahaman mereka terhadap program bantuan awam ini dari aspek jenis, jumlah, kelayakan dan prosedur.

Jadual 5.37 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai keperluan untuk dasar pemberian bantuan difahami oleh rakyat.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Banyak orang refer PPRT sebagai bantuan yang buat rumah ni. (padahal ada banyak program berbeza berkaitan rumah dari pelbagai agensi lain)</p> <p>Yes. Memang. Cuma kadang-kadang kalau ada isu pasal rumah, semua pergi kat sini (KKLW) dululah (ketawa). Itulah, kadang-kadang orang tak jelaslah. So sepatutnya kalau luar bandar, sepatutnya kat kitalah, tapi kalau bandar, KPKT lah. Biasa dah. Bila ada kompleks, kita dapat nama buruklah. Kadang-kadang kementerian lain punya ke, negeri sendiri punya ke. (ketawa)</p>
JKM 1	<p><i>So we have to help</i> lah., tapi <i>people around them</i> tak tau tu semua. Kadang-kadang rumah pusaka, pencari nafkah dah meninggal.. so macamana nak <i>survive</i>.</p> <p>Orang yang tak buat, tak dengar, tak tau, susah nak faham. JKM ni sangat unik dan subjektif tao. Senang faham, senang jugak terlencong, <i>tertwist</i> termenyimpang.</p>

Mengharapkan rakyat semata-mata untuk memahami dasar sahaja tidak memadai.

Kerajaan menerusi agensi penyedia bantuan awam juga perlulah menyediakan saluran maklumat yang jelas disamping memanfaatkan peranan wakil setempat dalam menyebarkan maklumat bantuan dan memberi kefahaman terhadap rakyat.

Jadual 5.38 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai maklumat mengenai program perlindungan sosial yang boleh dan mudah diakses.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>Sebab dari segi bantuan kat Melaka ni, tahap maklumat mengenai bantuan ni.. kalau ikut <i>percent</i> jumlah penerima bantuan dengan negeri, tinggi. Bagusnya Melaka, maklumat mengenai syarat ke apa ke.. maklumat bantuan memang ramai yang tahu, memang kita rasa sampai tahap akar umbi.</p> <p><i>That means</i> diorang dah <i>explore</i> sebab internet dah ada.. dari segi maklumat diorang dah ada <i>access</i>..</p> <p>Tapi tulah, tahap ketercapaian bantuan di Melaka tu tinggi. Dari segi taburan penduduk, semua hampir dan rapat, Melaka lain sikit. Rumah rapat-rapat dan rumah hampir. Kampung Melaka rapat-rapat. Antara punca sebablah. Maklumat tu senang <i>access</i>.</p>
JKM 1	<p>Bukanlah kata kita tak <i>take action on that</i> aduan. Sebab Talian Nur ni <i>direct client</i> sebab masyarakat tu sendiri boleh <i>acces servis</i> kita, <i>whateverlah...</i> dia nak buat pertanyaan ke, aduan tentang ketidakpuasanhati dia ke.. itu kita punya <i>priority</i>.</p>

Jadual 5.38, sambungan.

	JKM ni bukannya kenalpasti lagi dah, tak sempat dah nak kenalpasti. Sebab rakyat kita sekarang ni memang diorang takde halangan untuk datang, so kita tak sempat pergi cari.
JKM B	Saya memang tahu ada bantuan orang tua. Sebab ramai yang cerita.
JKM E	Mula-mula dulu JKM ada datang ke kawasan saya buat program. Ada pegawai, ada van semua. Jadi masa tu la jiran-jiran beritahu yang JKM datang, boleh tanya pasal bantuan. Jadi saya dan anak saudara pun pergi lah tanya. Ambil borang.
JKM F	... adik saya bawa pergi JKM. Saya sendiri nak memohon tak pandai. Di JKM kami isi borang.. Sebab sebelum tu ada la jiran-jiran cakap kat adik saya, beritahu suruh saya minta bantuan.
KKLW 1	Isteri mula-mula, masuk persatuan wanita. Kursus buat kuih dan sebagainya. Cara buat kuih, kek roti. Masa tu dia kenal pegawai mana, pegawai tu tanya, kenapa tak mohon bantuan mesin, dan sebagainya.

Ketelusan dasar juga turut dilihat menerusi pelaporan mengenai progres atau keberkesanan program yang telah dilaksanakan. Kajian impak atau keberkesanan merupakan maklumat penting kepada pelaksana dan penggubal dasar samada untuk meneruskan atau menghentikan sesebuah program tersebut.

Jadual 5.39 : Petikan hasil temu bual bersama infoman mengenai pelaporan pencapaian dasar atau program perlindungan sosial

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Ye lah, nak kata dia punya <i>percentage</i>, saya tak boleh nak <i>decidelah</i>. Kita anggap, sebab dah bagi, bila dah bagi, tak boleh ambil balik, sebab semua bentuk bantuan, bagi hangus. Rumah ke, Peningkatan Pendapatan ke, kalau nak kata penerima dari segi yang layak, mereka layakla. Untuk setiap program tu kira 70 (layak)– 30 (tak layak). Kalau ikut satu-satu tu mungkin berbeza <i>percentage</i> dia. So layak tu, <i>most of them</i> memang betul dapat lah, yang tak layak tu, memang ada, tak nafikanlah. Cuma kalau dah dapat dah terlepas tu, kita tak boleh tarik balik</p> <p>Ha.. benarlah. Tapi kita tak akan cakap <i>directly</i>. Banyak soalkan isu ni di parlimen. Kita takkan jawab ye tidak, tapi kita jawab pasal <i>criteria</i> pemilihan macamana-macamana. <i>So you</i> boleh fikir sendiri macam tulah. Memang takkan jawab punya.</p> <p>(apabila ditanya mengenai kesilapan pemberian bantuan)</p>

Jadual 5.39, sambungan

	<p>Kita buat kajian <i>impact</i>, by <i>program manager</i>, contoh en Ezwan, dia buat PPP. Cth EPU/ICU ada akan buat <i>presentation</i> kajian <i>impact</i> bawah RMK9 so dia akan pilih, so Bahagian Pemantauan akan <i>monitor</i> kita untuk buat laporan dan pembentangan, contoh 2009 atau 2010 dan kena <i>present</i> peringkat kementerian, <i>then</i> peringkat ICU. Sebab diorang bekerjasama.</p> <p>Selalunya melalui laporan. Mesyuarat pun ada. Dari mesyuarat tu peringkat Kementerian, maknanya ICU akan panggil. Selalunya (program) yang berjaya la yang dia <i>present</i> tu.. (ketawa)</p> <p>Dekat sini, PPMS (Program Pembangunan Masyarakat Setempat) kita ada buat kajian, kita guna <i>consultant</i>. Tahun 2009, pakar dari USM, dia buat untuk tahun 2006 dan 2008. 2007 takde peruntukan Modal Insan tu. Tapi kat semenanjung la.</p>
JKM 2	Adalah laporan yang kita hantar. Macam <i>budget</i> kita selalu berhubungan, macam cukup bulan.
	Nak kata banyak tu, sebab... kita tak pernah buat kajian. (<i>apabila ditanya samada terdapat isu penipuan data</i>)
	Kita ada statistik berkaitan dengan aduan. Tapi yang aduan tak layak tu tak adalah. Takde pecahan sampai tahap tulah.
KKLW 4	<p>Kita dapat bekerjasama dengan HQ atau agensi yang lain. Kita akan <i>combine</i>. Kita pergi sekali. Sebab kajian impak bukan kita buat. Penilaian <i>outcome</i>, <i>program manager</i> tu sendiri yang akan buat penilaian. Apa yang dia bagi, dia akan pantau. Cuma kita ni pemantauan ni dari satu pandangan lebih kepada isu-isu kritikal, kita tak pergilah kepada semua, hanya jika sekiranya ada masalah.</p> <p>Ada tapi saya tak tahu siapa. (<i>apabila ditanya mengenai adakah terdapat kajian mengenai pencapaian program</i>)</p>

Jadual 5.39 menunjukkan beberapa petikan mengenai pelaporan pencapaian atau keberkesanan program perlindungan sosial. Jawapan yang diberikan oleh responden penyedia bantuan menunjukkan mereka mengakui sememangnya terdapat kajian dan laporan bagi mengukur keberkesanan atau pencapaian objektif program pembasmian kemiskinan. Ianya dilaksanakan diperingkat jabatan atau dibentangkan di dalam parlimen sekiranya isu tersebut ditimbulkan. Walaubagaimanapun, pelaporan tersebut lebih banyak menekankan statistik kejayaan tanpa membuat kajian khusus mengenai isu kesilapan pemberian bantuan atau kegagalan program.

5.4.2 Organisasi (Pelaksana Dasar)

5.4.2.1 Autoriti

Setiap organisasi memerlukan autoriti serta bidangkuasa untuk melaksanakan tugas dan tanggungjawab mengikut yang telah diperuntukkan. Autoriti atau kuasa penting bagi memastikan setiap perjalanan, proses, prosedur, tindakan yang diambil atau tidak diambil adalah berlandaskan garis panduan yang telah diberikan kepada mereka. Malah adakalanya, autoriti juga merupakan perisai bagi penjawat awam dalam melaksanakan tanggungjawab mereka apabila dipertikaikan oleh pihak-pihak tertentu yang berkepentingan. Ini adalah merupakan satu bentuk rujukan atau punca kuasa di dalam sesuatu tindakan yang diambil. Bagi kedua-dua organisasi perlindungan sosial ini, had dan bidangkuasa dalam melaksanakan program perlindungan sosial menerusi bantuan awam adalah jelas dan mempunyai peruntukan serta garis panduan sendiri.

Bagi organisasi penyedia bantuan awam, kesemua kementerian, jabatan dan agensi mempunyai kuasa atau autoriti masing-masing dalam menyediakan bantuan kepada rakyat. Autoriti ini diberikan menerusi dasar pemberian bantuan kepada organisasi dan jabatan pelaksana perlindungan sosial mengikut garis panduan yang telah digalurkan.

Beberapa isu yang dapat dilihat di sini iaitu had bidangkuasa yang berbeza mengikut portfolio kementerian dan jabatan. Sebagaimana yang telah diterangkan sebelum ini, JKM memberi fokus kepada pemberian bantuan kewangan dan sokongan kepada individu yang benar-benar memerlukan, manakala KKLW pula memfokuskan pemberian bantuan yang lebih berbentuk kepada usaha pembasmian kemiskinan dan inisiatif meningkatkan pendapatan hanya kepada penduduk luar bandar.

Jadual 5.40 : Petikan temubual bersama infoman mengenai bidangkuasa antara satu agensi dengan agensi yang lain dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Macam kita akan <i>go for</i> miskin tegar luar Bandar.
KKLW 3	<p>Macam PCN kita takde database.... Dan takde terima permohonan yang datang ke <i>office</i>, sebab pejabat kita bukan untuk itu. Cuma kita bagilah saluran bagaimana nak mohon bantuan dan sebagainya.</p> <p>Kita di PCN hanya memantau apa yang diputuskan oleh peringkat kementerian, atau yang tertinggi di peringkat negeri lah. Sebab kita tak <i>involve</i> dalam bidang orang lainlah.</p> <p>Peranan PCN di peringkat negeri, kebanyakannya kita cuma nak mengenalpasti status kelayakan mana-mana pemohon yang memohon bantuan. Cumanya dari peringkat kelulusan, memang kita takde kuasa untuk meluluskan, walaupun kita di bawah kawalan KKLW juga, tapi kuasa untuk beri kata layak atau tak, itu bukan dipertanggungjawabkan di bawah PCN. Itu dipertanggungjawabkan kepada ahli jawatankuasa Mesyuarat Focus Group. Peranan PCN banyak lakukan siasatan lah, kepada golongan miskin yang memohon bantuan rumah, yang memohon bantuan-bantuan lain seperti PPP..</p>

Bidang tugas di dalam program perlindungan sosial bukan sahaja berbeza antara satu agensi dengan agensi yang lain, malah berbeza antara kerajaan negeri dan persekutuan. Sebagaimana yang disebutkan sebelum ini, Senarai Bersama merupakan tanggungjawab bagi pihak kerajaan Persekutuan dan Negeri, namun kedua-dua peringkat kerajaan ini mempunyai fokus dan bidang tugas yang berbeza antara satu sama lain.

Jadual 5.41 : Petikan temubual bersama infoman mengenai had bidangkuasa antara Kerajaan negeri dan persekutuan dalam melaksanakan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>Peranan kita di peringkat negeri, lebih dari segi bajet. Kita juga bantu dari segi naziran, pemantauan, kalau perlaksanaan lebih daripada peringkat daerah.</p> <p>Di Negeri kita lebih kepada dari segi pelaksanaan dan pemantauanlah. Daerah – Pelaksanaan sahaja / pemprosesan juga bantuan semua di peringkat daerah.</p>
KKLW 4	Kalau pembangkang, saya takde <i>input</i> . Kalau mereka ada buat penyampaian bantuan pun, kita tak dibenarkanlah untuk ikut.

Jadual 5.41, sambungan.

JKM 1	kita guna model tu gunapakai untuk semua negeri mengikut kesesuai dan SOP masing-masinglah. Setiap negeri mempunyai SOP bencana masing-masing tau, berbeza tapi tak banyak beza. Sebab kuasa nak menentukan pengurusan bencana tu tertakluk kepada SUK atau DO, walaupun kat sini kita cakap lain, nak suruh buat lain, bila bencana berlaku, bergantung kepada jawatankuasa pengurusan bencana daerah, <i>proceed</i> . Kita tak boleh dah nak masuk.
-------	---

Jelasnya, JKM dan KKLW hanya boleh beroperasi dan bertindak mengikut bidangkuasa masing-masing, dan tidak boleh melangkaui bidangkuasa pihak lain. Konsep ini difahami dengan jelas oleh pelaksana dasar ini menerusi hasil dapatan temubual. Walaubagaimanapun, autoriti dan bidangkuasa mereka adakalanya berhadapan dengan isu campurtangan daripada pihak lain yang berkepentingan dalam program perlindungan sosial ini. Antara cabaran utama yang dihadapi ialah campurtangan ahli politik samada daripada jabatan atau kementerian sendiri, kerajaan negeri, pemimpin peringkat negeri atau daerah dan sebagainya.

Jadual 5.42 : Petikan temubual bersama infoman mengenai campurtangan kuasa dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Tak payah guna ramai sangat. Ahli Parlimen, ADUN pun dan cukup kuat memberi campurtangan
JKM 2	Cuma sekarang keputusan baru MKN (Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri), mulai 1 Julai 2011, semua permohonan mesti melalui Pengerusi JKKK dan disahkan oleh pihak Japerun dan baru dihantar kepada kita. (<i>pegawai minta staff ambilkan borang</i>) So sekarang kalau dia datang kepada Kebajikan, kalau dia tak bawa borang tu kita kena <i>return</i> . Tapi tak semestinya juga. Kalau kes memerlukan bantuan segera tu, kita bantulah dulu. Kemudian baru dia isi borang. Ramai kakitangan, awam lah, atas arahan <i>verbal</i> diorang kena balik. Kita kena balik la. Kita taknak macam tu lah. Contoh macam permohonan bantuan ni kan, contoh kata dia tak layak. Dalam tu kita dah tulis dah tak layak, ok. Diorang buat rayuanlah contohnya. Tekanan politiklah, hantar apa semua, last sekali sampai peringkat Ketua Pengarah.

Jadual 5.42, sambungan.

JKM 1	<p>Itu memang saya tak sangkal. Memang berlaku. (bila ditanya samada berlaku campurtangan)</p> <p>Kadang-kadang pegawai kebajikan / pegawai penyiasat kita terpaksa jugaklah menyokong kes-kes yang dirujuk oleh <i>politician</i>.. termasuk yang tak layak.. yang tak layak ni kadang-kadang terpaksa luluskan jugak, sebab desakan oleh wakil rakyat <i>especially</i> masa Projek Cari tu. <i>The moment</i> dia minta, PPC sokong, lulus.</p>
-------	--

Suasana ini secara tidak langsung mewujudkan dilemma yang harus ditangani secara berhati-hati oleh pelaksana program iaitu JKM dan KKLW. Beberapa petikan hasil daripada temubual menunjukkan adakala mereka tertekan dengan kehendak dan arahan yang bercanggah dengan prosedur semata-mata bagi memenuhi kehendak pihak yang berkepentingan dalam usaha memberi bantuan kepada rakyat.

Jadual 5.43 : Petikan temubual bersama infoman mengenai dilemma pelaksana program perlindungan sosial dalam melakasankan tugas mereka.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>Tulah... sebenarnya Peringkat HQ nak semua terima melalui bank, memudahkan pegawai-pegawai kita. <i>That means</i> kerja pembayaran kita tak buat. Ada percanggahan antara kehendak kerajaan persekutuan dan negeri. Tu termasuk antara segi <i>conflict</i> la tu, kehendak kerajaan negeri dan kerajaan persekutuan. <i>That means</i> kena cari jalan tengah lah.</p>
JKM 3	<p>Untuk 1hb Jun nanti kita akan buat proses pembayaran melalui tunailah tapi untuk jumlah kes yang sikit lah lebih kurang 380 lebihlah.. untuk kawasan Tasik Gelugor. Atas arahan nila, politik-politik, kita terpaksa buatlah.</p> <p>Separutnya kita dah ada buku garis panduan bila berlaku bencana, apa peranan JKM sebenar. Kita tak boleh melepassi tahap peranan tersebutlah. Tapi bila campurtangan yang ni, diorang mintak macam-macamlah. Benda yang ada tak separutnya ada, terpaksa diadakan. Diorang mintak sampai bolehlah. Lagi satu perubahan tu, dia bukannya.. dia dah jadi arahan mulutlah. Beli ni.. beli ni.. Sebenarnya dalam kita punya SOP tak ada.</p> <p>Tapi selepas kejadian ni, bila jadi kejadian lain, diorang akan cakap lah .. "Dulu boleh dapat benda tu, kenapa sekarang tak boleh dapat" .. (Ketawa)</p> <p>Kita jadi tersepit balik semulalah. Dan benda ni menyusahkan daerahlah sebenarnya. Yang peringkat <i>operation</i> kan. Yang orang atas boleh cakap je lah. Ikut dia punya pertimbangan, budi bicara.</p>

Jadual 5.43, sambungan.

	Kita jadi susah. Agensi pelaksana ni kadang-kadang kita tersepit atas arahan ni. Atas tiket politik, atau atas tiket dengan peranan kita. Tu sebab orang tuduh agensi kerajaan ni, kakitangan awam ni semua digunakan, disalahguna.
--	---

Bagi program-program tertentu, agensi pelaksana perlindungan sosial masih boleh melaksanakan budibicara dalam membantu rakyat dan Negara. Walaubagaimanapun, ianya sangat terhad dan masih perlu berpandukan kepada prosedur yang telah digalurkan.

5.4.2.2 Beban tugas

Pengurusan perlindungan sosial memerlukan kakitangan yang cekap dan benar-benar berkesan dalam melaksanakan program bantuan awam tersebut. Pengagihan tugas telahpun dijelaskan di dalam senarai bidang tugas mengikut peringkat agensi samada di peringkat ibu pejabat atau persekutuan, negeri ataupun di peringkat daerah. Walaubagaimanapun, skop tugas memainkan peranan yang penting bagi memastikan kerja atau tugas yang dihasilkan benar-benar berkualiti.

Temubual bersama hampir kesemua infoman penyedia bantuan awam menunjukkan bahawa bidang tugas yang agak besar dan berat memberikan bebanan kepada mereka. Bidang tugas yang sangat luas bagi menyelenggarakan 10 program bantuan dalam JKM memberikan cabaran yang sangat besar kepada kumpulan pelaksana terutamanya di peringkat Pegawai Kebajikan Masyarakat Daerah (PKMD). Jika dibandingkan dengan tugas kakitangan di peringkat persekutuan, skop tugas mereka lebih fokus dan hanya menumpukan kepada bidang tertentu. Di JKM, Unit Ekonomi Bantuan berperanan di dalam menyelenggarakan dan melaksanakan program bantuan awam, manakala di peringkat negeri pula lebih menumpukan kepada perantara kepada ibu pejabat dan daerah serta mengagihkan peruntukan yang diterima daripada ibu pejabat di samping membantu

daerah. Di peringkat negeri, mereka juga mempunyai unit khas bagi Sosioekonomi Bantuan, namun kakitangannya adalah sangat terhad iaitu hanya terdiri daripada 1-2 pegawai dan 1-2 kerani bagi setiap bahagian tersebut. Keadaan yang lebih mencabar dihadapi di Pejabat Kebajikan Masyarakat Daerah apabila kakitangan mereka perlu melaksanakan semua tugas dan tanggungjawab bagi kesemua unit yang ada negeri dan ibupejabat.

Berbanding KKLW, kakitangan di peringkat negeri dipanggil sebagai Pegawai Pejabat Cawangan Negeri (PCN), dan penempatan mereka adalah mengikut kawasan (*region*). Bagi Negeri Melaka, pegawai PCN adalah juga bertanggungjawab terhadap kemajuan dan luar bandar dan wilayah di Negeri Sembilan, manakala hanya seorang sebilangan kecil pegawai yang dipertanggungjawabkan di Negeri Perlis, Kedah dan Pulau Pinang. Sekalipun agensi-agensi di bawah KKLW berperanan membantu pelaksanaan program perlindungan sosial di peringkat negeri, namun, ianya masih merupakan beban tugas yang berat kepada kumpulan pelaksana.

Jadual 5.44 : Petikan temubual bersama infoman mengenai beban tugas pelaksana program perlindungan sosial dalam melaksanakan tugas mereka.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Dan satu Arahan terbaru ni kita punya <i>stakeholder</i> di peringkat negeri.. State, semua penerima diminta dibayar secara tunai, itupun menambah beban kerja kita jugalah.. (terdiam seketika)
	Sebab kita terima permohonan, dengan kadar yang tinggi dan banyak, dengan pekerja kes.. Pegawai kes yang ada (tak ramai), tapi ada 25,000 permohonan <i>compare</i> dengan pegawai penyiasat yang ada ada, dia punya purata (nisbah) kira, 600 – 700 seorang. Satu yang tinggi lah.
	Sebab kadar penerima bantuan kat Melaka ni tinggi. Kita ada 3 daerah, <i>staffing</i> beban kerja banyak. <i>That means</i> dari segi beban kerja banyak lah.
JKM 3	Sebab kapasiti kitalah.... Satu lagi (tugas kita) kajisemula, satu lagi yang permohonan baru. Dua kerja terpaksa buat.
	Yang ni nanti dia akan meningkatkan beban tugas pegawai kes yang sebenar. Bila dia kata tak layak, kita pergi siasat kes yang tak layak sampai dua-tiga kali. Di peringkat awal kita dah bagitahu memang dia tak layak. Dia ganggu tugas.. Ganggu tugaslah sebenarnya...

Jadual 5.44, sambungan.

	Tu yang kadang-kadang ada kes-kes berlarutan. Kes-kes yang tak sempat dibuat
JKM 1	World Bank tu saya bawa dia jumpa dengan kita punya <i>case worker</i> kita, dia <i>interview case worker</i> kita, <i>finally</i> dia kata.. “ <i>you all such a superhero.... You all do everything</i> ”. Memang la, tapi dari segi keberkesanannya kita angkat tangan lah, kita tak jamin. <i>But we have to do all these things..</i> dan kita tak boleh kata <i>No</i> lah. <i>We cannot say we cannot do this.. Whatever how to do it.</i>
KKLW 4	Pemantauan bergantung kepada program. Kita tak lakukan secara berterusan, tapi berkala. Sebab PCN pun dari segi <i>manpower</i> tak cukup. Kalau bawah unit saya ada 2 orang je untuk jaga 3 negeri dari segi projek pembangunan fizikal dan non-fizikal. Dan saya rasa saya pun tidak mampu.
KKLW 1	Ya. Memang. Ya terlalu luas. (menekankan suara) <i>That's why</i> kita perlu agensi pelaksana untuk ke bawah, sebab diorang lebih faham di <i>location, keperluan</i> . Kita turun tu untuk lebih memahami Masalah dari segi capaian, sebab agensi pelaksana kita pun ada program mereka sendiri, <i>so</i> diorang buat kerja 2 dalam satu, <i>so touch</i> dia kurang. So kalau hanya fokus pada kerja kementerian je, <i>quality</i> lebih baik. Tapi kita takde boleh buat apa.

Tugas pelaksana adalah meliputi pelbagai aspek, iaitu menghadiri Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan, melaksanakan tugas kajisemula bagi tempoh setahun – 2 tahun bagi kes yang telah diluluskan, proses siasatan bagi permohonan baru bagi memastikan kesahihan maklumat yang diterima dan mengelakkan pemberian bantuan kepada mereka yang tidak layak, proses pemantauan bagi program-program peningkatan pendapatan, selain membantu unit dan bahagian lain di peringkat negeri dan daerah.

Selain itu, jumlah pemohon bantuan adalah tinggi bagi kategori miskin dan miskin tegar. Perlu difahami bahawa, data kemiskinan semata-mata adalah tidak memadai untuk menjelaskan beban tugas pelaksana program bantuan awam kerana, jumlah permohonan meningkat setiap tahun. Bahkan penerima bantuan juga tidak semestinya daripada golongan miskin.

Faktor beban tugas juga boleh dikaitkan dengan beberapa faktor lain seperti kekurangan sumber kakitangan pelaksana program perlindungan sosial yang secara langsung meningkatkan beban tugas pelaksana program. Jumlah permohonan bantuan yang meningkat menyebabkan perlunya proses siasatan yang rapi. Beban tugas pelaksana dasar bukan terhenti apabila kelulusan pemberian bantuan diberikan, malah akan terus meningkat menerusi proses pemantauan dari masa ke semasa.

Selain itu juga, beban tugas pelaksana program juga meningkat kesan daripada campurtangan ahli politik di peringkat kerajaan persekutuan, negeri dan daerah. Ini dapat dilihat melalui proses sokongan dan kehendak pihak tertentu yang memajukan permohonan bagi pihak pemohon yang adakalanya jelas tidak layak. Walaubagaimanapun, apabila pihak agensi perlindungan sosial menerima surat sokongan tersebut, mereka perlu membuat pemeriksaan dan semakan bagi memenuhi kehendak mereka, seterusnya bagi membuktikan status kelayakan pemohon bantuan tersebut. Dalam masa yang sama, pelaksana dasar juga perlu melaksanakan pemantauan bagi keskes yang sedia ada.

Semasa musim pilihanraya pula, biasanya akan timbul isu kerajaan persekutuan yang mahukan proses penyampaian bantuan dilakukan secara manual dan tidak melalui bank. Proses ini juga turut meningkatkan beban kerja golongan pelaksana apabila wang bantuan perlu ditunaikan, proses logistik, keselamatan, dan sebagainya sedangkan kumpulan pelaksana ini sememangnya sudah berhadapan dengan masalah ketidakcukupan kakikitangan di peringkat negeri dan daerah.

5.4.2.3 Komunikasi dan kerjasama

Pelaksanaan program bantuan awam tidak akan terlaksana dengan sendirinya. Bekerja secara silo tidak akan dapat memberikan impak yang berkesan dalam proses pembasmian kemiskinan serta menjaskan keupayaan untuk meningkatkan pendapatan golongan yang

kurang berasib baik dalam menghadapi ketidakcukupan kewangan dan pendapatan isirumah.

Sepanjang sesi temubual bersama infoman penyedia bantuan awam, mereka juga turut menyebut mengenai isu berkaitan komunikasi dan kerjasama yang wujud antara agensi penyedia bantuan awam dengan beberapa pihak yang terlibat. Pihak tersebut adalah kerajaan negeri, agensi atau jabatan kerajaan yang berkaitan dengan proses penyediaan bantuan serta yang mempunyai maklumat data penduduk, serta pemimpin setempat. Pihak ini memainkan peranan yang sangat penting di dalam membantu organisasi penyedia bantuan sosial di dalam melaksanakan program pembasmian kemiskinan dan meningkatkan taraf hidup golongan yang memerlukan.

Oleh yang demikian, komunikasi dan kerjasama antara JKM dan KKLW dengan agensi pemberi bantuan lain adalah sangat penting bagi memastikan kecekapan dan keberkesanan serta mengelakkan pembaziran sumber seperti pemberian bantuan yang bertindanan terhadap pemohon yang sama. Sebagaimana yang telah dinyatakan sebelum ini, program perlindungan sosial bukanlah semata-mata terletak di bahu JKM dan KKLW, dan masih terdapat peranan yang sama daripada kementerian dan jabatan kerajaan yang lain.

Antara bentuk kerjasama yang dapat dilihat adalah menerusi mesyuarat yang diadakan mengikut kekerapan yang digalurkan di dalam garis panduan Mesyuarat Focus Group di peringkat Daerah. Komunikasi dan kerjasama antara organisasi penyedia bantuan awam juga dilihat apabila kelulusan bantuan disalurkan kepada penerima bantuan menerusi peranan setiap jabatan dan agensi berkaitan. Contohnya, sekiranya bantuan wang bagi menjalankan projek penternakan ikan diberikan menerusi Program Peningkatan Pendapatan diluluskan, maka agensi seperti Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah, Jabatan Perikanan, Jabatan Pertanian, dan beberapa agensi lain akan turut serta

memberikan khidmat nasihat bagi permulaan projek. Kerjasama dan komunikasi akan terus berlangsung menerusi proses pemantauan dari masa ke semasa.

Kerjasama dan komunikasi juga merupakan perkongsian kepakaran di dalam memberikan khidmat perundingan kepada penerima Bantuan Peningkatan Pendapatan, Geran Pelancaran bagi membantu penerima bantuan tersebut menjalankan perniagaan industri kecil atau sederhana, penternakan atau pertanian yang bertujuan untuk mengeluarkan mereka daripada kepompong kemiskinan.

Perkongsian maklumat dan kerjasama juga dapat dilihat di antara JKM dan KKLW dengan jabatan dan agensi kerajaan lain terutamanya dalam semakan maklumat. Antara agensi yang terlibat adalah Jabatan Pendaftaran Negara, Polis Di Raja Malaysia, PERKESO dan lain-lain.

Kerjasama dan komunikasi juga penting bagi tujuan semakan maklumat yang tepat mengenai kesahihan permohonan bantuan. Contoh yang paling kerap disebut adalah mengenai semakan samada sesuatu bantuan tersebut masih layak untuk diteruskan atau perlu dihentikan. Bantuan orang tua adalah bantuan yang memerlukan semakan yang kerap dari masa ke semasa. Ini adalah kerana, terdapat banyak kes pemberian bantuan kepada orang yang telah mati kerana pihak Jabatan Kebajikan Masyarakat tidak dimaklumkan mengenai kematian penerima bantuan tersebut.

Jadual 5.45 : Petikan temubual bersama infoman mengenai komunikasi dan kerjasama antara jabatan pelaksana program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 1	Kita akan sentiasa memanjangkan maklumat yang kita perolehi agensi yang kita nampak boleh menyumbang dan membantu mereka ni. Kalau tak layak bawah JKM, kita salurkan kepada KKLW, pejabat tanah ke. <i>So hubungan sentiasa ada, dan bukan bermusim.</i> Kita bagitahu dia, masalah begini-begini, encik boleh rujuk kepada siapa. Dan kita buat surat rujukan kepada agensi lain.

Jadual 5.45, sambungan.

	Sama juga geran pelancaran, so kita akan maklumkan kepada agensi berkaitan. Kita akan panjangkan KEMAS ke, Perpaduan ke.
KKLW 4	Kerjasama dari segi beri pandangan kementerian, <i>stand kita macamana</i> , garis panduan kita macamana, apa kehendak kita dalam beri bantuan (rumah). PCN pun bercakap pun bukan atas kapasiti orang bahagian KR, kita bercakap atas kebenaran bercakap perkara macamni ... Kalau melibatkan keputusan atas tu kita takkan cakap lah.
JKM D	Mula-mula sebenarnya anak saya masuk hospital sebab sakit. Daripada situ pihak hospital yang dapatkan maklumat dan cadangkan supaya saya mohon bantuan. Jadi JKM datang hospital dan melihat keadaan saya.
KKLW B	Masa tu saya dikenalkan dengan pegawai Giatmara. Masa tu dia bantu saya isi borang. Adalah diorang dating interview saya, tanya saya minat apa dan sebagainya.

Selain daripada itu, kerjasama dan komunikasi antara organisasi kajian kes ini dengan kerajaan negeri juga tidak boleh dipandang ringan. Keberkesanan program bantuan awam juga terletak kepada hubungan baik, sokongan dan kerjasama erat di dalam pelbagai aspek seperti data kemiskinan, maklumat penduduk dan sebagainya.

Namun begitu, hubungan dengan kerajaan negeri juga mewujudkan satu keadaan dilemma bagi pelaksana program perlindungan sosial. Ini dapat dilihat melalui desakan di peringkat persekutuan mahupun negeri dalam melakasankan program bantuan awam terutamanya dalam pemberian atau agihan bantuan kepada senarai penerima bantuan.

Aspek komunikasi juga turut berkaitan tentang bagaimana JKM dan KKLW berkomunikasi dengan masyarakat dalam memaklumkan program bantuan yang ada. Ini termasuklah dengan meuar-uarkan program bantuan awam, prosedur, syarat permohonan dan sebagainya.

5.4.2.4 Penguatkuasaan

Sesebuah dasar atau program tidak dapat dilaksanakan dengan jayanya tanpa penguatkuasaan yang berkesan. Objektif yang murni di dalam program perlindungan sosial hanya akan tinggal gagasan sekiranya tidak dikuatkuasakan melalui pelaksanaan yang tepat dan benar-benar mengikut garispanduan yang telah ditetapkan. Melalui penguatkuasaan, pelaksana dinilai dari aspek kepatuhan terhadap syarat, prosedur dan garispanduan yang terdapat di dalam program bantuan sosial. Garispanduan yang paling penting adalah mengenai syarat yang perlu dipenuhi oleh pemohon bantuan bagi melayakkan mereka menerima bantuan yang dipohon. Hakikatnya JKM dan KKLW telahpun menyediakan garis panduan dan syarat yang jelas mengenai perkara tersebut, bahkan telah diterbitkan melalui laman sesawang organisasi masing-masing, selain penerbitan dari masa ke semasa seperti *pamphlet*, *brochure* dan sebagainya. Walaubagaimanapun, syarat dan panduan tersebut masih terdedah kepada keperluan menggunakan budibicara pelaksana kerana isu kemiskinan adalah merupakan satu isu yang subjektif. Bagi program perlindungan sosial, tidak terdapat akta yang jelas dalam melaksanakan program pemberian bantuan. Kesemua program perlindungan sosial dan bantuan awam dilaksanakan menerusi program-program dan tidak ada akta menerusi perundangan khas dikuatkuasakan ke atas penerima bantuan atau peserta program tersebut.

Disebabkan oleh ketiadaan akta yang jelas dalam penguatkuasaan terhadap penerima bantuan, maka bahagian ini juga turut mengupas mengenai isu penguatkuasaan yang agak longgar terhadap penerima bantuan di bawah program Peningkatan Pendapatan (PPP-KKLW) dan Geran Pelancaran di bawah JKM. Dapatan kajian menunjukkan bahawa, terdapat banyak kes di mana bantuan peralatan yang diberikan oleh KKLW tidak dimanfaatkan dengan sebaiknya. Ini dibuktikan dengan beberapa kes yang mana penerima bantuan langsung tidak menggunakan peralatan tersebut untuk tujuan perniagaan kecil-

kecilan dalam industri kecil dan sederhana. Lebih menyediakan lagi apabila terdapat juga kes penerima atau juga dipanggil peserta Program Peningkatan Pendapatan (PPP) ini, menjual peralatan seperti mesin membuat mee, mesin rumput, mesin bot nelayan dalam tempoh kurang dari 6 bulan daripada tarikh penerimaan bantuan tersebut. Beberapa alasan diberikan seperti, tidak tahu menggunakan peralatan tersebut, tidak cukup sumber kewangan bagi memulakan perniagaan atau pusingan modal, dan keperluan wang yang mendesak. Bagi program berkelompok seperti ternakan lembu dan kambing juga, terdapat kes di mana peserta PPP menjual haiwan ternakan tersebut untuk memberi makan kepada anak-anak.

Di dalam borang permohonan bantuan di JKM juga, terdapat pengakuan kebenaran maklumat oleh pemohon seperti berikut:

“Saya faham jika maklumat dan keterangan yang diberikan ini didapati tidak benar, bantuan / perkhidmatan yang saya atau keluarga saya terima dari Jabatan Kebajikan Masyarakat boleh DITAMATKAN SERTA-MERTA”

Walaubagaimanapun, ianya hanyalah merupakan sekadar pengakuan, dan tiada elemen penguatkuasaan di situ.

Bantuan Rumah juga tidak terkecuali. Berdasarkan syarat Program Bantuan Rumah di bawah KKLW, rumah yang dibina tidak boleh diubahsuai dalam tempoh 6 bulan selepas daripada tarikh siap dibina. Walaubagaimanapun, terdapat kes di mana rumah tersebut diubahsuai dalam tempoh tersebut.

Jadual 5.46 : Petikan temubual bersama infoman mengenai isu pematuhan dan penguatkuasaan terhadap infoman di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Kita anggap, sebab dah bagi, bila dah bagi, tak boleh ambil balik, sebab semua bentuk bantuan, bagi hangus. Kalau ikut satu-satu tu mungkin berbeza <i>percentage</i> dia. So layak tu, <i>most of them</i> memang betul dapat lah, yang tak layak tu, memang ada, tak nafikanlah. Cuma kalau dah dapat dah terlepas tu, kita tak boleh tarik balik
JKM 3	Itu yang banyak program yang bagi geran pelancaran tu pun, banyak tak berjaya. Sebab itu lah, sebab minda tu kan. Dia dapat benda tu. Dia anggap benda tu free.. Geran Pelancaran pun percuma, dia tak payah nak bayar balik. Dia tak terikat nak bayar bulan-bulan. Dia <i>take it for granted</i> ..
KKLW 4	<p>Kita tak ada satu ikatan kita dengan penerima bantuan. “Apa tindakan engkau kalau engkau jual?”. Takde. Bagi bot bagi enjin, bot pun takde enjin pun takde. Saya pun tak taula. Golongan ni.. apa tindakan..</p> <p>Tapi kita takde pendekatan nak bagi hukuman. Kita pergi bagi ceramah je lah <i>psycho</i> dia balik kan.</p> <p>Kita pun bagi dia dalam satu tempoh, tempoh kurang daripada setahun, rumah tu jangan tambah apa. Memang ada syarat dia macam tu. Tapi nak buat macamana, dah buat, nak suruh roboh tak tergamak.</p> <p>Bagi saya tak ada sesuatu (perjanjian atau kontrak)... kadang-kadang geram jugak. Tapi kalau kita tengok balik, daripada awal memang dia layak untuk dapat.</p> <p>Satu individu kita bagi maksimum RM10,000. Itu berbentuk <i>one-off</i>. Risiko di situ memang tetap ada, berjaya atau gagal. Dan kalau kata gagal, memang halal je lah duit kerajaan. Kalau sorang takpe, kalau ramai.</p> <p>Kita takde <i>contract</i>, kalau kita dah bagi, hilang ke rosak ke apa ke, <i>once</i> kita dah bagi tu, kita dah lepas ikatan kita dengan kita.</p> <p>Saya berpandangan kena ada satu ikatan. Walau tak terlalu lama, tapi sekurang-kurangnya mengikat antara penerima dan pemberi bantuan tu supaya dia telus dan jujur untuk dia meningkatkan pendapatan bagi keluar dari kemiskinan.</p>

Jelasnya, tidak ada sebarang perjanjian atau kontrak bagi JKM atau KKLW untuk mengambil tindakan terhadap ketidakpatuhan terhadap prosedur tersebut, ataupun sekiranya berlaku kegagalan di dalam mencapai matlamat yang disasarkan oleh organisasi pemberi bantuan ini. Apabila tidak ada sebarang perjanjian atau kontrak, maka penguatkuasaan atau tindakan tidak dapat diambil dan secara tidak langsung berlakulah pembaziran sumber.

5.4.2.5 Perancangan

Isu kemiskinan adalah sesuatu yang dinamik. Jumlah penduduk miskin tidak dapat dijangkakan mengikut formula yang statik kerana individu akan jatuh miskin dan memerlukan bantuan dalam keadaan yang diluar kawalan dan jangkaan. Contohnya dalam keadaan tidak diduga, apabila seorang surirumah yang mempunyai 5 orang anak tiba-tiba kematian suami, sedangkan suami tersebut merupakan ketua keluarga yang memberi sumber pendapatan kepada isirumah. Selain dari itu, kanak-kanak yang kematian ibu bapa, tahap sosioekonomi isirumah yang merosot secara mendadak semasa kemelesetan ekonomi seperti kehilangan pekerjaan dan sebagainya.

Oleh yang demikian, maka perancangan di peringkat organisasi pemberi bantuan seperti JKM dan KKLW adalah sangat penting menerusi perancangan jangkapanjang dalam menyedia dan merangka pruntukan kewangan yang mencukupi pada setiap tahun. Ini dapat dilaksanakan dengan pengurusan sumber kewangan yang berhemah dan berhati-hati serta berupaya membuat perancangan dalam ramalan dan jangkaan yang tepat sepanjang masa.

JKM contohnya banyak membuat pelunjuran belanjawan dengan bermain dengan kadar peningkatan belanjawan sebanyak 20% setiap tahun menerusi sistem belanjawan bolehubah.

Setiap organisasi atau penyedia program bantuan awam mempunyai matlamat yang sama di dalam menjamin keselamatan sosial dan keterangkuman sosial dalam kalangan masyarakat. Sekalipun mempunyai matlamat yang sama, namun dalam keadaan tertentu agensi penyedia bantuan sosial ini mempunyai perbezaan dalam perancangan, program dan pendekatan.

Dari aspek perancangan, kedua-dua agensi perlindungan sosial ini sememangnya mempunyai perancangan yang jelas melalui dasar pemberian bantuan tersebut. Walaubagaimanapun, perancangan tersebut sedikit sebanyak dipengaruhi oleh peruntukan kewangan Negara dan kebijakan penggubal dasar atau pelaksana dasar yang menjalankan program bantuan awam tersebut. Aspek utama yang dilihat adalah keberkesanan atau kejayaan sesuatu program bantuan yang merupakan indikator bagi perancangan yang konsisten bagi satu-satu program bantuan tersebut.

Perancangan jangkapanjang dalam melaksanakan program perlindungan sosial sangat penting bagi memastikan program tersebut sentiasa relevan dan realistik untuk dicapai. Ini memerlukan kepakaran dan kebijaksanaan penggubal dasar dalam membuat ramalan dan jangkaan terhadap keberkesanan dan kebolehcapaian matlamat dan objektif dasar ini.

Mahu atau tidak, kita harus akur bahawa pencapaian sesuatu dasar sangat terdedah kepada pengaruh luar seperti suasana ekonomi, politik dan sosial semasa. Oleh yang demikian, perancangan yang berhati-hati dan strategik adalah sangat perlu dalam program perlindungan sosial.

Jadual 5.47 : Petikan temubual bersama infoman mengenai jangkaan dan perancangan di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Ni pun kajian kita buat sendiri, kita ada buat <i>survey</i> , daripada 2000 peserta, 77% diorang akan bekerja sendiri atau diorang makan gaji lah. Itu yang kita buat <i>direct</i> . So kita guna justifikasi itu untuk minta program diteruskan. Yang tercincir tak minat belajar untuk dapat <i>skill</i> dan dapat kerja, <i>so you can help your family</i> kan.
JKM 2	Kita lebih kepada peruntukan tahunan yang kita perlu sediakanlah, dan negeri kena pastikan <i>budget</i> yang kita mohon dan buat tu cukuplah, then kita pantau pelaksanaan, dan peringkat PKMD (pemberian bantuan) pastikan ianya tercapai dari segi objektif dan kualiti lah.

Jadual 5.47, sambungan.

JKM 1	Tapi <i>in term of</i> kita menguruskan perbelanjaan kebajikan ni, dia sangat subjektif. Kita tak tau berapa orang dalam tahun ni penerima bantuan yang akan kita <i>serve</i> , berapa banyak pulak yang meninggal. Kita boleh <i>project</i> tapi kita <i>also not so sure</i> , kita tak boleh. So kita cuma 50%.. lepas tu berbeza-beza pula dengan kumpulan sasar. Tak cukup pun tak efektif tak habis pun tak efektif. So itu lah <i>burden</i> yang <i>reflect</i> pada kita pada tahun ni. Dah berapa tahun, JKM tak berjaya menghabiskan peruntukan. <i>Then</i> dia kata <i>this year</i> kita bagi sikit-sikit utk belanja. Bukan kata kerajaan takde duit nak bayar, tapi.... kita yg gagal (ketawa). Kelemahan kan.
-------	---

5.4.2.6 Program Bantuan Awam

Keberkesanan dasar atau program perlindungan sosial juga perlu diteliti daripada aspek program bantuan awam tersebut. Persoalan mengenai matlamat program, proses dan prosedur, pelaksanaan dan penilaian program adalah sangat penting kerana ianya memberi kesan secara langsung terhadap kejayaan sesebuah program tersebut. Kupasan mengenai program ini menyentuh kepada beberapa aspek iaitu perlunya pemahaman yang jelas dalam objektif program yang disediakan oleh organisasi penyedia program perlindungan sosial. Terdapat 18 program bantuan awam yang terlibat di dalam kajian ini. Setiap program tersebut mempunyai fokus yang berbeza dan garis panduan yang berlainan antara satu sama lain.

Objektif program adalah perkara pokok di dalam memahami sesebuah program bantuan awam. Sebagaimana yang telah disebutkan sebelum ini, JKM dan KKLW mempunyai objektif untuk memberikan bantuan kepada pemohon yang benar-benar layak. Namun skop kumpulan sasar adalah berbeza kerana JKM memfokuskan kepada golongan yang benar-benar miskin bagi kebanyakan skim bantuan kewangannya. Manakala beberapa skim lain seperti Bantuan Alat Sokongan dan Elaun Pesakit Terlantar tidak hanya layak kepada golongan miskin, malah diluaskan kepada golongan yang memerlukan.

Berbeza dengan KKLW, yang berusaha untuk membasmi kemiskinan dengan menyediakan bantuan fizikal seperti rumah dan peralatan, serta sokongan perniagaan, pertanian atau penternakan dengan harapan penerima atau juga dikenali sebagai peserta program akan mampu meningkatkan pendapatan melalui program tersebut dan seterusnya berupaya mengeluarkan mereka daripada kemiskinan. Antara program KKLW adalah Program Bantuan Rumah, Program Peningkatan Pendapatan dan sebagainya.

Program bantuan JKM misalnya, bukanlah bermatlamatkan untuk mengeluarkan penerima bantuan daripada kemiskinan atau kemiskinan tegar, sebaliknya hanyalah merupakan bantuan sokongan pendapatan supaya mereka mampu meneruskan hidup.

Jadual di bawah menerangkan mengenai kadar bantuan dibawah JKM:

Jadual 5.48 : Kadar bantuan Jabatan kebajikan Masyarakat

Program Bantuan JKM	Jumlah Bantuan (RM)
Bantuan orang tua	RM300
Bantuan kanak-kanak	RM100 (maksimum RM450 sebulans ekeluarga melebihi 4 orang kanak-kanak)
Bantuan OKU Tidak Berupaya Bekerja	RM150 sebulan seorang
Bantuan Penjagaan OKU Terlantar Pesakit Kronik Terlantar	RM300 sebulan seorang

Sumber : Jabatan Kebajikan Masyarakat

Berbanding KKLW, yang mana bertujuan untuk mengeluarkan penerima daripada kitaran kemiskinan. Oleh yang demikian, pemahaman yang jelas perlu diberikan kepada pemohon, masyarakat malah terhadap agensi penyedia perlindungan sosial juga. Jadual 5.49 menunjukkan beberapa petikan infoman penyedia bantuan awam mengenai objektif sebenar agensi berkaitan program perlindungan sosial.

Jadual 5.49 : Petikan temubual bersama infoman mengenai objektif penyedia perlindungan sosial di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 1	<p>... kena jelas kat sini, JKM adalah satu jabatan yang menyediakan bantuan ni utk memastikan supaya kumpulan orang miskin atau kumpulan yang bekeperluan ini tadi, dapat meneruskan kehidupannya seperti orang lain. <i>Meaning that</i> kita bagi dia duit ni supaya dia boleh makan, tempat tinggal, pakaian, <i>fulfil basic needs, not to them</i> keluar daripada kepompong kemiskinan tao. JKM tujuan bagi bantuan bukannya nak ubah, tapi supaya dia ni dapat hak sama rata dan akhirnya kehidupan tu ke arah kesejahteraanlah.</p> <p><i>Target group</i> dan <i>focus</i> tak sama. Bukan tak mampu nak basmi kemiskinan, tapi itu bukan tugas kita.</p> <p>JKM tak keluarkan mereka dari kemiskinan, tapi sebagai saraan.</p>
KKLW 4	<p>Sebab bagi bantuan rumah ni pun, bukan membantu dia untuk meningkatkan pendapatan pun, dia tak keluar miskin pun, dia tetap miskin macam tu juga, kalau bagi Bantuan Rumah lah.</p> <p>Tapi program KKLW ni dah membantu serba sedikit mengurangkan kemiskinan yang ada. <i>Especially PPP</i>, kita bagi <i>platform</i> untuk dia bermula, walaupun sehari dapat RM50 – RM100, <i>at least</i> dia ada <i>income</i> masuk.</p>

Aspek kedua yang perlu diberi perhatian ialah kaedah mengenalpasti pemohon yang benar-benar layak untuk memohon bantuan. Syarat dan garispanduan telah diwujudkan bagi memudahkan proses memilih dan meluluskan permohonan. Walaubagaimanapun, maklumat pemohon bantuan adalah daripada pelbagai sumber. Ini termasuklah, pemohon datang sendiri ke organisasi pemberi bantuan, sumber rujukan daripada Focus Group, JKKK, ahli politik, media dan juga surat rujukan daripada kementerian bagi pemohon yang memohon terus ke peringkat tertinggi.

Program bantuan awam juga tetap terdedah kepada kritikan masyarakat mengenai ketelusan dan keadilan pemberian bantuan. Antara teguran yang sering diterima adalah mengenai kesilapan pemberian bantuan yang sememangnya berlaku. Kebanyakannya adalah mereka yang tidak layak menerima bantuan, tetapi diberikan bantuan.

Jadual 5.50 : Petikan temubual bersama infoman mengenai aduan sebagai sumber maklumat yang tepat di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Pemantauan biasanya kalau ada kompleks atau ada isu. Selalunya kita dekat sini akan turun. Macam hari tu tahun 2008, ada email dari <i>student</i> , beritahu <i>consulatant</i> tak bayar diorang punya <i>allowance</i> etc.. So benda pun dekat Kajang je. Dia turun lah dengan SUB lama tu. Memang terkejut lah sebab <i>report</i> dia lain, laporan lain, yang jadi lain.
	Selalunya diorang akan cepat mengadu kat kita , kat HQ ke ... itu yang kita adakan Unit Task Force. Ada aduan, kita turun pergi siasat dan selasaikan masalah.
JKM 2	Takde masalah. Kalau tak puashati, kalau pegawai ni tak luluskan, hantar pegawai lain. Kalau tak puas hati dengan kadar yang dia terima, dia akan boleh rujuk kepada PKMD je, kalau tak puas hati jugak, dia pergi ke negeri.
	Tapi sumber maklumat lain kadang-kadang kita dapat daripada kalangan masyarakat sendirilah. Contoh kata dia tak layak, tiba-tiba ada jiran-jiran beritahu kata.. yang contoh kata mohon sama-sama.. ataupun dia tahu.. katakan orang tu, dia sepatutnya tak layak pun tapi dia boleh dapat... tapi macamana dia yang miskin tapi tak boleh dapat.. Kadang-kadang melalui sumber telefon. Selalu diorang telefonlah.. dan maklumat tu kadang-kadang ada yang tak bagi tau <i>identity</i> lah.. dia telefon, bila kita terima panggilan macam tu kita akan siasat semulalah..
JKM 3	Yang ni pun kadang-kadang kita terima daripada penerima bantuan sendirilah. Kadang-kadang dia kata dia dah ajukan dia punya permohonan tu, melalui pemimpin tempatan, melalui JKKK, macamtu. Tapi dia tunggu-tunggu takde. Benda tu tak sampai. Dan kita pun, bila kita <i>check</i> tengok, contoh dia memohon melalui daerah mana-mana. Bila kita tengok permohonan memang takde lah. Kadang-kadang ada juga kes macamtu. Saya tak tahuolah kita nak salahkan mana pihaklah.
	Skop tertumpu kepada aduan yang diterima daripada pelbagai sumber. Kita ada Talian-Nur, Dalam pengurusan aduan, Talian Nur adalah Priority-lah selain dari surat-surat itulah dan aduan-aduan lain.. <i>stakeholder</i> , <i>top gun</i> . Suratkhabar tu dah kemudian dah (ketawa), sebab kadang-kadang suratkhabar tu kadang-kadang sebab dia tak jelas, tak cukup fakta yang boleh kita <i>counter-check</i> . Kalau tak puas hati, pergi semula, atau panggil pegawai penyiasat untuk <i>clarify</i> mana yang jelas. PKMD perlu memahami.
JKM 1	Di dalam pemberian bantuan awam, proses atau kedah bagi mengenalpasti penerima bantuan yang benar-benar layak adalah sangat penting dalam memastikan keadilan sosial. Kesilapan di dalam pengenalpastian ini akan mengakibatkan objektif perlindungan sosial

tidak dapat dicapai dengan jayanya. Jadual berikut menggalurkan beberapa petikan mengenai kaedah yang digunakan oleh pelaksana perlindungan sosial di dalam mengenalpasti penerima bantuan yang layak.

Jadual 5.51 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kaedah dalam mengenalpasti pemohon yang layak menerima bantuan.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Macam CM rujuk kat kita pun.. Kita ada unit kita panggil unit <i>task force</i> untuk kes-kes segera daripada <i>stakeholder</i> kita ni.. Macam ADUN. CM ni dia tak terus kepada PKMD dia akan terus pada pengarah kita, pengarah rujuk kat saya.. saya <i>pass kepada task force</i> . Nak cepat.. tak perlu terus kepada daerah lah.
	Kenalpasti kita ada pelbagai sumber. Pertama; datang terus ke Pejabat Kebajikan Daerah, kedua ; sumber rujukan, YB, Jabatan Pembela Negeri, Pembantu Kebajikan Japerun (Jawatankuasa Penyelaras Dewan Perundangan Negeri) – dari segi pegawai penyiasat kita sentiasa berhubungan dengan pengurus JK, <i>that means</i> mudah lah dan ketiga; <i>Outreach program</i> – Mayang, Cari, Hari Bertemu Pelanggan contohnya kat Japerun (kadang-kadang atas permintaan Japerun)
	Program Cari ni kenalpasti penerima bantuan, dan PGK gempur menyelesaikan permohonan kebajikan.
	Kita pun ada mesyuarat dipanggil Mesyuarat JAPERUN sebanyak 2 bulan sekali. Kat situ dia akan mengemukakan apa-apa permasalahan.
JKM 3	Aaa... Kadang ada daripada rujukan, ada yang datang sendiri dan.. Macamana kita nak kenal pasti tu.. daripada segi <i>interview</i> lah. <i>Mechanism</i> kita <i>interview</i> je. Tapi kalau kita was-was dengan apa.. maklumat yang di beri tu, kita akan lakukan siasatan ke rumah jugaklah. Sebab macam penerimaan maklumat awal tu beserta dengan dokumen sokonganlah.
JKM 1	Skop tertumpu kepada aduan yang diterima daripada pelbagai sumber. Kita ada Talian-Nur, Dalam pengurusan aduan, Talian Nur adalah Priority-lah selain dari surat-surat itulah dan aduan2 lain.. <i>stakeholder, top gun</i> . Kalau kita <i>receive</i> dia punya <i>application</i> memang kita kena cari dia untuk siasatan. Kalau dia datang jumpa kita, kita <i>interview</i> dialah, <i>then</i> kita siasatlah, <i>then</i> proses. Kita cari dia; dia datang cari kita, kita <i>interview</i> dia, kalau kita dah maklum yg kita nak ikut kriteria. Dan kita <i>proceed</i> lah ikut kelulusan.; <i>reference</i> – media, NGO; kita <i>reach</i> – cari. Tu <i>special task</i> lah tu; eKasih – masuk je kita pergi siasat, tapi kita kena siasat; aduan – dalam media masa, kita pergi jugak. Aduan dari pelbagai pihak pun.

Jadual 5.51, sambungan.

KKLW 4	<p>Senarai nama banyak saluran. Kebanyakan yang PCN terima ni dapat dari KR. Macamana PCN ni dapat melalui pemohon-pemohonlah. Kebanyakannya memohon melalui saluran yang betul lah. Tapi ada juga yang menggunakan cara yang hantar <i>direct</i> kepada Kementerian, dan kita di peringkat kementerian pun tak boleh tolak. Memang kena layanlah. So bahagian KR semak, dan kemudian mintak PCN untuk siasat.</p>
	<p>Sebab macam Mesyuarat Focus Group Negeri, Datuk kata, “Keutamaan beri bantuan kepada senarai eKasih, so semua agensi akan tengok dalam sistem eKasih lah. Tapi agensi akan buat bincian dan turun balik, akan turun tengok semula, sebab dia tak tau apa yang dia nak.</p> <p>Tapi kalau kita PCN kita di lapangan kita siasat, yang pertama maklumat kita semak eKasih. Kalau dalam sistem eKasih nama dia takde, kita ke lapangan. Selain daripada kita <i>interview</i> dengan tuan rumah sendiri, kita akan dapat maklumat daripada Pengerusi JKKK, dan juga kita akan tanya penduduk kampung yang tinggal berdekatan dengan rumah pemohon.</p> <p>Ada juga saya buat, bila kadang-kadang tu terlalu banyak keraguan, saya akan guna kaedah lain. Saya akan minum kedai kopi, sembang dengan orang tua-tua dekat situ, tanya orang tu macamana, banyak cerita yang akan keluarlah. Dia ni macamni, macamni. Pemalas ni.. Bagi apa pun dia ambil.</p> <p>Sumber-sumber lain. Saya banyak turun padangla. Seminggu beberapa kali.</p>

Bagi tujuan pemilihan pemohon yang benar-benar layak, maka siasatan dan bincian perlulah dilakukan oleh pegawai kes sebagai satu bentuk semakan terhadap kesahihan maklumat yang diterima. Ini penting bagi memastikan bantuan hanya diberikan kepada calon yang benar-benar layak dibantu, kerana organisasi pemberi bantuan adalah sangat terdedah kepada maklumat palsu atau tidak tepat, penipuan, dan manipulasi data. Kejelasan di dalam keperluan sebenar pemohon bantuan juga adalah sangat penting bagi mengelakkan kesilapan memberikan bantuan yang betul. Terdapat beberapa kes yang berkaitan isu ini di mana agensi pemberi bantuan memberikan bantuan yang tidak dipohon oleh penerima bantuan seperti mereka meminta mesin mee tetapi diberikan mesin jahit.

Jadual 5.52 : Petikan temubual bersama infoman isu kesilapan pemberian bantuan.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Kebanyakannya itulah isunya, pemilihan di peringkat bawahan tadi tu.
JKM 1	Projek Cari memberikan impak besar kepada kerugian perbelanjaan kerajaan. Tapi terpaksa buat. Kita kat sini la yang memantau. Jenuhlah. Tu lah nasib tak baik. Sebab tu saya boleh nampak dan rasa. <i>At least 6 bulan (mereka) tu memang dapat bantuan free lah. Sebab memang diorg tu tak layak. I can say they take advantage. Kita yang sediakan peluang. Tapi kita di arah</i>
KKLW 4	Kadang-kadang, kita di peringkat pemberi bantuan, kita tersasar sikit. Contoh, orang tu nak motor roda tiga tu, tapi kita bagi benda lain. Masalah pertama adalah (yang selalulah), apa yang orang mintak, dia tak dapat, PPP. Benda ni berulang-ulanglah. Contoh dia nak mesin jahit tapi dapat mesin tebu. Sebab ada dulu berlaku dekat Perlis, dia dapat <i>oven</i> buat bahulu. Bila kita buat pemantauan berkala, kita tengok, macamana kotak sampai, macam tulah kat situ. Kami tanya, “kenapa makcik tak buat bahulu?” Dia ckp.. “makcik nak buat macamana, makcik tak mintak. Orang bagi makcik ambillah”. So dia buat sebagai para rumah, letak barang. Ada jugak macam tu. Itu yang kita tengok semasa penilaian tu. <i>Instead of</i> kita membazir, benda-benda macam tu kita kena <i>take care</i> . Kalau tak mampu untuk nak bagi apa yang dia nak, jangan bagi. Sebab kita membazir. Sebab mungkin ada orang lain yang lebih memerlukan, tapi jadi macam tu. Adalah (kes salah beri bantuan ni).. tapi saya rasa dalam 40%. Tak sampai 50% lah. Tapi kesilapan itulah yang saya nampak dan lalui. Pastu bila kita nampak dia jual barang kita bagi tu, kita tak boleh kata apa. Dia kata “Pakcik tak mintak, pakcik nak buat apa. Pakcik juallah”.

5.4.2.7 Bancian Siasatan

Antara pendekatan yang digunakan adalah menerusi proses bancian atau siasatan terhadap maklumat yang diterima oleh pemohon ataupun rujukan yang diberikan oleh pihak tertentu dalam memberi sokongan terhadap permohonan tersebut. Aduan yang diterima daripada orang ramai, media atau wakil masyarakat mengenai taraf hidup seseorang individu juga merupakan sumber maklumat untuk mengenalpasti mereka yang layak.

Jadual 5.53 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kepentingan siasatan dan bincian dalam mengenalpasti pemohon yang layak menerima bantuan

Program / Infoman	Hasil temu bual
Pemerhatian FG Meeting	DO meminta semua Penghulu untuk membuat siasatan segera terhadap pemohon bantuan (terutamnya PBR) sejurus selepas menerima permohonan. Siasatan perlulah dilakukan dengan berhati-hati bagi memastikan hanya mereka yang layak menerima bantuan tersebut.
JKM 2	Dan arahan terbaru daripada Ketua Pengarah – kita kena <i>link</i> dgn Pejabat Polis Daerah. Lagi cepat tahu. Kalau nak proses ke JPN mungkin makan masa. Tapi kalau dgn polis.. kita dapat maklumat tu.. Tapi masih <i>manually, by call</i> .
JKM 3	Macamana kita nak kenal pasti tu.. daripada segi <i>interview</i> lah. <i>Mechanism</i> kita <i>interview</i> je.....Tapi kalau kita was-was dengan apa.. maklumat yang di beri tu, kita akan lakukan siasatan ke rumah jugaklah. Sebab macam penerimaan maklumat awal tu beserta dengan dokumen sokonganlah.
JKM 1	sebab kadang-kadang suratkhabar tu kadang-kadang sebab dia tak jelas, tak cukup fakta yang boleh kita <i>counter-check</i> . <i>It all depends on investigation. So that's why bila investigation, ada orang tanya kenapa dia ada anak, ada kereta tapi dapat bantuan. Tapi bila kita buat laporan, kita ada justifikasi kenapa nak bagi bantuan kat dia. Mungkin kerana dia ni anak OKU ke, mungkin ada penyakit yang perlukan kos tinggi ke walaupun kita nampak dia ada harta ke kereta ke, astro ke, tapi in terms of money, monthly expenses tu not enough. So we have to help lah., tapi people around them tak tau tu semua. Kadang-kadang rumah pusaka, pencari nafkah dah meninggal.. so macamana nak survive.</i>
KKLW 4	Bila nama tu kita cadang, contoh si A kita cadang, nanti dalam ICU dia ada satu lagi <i>group</i> (perangkaan). Pegawai-pegawai Perangkaan ni akan buat bincian sekali lagi. Bincian yang PCN buat tak sama seperti ICU buat, sebab kita <i>based</i> soalan <i>standard</i> , contohnya keperluan asas, tak seperinci perangkaan. So Bila nama tu kita cadang, selalunya dalam Focus Group, contoh si A kita cadangkan nama untuk masuk e-Kasih bagi memudahkan dia untuk dapatkan bantuan. Macam saya terima dari KR dan daripada media cetak atau elektronik, masuk <i>paper</i> , tinggal pondok, reban ayam. Kalau masuk TV pulak, contoh kalau masuk aduan rakyat ke, kita cuma dapatkan balik maklumat tu, <i>then</i> kita pergi. Masa bincian lah. Sebab saya rasa dari segi tapisan awal iaitu pihak bincian, sebab apa yang pihak bincian putuskan. Sebab punca utama untuk masukkan eKasih tu, itulah gap dia. bincian tu. “Keutamaan beri bantuan kepada senarai eKasih, so semua agensi akan tengok dalam sistem eKasih lah. Tapi agensi akan buat bincian dan turun balik, akan turun tengok semula, sebab dia tak tau apa yang dia nak. Cuma saya digolongkan dalam miskin tegar, tapi agensi tak tau apa yang mereka ni nak.

Jadual 5.53, sambungan.

	<p>Memang tak boleh kenalpasti, melainkan kita turun lapangan, samada dia dah dapat belum. Kalau kita tengok dia dah dapat, kita boleh <i>stoplah</i>. Kita akan cadangkan nama pengganti.</p> <p>Ada juga saya buat, bila kadang-kadang tu terlalu banyak keraguan, saya akan guna kaedah lain. Saya akan minum kedai kopi, sembang dengan orang tua-tua dekat situ, tanya orang tu macamana, banyak cerita yang akan keluarlah. Dia ni macamni, macamni. Pemalas ni.. Bagi apa pun dia ambil.</p>
--	---

5.4.2.8 Pemantauan

Beberapa program bantuan awam juga perlu dipantau dari masa ke semasa bagi memastikan samada pemohon benar-benar masih relevan dengan syarat atau kelayakan pemberian bantuan tersebut. JKM menerusi Bantuan Kanak-kanak umpamanya, meletakkan syarat, kanak-kanak tersebut mestilah daripada keluarga isirumah miskin, dan mestilah bersekolah. Manakala KKLW lebih memerlukan proses pemantauan berkala menerusi Program Peningkatan Pendapatan. Projek pertanian, penternakan, perniagaan kecil dan sederhana memerlukan pemantauan yang lebih kerap bagi memastikan peserta atau pemohon sentiasa komited dan melaksanakan projek sebagaimana yang dirancangkan. Dalam masa yang sama, sokongan dan khidmat nasihat perlu diberikan sentiasa kepada peserta tersebut.

Jadual 5.54 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kepentingan pemantauan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Setiap bulan ada mesyuarat berkala. Pemantauan Projek yang buat. So semua Bahagian Pembangunan akan turun dan masalah apapun akan bincang kat situ.
KKLW 4	Sebab kita kalau kat PCN kita nak pastikan disampaikan, kita diminta oleh PKR buat <i>monitoring</i> . Nak pastikan nama sekian-sekian menerima bantuan. Kita Nak mengelakkan berlaku pertindihan, keciciran. Berlaku inilah.. tidak jujurlah.. nama lain dapat nama org lain dapat.

Oleh yang demikian, pemantauan adalah sangat penting bagi memastikan penerima bantuan menerima bantuan yang betul serta melaksanakan apa yang telah dipersetujui dalam proses permohonan bantuan. Sekiranya pemohon adalah peserta PPP, maka pemantauan perlu dibuat untuk memastikan mereka menjalankan perusahaan kecil tersebut supaya matlamat mengeluarkan mereka daripada kemiskinan dapat dicapai.

5.4.2.9 Kajisemula

Di dalam program JKM pula, terma kajisemula adalah merupakan terma penting dan turut merupakan tanggungjawab utama bagi pelaksana dasar terutamanya di peringkat daerah. Ini adalah kerana, proses kajisemula berperanan untuk melihat samada penerima bantuan masih relevan untuk dibantu pada satu-satu masa tertentu. Berbalik kepada dasar pemberian bantuan JKM, hanyalah kepada mereka yang benar-benar memerlukan. Contohnya, bagi penerima bantuan ibu tunggal dan miskin, kajisemula akan memantau samada mereka masih miskin atau tidak, telah perkahwin dan sebagainya.

Infoman JKM juga kerap menyebut terma kajisemula dalam program bantuan awam. ini adalah kerana, bagi program JKM, kelayakan seseorang individu terhadap sesuatu program bantuan adalah mengikut tahun, dan setelah tamat 2 tahun, tahap kelayakan penerima bantuan perlu dikajisemula bagi melihat samada mereka masih benar-benar relevan dengan syarat bantuan tersebut. Indikator utamanya adalah taraf ekonomi menerusi pendapatan garis kemiskinan isirumah, taraf perkahwinan bagi ibu tunggal, umur atau status hayat bantuan orang tua dan sebagainya.

Jadual 5.55 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kepentingan membuat kajisemula dalam program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Kajisemula mesti dibuat untuk meneruskan bayaran bantuan. Kena pastikan buat.

Jadual 5.55, sambungan.

	dulu kita buat kajisemula 6 bulan sekali. Dalam tempoh 6 bulan tu kita boleh kesan, samada dia layak atau tak sebenarnya. So sekarang ni terpaksa ambil tempoh dalam setahunlah..
	Yang ni kita memang mintak kajisemula. Satu lagi maklumat daripada masyarakatlah. Samada daripada pemimpin tempatan, ataupun jiran-jiran. Masyarakat lah sebenarnya. Kita perlukan maklumat tu. Sebab kadang-kadang, kita berdasarkan kepada temubual. Kalau dia bagi maklumat yang betul. Ataupun dia boleh <i>create</i> la cerita. Kalau dia cerita. Dia buatlah cerita sampai tahap macam kita rasa dia layak lah.
 walaupun dia dah mati, tapi pengeluaran masih ada. Tu pun kita tak boleh nak <i>trace</i> . Lepas setahun bila buat kajisemula baru boleh <i>trace</i> .
JKM 1	So sebulan 2 bulan sebelum tamat tempoh kelulusan tu kita kena <i>reviewlah</i> – ini adalah kaji semula, nak tentukan samada dia ni masih lagi layak terima bantuan kita atau dah boleh berdikari.
JKM 3	Setiap tahun kita akan buat kajisemula untuk melihat kelayakan dia lah. Kalau dia masih lagi layak untuk diberi bantuan, kita akan teruskanlah.
JKM D	Kadang-kadang pegawai JKM atau Zakat datang rumah. Dia tanya pasal kesihatan, tanya pasal anak, tanya pasal suami. Suami saya penagih dadah. Memang tak bertanggungjawab. Kadang-kadang kena isi borang semula.
JKM E	Dalam setahun ada beberapa kali pegawai datang tanya perkembangan. Setakat ni semua ok.
JKM F	Sesekali dalam tempoh 2 kali setahun, depa (JKM) panggil ke JKM. Tanya pasal perkembangan sakit ni. Sekarang ni saya ada kencing manis, darah tinggi, tyroid.

Isu Bantuan Orang Tua juga turut menarik perhatian yang serius bagi JKM. Kelayakan umur 60 tahun, miskin dan sebatang kara adalah antara kriteria yang termaktub di dalam syarat BOT. Perkaitan antara BOT dengan kajisemula adalah bagi memastikan samada penerima bantuan tersebut masih memerlukan kerana isu yang paling popular bagi BOT adalah apabila pembayaran dibuat kepada mereka yang telah mati, hasil daripada kegagalan kajisemula.

5.4.2.10 Prosedur

Kesemua program bantuan awam mempunyai prosedur yang berbeza dalam menentukan kelayakan dan memberikan kelulusan kepada pemohon yang hanya benar-

benar layak. Oleh yang demikian, proses pengenalpastian pemohon yang benar-benar layak haruslah dilaksanakan dengan berhati-hati dan telus bagi mengelakkan ketirisan atau keciciran.

Jadual 5.56 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kewujudan prosedur baru dalam pelaksanaan program perlindungan sosial oleh Kerajaan Negeri.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>Cuma sekarang keputusan baru MKN (Majlis Mesyuarat Kerajaan Negeri), mulai 1 Julai 2011, semua permohonan mesti melalui Pengerusi JKKK dan disahkan oleh pihak JAPERUN dan baru dihantar kepada kita. (pegawai minta staff ambilkan borang)</p> <p>So sekarang kalau dia datang kepada Kebajikan, kalau dia tak bawa borang tu kita kena <i>return</i>. Tapi tak semestinya juga. Kalau kes memerlukan bantuan segera tu, kita bantulah dulu. Kemudian baru dia isi borang.</p>
JKM 3	<p>Dan satu Arahan terbaru ni kita punya <i>stakeholder</i> di peringkat negeri. State, semua penerima diminta dibayar secara tunai, itupun menambah beban kerja kita jugalah. (terdiam seketika) Mungkin ada baguslah supaya pemimpin setempat boleh berjumpa masyarakat, kenal penerima, tetapi dari segi proses kerja, terlampau banyak bawak tunai lah.</p> <p>Tapi benda tu sebenarnya, nak kata... menyusahkan je lah. Sebab kita dah biasa bayar masuk bank. Sebab nak elakkan 1, tu lah bila kita pegang tunai, macam-macam boleh jadi. Sebab teguran audit pun beritahu untuk syorkan bayaran melalui bank untuk elakkan dari segi itu lah. Kecuaian, daripada segi penggunaan duit tu, kita takut pecah amanah, itu boleh jadi benda-benda macamtu. Dari segi <i>escort</i>, kawalan. Banyak <i>procedure</i>.</p> <p>Jangan menyusahkan prosedur yang sedia ada. Kita dah bagi alternatif. Kita kata untuk kes baru kita boleh buat, (contohnya) untuk pemberian bantuan yang diluluskan seperti bantuan alat tiruan tu.</p>
JKM 1	<p>Kita dah keluar prosedur, dah ada polisi, kita dah keluarkan pekeliling semua, sebab tu arahan KP. Tapi campurtangan negeri. Selangor banyak isu. Sabah boleh buat 100% bank. Labuan <i>going to be</i>.</p>

Dalam masa yang sama juga, kajisemula sangat penting dalam JKM kerana bagi memastikan kelangsungan pemberian bantuan kepada mereka yang benar-benar layak. Mengikut peraturan JKM, pemberian bantuan adalah berdasarkan dua (2) tahun dan sekiranya masih memerlukan, bantuan tersebut akan diteruskan dengan syarat mesti

mendapat maklumat hasil daripada kajisemula. Isu yang timbul adalah apabila pemberhentian bayaran dibuat atas kegagalan pegawai kes membuat kajisemula.

5.4.2.11 Pembayaran tanpa kelulusan

Bagi penerima yang layak pula, terdapat masalah utama di JKM melalui program Bantuan Orang Tua iaitu isu pembayaran tanpa kelulusan. Ini sangat berkaitrapat dengan prosedur pemberian bantuan yang mana kelayakan sesorang penerima bantuan itu perlu disemak setiap dua (2) tahun bagi memastikan mereka masih layak dan memenuhi syarat kelayakan yang ditetapkan. Apa yang berlaku ialah, pihak JKM terpaksa meneruskan pembayaran kepada penerima bantuan sekalipun tempoh dua tahun telah tamat disebabkan kekurangan kakitangan untuk membuat kajisemula dan semakan terkini. Ini adalah kerana, sekiranya bantuan dihentikan bagi memberi laluan proses kajisemula berlaku, maka ini akan menimbulkan kemarahan dan ketegangan kepada penerima bantuan. Sekiranya ini berlaku, isu ini akan dipolitikkan pula oleh pihak tertentu yang seterusnya memberikan tekanan kepada agensi penyedia bantuan awam dan seterusnya kerajaan.

Jadual 5.57 : Petikan temubual bersama infoman mengenai berlakunya pembayaran tanpa kelulusan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 3	<p>Sebab satu lagi daripada audit. Sebab pembayaran tanpa kelulusan sebenarnya... banyak kita buat. Tu menyalahi peraturan kewangan. Sebab untuk mengelakkan <i>client</i> tersekat daripada menerima bantuan disebabkan oleh kesilapan pegawai kes kitalah. Memang tak patutlah kita tamatkan bantuan.. Kita <i>stop</i> dia punya pembayaran tu disebabkan kesilapan kita untuk membuat kajisemula.</p> <p>Kalau kata dia tak dapat kelulusan untuk pembayaran, untuk kajisemula tu lah.. dia sepatutnya dikeluarkan daripada senarai penerima tu. Dan mungkin nanti untuk bayaran bulan yang seterusnya selepas kajisemula dibuat dia akan dibayar <i>arrears</i> lah.. sebenarnya. Tapi benda tu sebenar bukan silap <i>client</i>, tapi silap daripada pihak pekerja kes untuk melakukan siasatan. Jadi kita taknak jadi masalah macamtu.. sebab teguran audit tu.. tiap-tiap tahun teguran yang sama sebab pembayaran tanpa kelulusan.</p>

5.4.2.12 Kes teladan (Precedent case)

Bagi program bencana alam pula, terdapat beberapa isu apabila desakan dan campurtangan pihak tertentu yang memberikan kelulusan bantuan segera yang mana ianya tidak terdapat dalam garis panduan. Perkara tersebut menjadikan JKM terdedah kepada rungutan pemohon bantuan yang baru kerana merujuk kepada teladan dan keputusan kes terdahulu (*precedent case*) apabila kelulusan diberikan kepada kes-kes yang tidak jelas prosedurnya.

Bagi kes bencana alam terutamanya banjir, JKM pula adakala menghadapi dilema dengan kehendak pihak tertentu yang memberikan tekanan politik dan desakan bagi meluluskan bantuan. Beberapa petikan disebut mengenai kelulusan tidak melalui prosedur yang ditetapkan akan menyebabkan pelaksana dilema dan tersepit antara arahan dan tanggungjawab. Keadaan ini dibimbangi akan menjadi *precedent case* kepada JKM.

Jadual 5.58 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecenderungan berlakunya precedent case dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 3	Tapi selepas kejadian ni, bila jadi kejadian lain, diorang akan cakap lah .. “Dulu boleh dapat benda tu, kenapa sekarang tak boleh dapat”.. (Ketawa) Orang politik akan senang cakap “ala sorang je kenapa tak luluskan”. Tapi <i>impact</i> dia tu nanti, bila kita bagi yang tak layak, lepastu nanti akan lagi ramai yang tak layak akan datang. Dia akan jadi benda rujukanlah. Dia jadi <i>precedent case</i> . Susah.

Infoman juga turut menyebut mengenai program *ad-hoc*. Berdasarkan temubual ini, dua program *ad-hoc* yang dibincangkan iaitu, Projek Cari yang merupakan pengalaman kepada JKM apabila kelulusan besar-besaran diberikan kepada pemohon pada tahun 2008 tersebut. Apabila kajisemula dibuat, didapati hampir 50% daripada penerima bantuan tersebut adalah tidak layak berdasarkan kriteria yang ditetapkan oleh JKM.

Program *ad-hoc* kedua pula adalah pembayaran bantuan secara tunai kepada penerima bantuan bagi musim pilihanraya. Sebenarnya, keputusan diperingkat JKM sendiri telah mewajibkan kesemua bantuan kewangan disalurkan melalui bank menerusi dasar “Pembayaran 1 haribulan”. Pembayaran 1 haribulan ini bermaksud, kesemua bantuan kewangan akan boleh diambil melalui bank (tunai atau ATM) pada setiap 1 haribulan. Ini bagi mengelakkan kelewatan pembayaran, dan proses yang jelas dan telus kepada semua penerima bantuan.

Apabila terdapat permohonan pembayaran secara tunai, ini memberi kesan terhadap beban tugas dan sebenarnya menyalahi prosedur pembayaran bantuan yang ditetapkan oleh JKM sendiri.

Jadual 5.59 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kewujudan program ad-hoc dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>Antara faktor punca la (betul) .. Antara lain.. kita mulakan Program Cari. Tu yg <i>increase</i> tinggi. Satu lagi Projek Gempur Kebajikan.</p> <p>Hasil tak sama dengan kerja kita. Dari segi proses data, sebab ada isu (dengan Program cari), pengalaman kurang sebab ambil <i>staf part time</i>, so penipuan mungkin agak tinggi lah peratus dia.</p> <p>Tapi <i>at least</i> bagus jugak kita mencari. At least kita dapat maklumatlah.</p>
JKM 3	<p>Bermula tahun 2010 peningkatan kes kita mendadak. Memang nampak sangat pebezaan dia punya bilangan kes tu dengan jumlah duit yang kita belanjakan. (kesan daripada Program Cari)</p> <p>Dan ada kes tu, Sebab ada lantikan daripada politik dan lantikan daripada jabatanlah. Dan (pembanci) lantikan politik ni, bukan nak kata la, tapi kebanyakan dia berlatarkan daripada sumber maklumat ahli politik. Dia ambil daripada pusat rujukan ahli politik. Dia akan cuba kalau boleh luluskan semua permohonan. Walaupun rasa macam tak layak. Tapi kadang-kadang, diorang nak selamat, main cara selamat, semua permohonan yang datang, diorang luluskan dulu. Sebab kat situ, masa mula-mula dulu, dia ada tempoh 3 bulanlah. Selepas daripada diluluskan kalau dalam tempoh 3 bulan tak layak sebenarnya, dia akan tamatkanlah.</p> <p>Sebab sekarang ni kalau kata ikut.. (ketawa) nak pilihanraya ni lah.. politik.. adalah permohonan. Kita terima arahan, kalau boleh pembayaran tu dibuat secara <i>cash</i>. Dan bagi peluang kepada pihak ... err apa... politik nilah untuk menyampaikan bantuan kepada penerima bantuan.</p>

Jadual 5.59, sambungan.

	Prosedur memang betul. Tapi yang ni tu lah, program yang <i>adhoc</i> inilah. Program-program dalam tempoh menghadapi pilihanraya ni. Kita fahamlah, nak menghadapi pilihanraya ni.
JKM 1	<p>Contoh masa tahun 2006, Dr Yen Yen dia lancarkan Projek Cari - so rentetan dari pelaksanaan tu, banyak sangat permohonan kita terima, <i>triple</i> daripada jumlah biasa, menyebabkan kita terpaksa belanja lebih pada masa tu, nak proses, dan bayar.. dan apabila kita siasat dan terus bayar. <i>Short term</i> je, so duit kita terus habis je masa tu.</p> <p>Projek cari impak besar kepada kerugian perbelanjaan kerajaan. Tapi terpaksa buat. Kita kat sini la yang memantau. Jenuhlah. Tu lah nasib tak baik. Sebab tu saya boleh nampak dan rasa.</p> <p><i>At least</i> 6 bulan tu memang dapat bantuan <i>free</i> lah. Sebab memang diorg tu tak layak. <i>I can say they take advantage</i>. Kita yang sediakan peluang. Tapi kita di arah..</p> <p>.... <i>that's why</i> masa Yen Yen tu buat Projek Cari.. sebab tu nak <i>cover</i> orang-orang yang terpinggir mana yang pedalaman yang tak dapat datang kat kita. So kita dah <i>settle</i> la dengan adanya pelaksanaan projek Cari.</p>

5.4.2.13 Agihan Bantuan

Program bantuan awam juga melibatkan proses agihan bantuan. Bagi program JKM yang 90% adalah pemberian bantuan kewangan, maka ianya dilaksanakan melalui Dasar Pembayaran 1Haribulan, manakala bagi KKLW, agihan bantuan adalah dengan menyampaikan kepada penerima yang layak.

Jadual 5.60 : Petikan temubual bersama infoman mengenai proses agihan bantuan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Dan satu Arahan terbaru ni kita punya <i>stakeholder</i> di peringkat negeri.. State, semua penerima diminta dibayar secara tunai, itupun menambah beban kerja kita jugalah.. (terdiam seketika) mungkin ada baguslah supaya pemimpin setempat boleh berjumpa masyarakat.. kenal penerima, tetapi dari segi proses kerja, terlampaui banyak bawak tunai lah..
JKM 3	Sebab kita ada arahan daripada, “bayaran pada setiap satu haribulan” (menerusi bank). Benda ni dah lama dah sejak 2010. Dah dilaksanakan. Tapi insyaAllah Penang, kita pembayaran melalui negeri, bermakna, kita boleh capailah pembayaran 1hb.

Jadual 5.60, sambungan.

	Kalau bantuan alat tiruan kita hantar teruslah (kepada penerima bantuan). Itupun kadang-kadang dia <i>deal</i> terus dengan pembekal. Kadang-kadang dia dapat <i>quotation..</i> kemudian dia.. (<i>contactlah</i>)
KKLW 4	Tapi memang ada lah kita buat <i>simple</i> perasmian, penyerahan bantuan. Tapi ada juga yang takde. <i>Depend</i> pada pemimpin tempatan Persekutuan.

5.4.2.14 Keseragaman proses pelaksanaan program

Kestabilan sesuatu program atau dasar kerajaan juga dilihat dari aspek proses bagaimana ianya dilaksanakan. Proses yang diwujudkan menerusi prosedur yang jelas sangat diperlukan bagi memastikan pelaksanaan yang seragam bagi program-program yang dilaksanakan. Garis panduan, syarat, aliran kerja dan proses kelulusan serta pembayaran atau pemberian bantuan mestilah seragam mengikut program yang ditentukan.

Terdapat 8 program bantuan di bawah JKM dan 9 program bantuan di bawah KKLW yang dikaji di dalam penyelidikan ini. Setiap program tersebut mempunyai kriteria yang berbeza dan proses pelaksanaan tersendiri mengikut keperluan dan prosedur masing-masing. Oleh yang demikian adalah mustahil untuk dilihat keseragaman bagi kesemua program tersebut, namun, sepatutnya program yang sama perlu pemakaian proses yang seragam bagi setiap negeri.

Keseragaman ini sangat penting bagi mengelakkan berlakunya sebarang salahlaku, pilih kasih, kesilapan dalam menilai dan meluluskan permohonan. Terdapat juga isu di mana campurtangan pihak tertentu terutamanya kerajaan negeri yang mengganggu proses pelaksanaan program, samada kelulusan mahupun pembahagian atau penyerahan bantuan.

Jadual 5.61 : Petikan temubual bersama infoman mengenai tiada keseragaman antara bantuan persekutuan dan negeri dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 3	Tapi yang nilah.. sebab dia bukannya..... takde keseragamanlah. Takde orang yang <i>coordinate</i> sebenarnya.. (faedah berlapis antara Persekutuan & Negeri)
JKM 3	Sebab cuma BSN je la yang cuma laksanakan tu. Kalau di Penang memang kita gunakan sepenuhnya BSN. Kalau kita tengok contoh di Melaka atau Perak. Perak pun guna BSN sepenuhnya. Cuma di Melaka dia gunakan pelbagai bank lah. Ada yang guna pelbagai bank
KKLW 4	Contoh saya nak beri bantuan kepada orang ni, <i>so</i> sekadar dia isi borang dan hantar kepada kita dah cukup dah. Tapi dari segi <i>politician</i> , nak mintak bantuan kena minta pengesahan dari DUN dulu baru boleh hantar. Memang berlaku.

Apa yang menarik untuk dilihat adalah keseragaman tersebut tidak berlaku antara kedua-dua buah negeri yang dikaji. Faktor perbezaan tersebut adalah berpunca daripada keperluan dan kehendak kerajaan negeri dalam pelaksanaan program bantuan awam tersebut. Contoh yang paling jelas adalah, negeri Melaka mewujudkan borang khas yang memerlukan pengesahan JKKK dalam semua jenis bantuan di JKM. Walhal, prosedur tersebut tidak wujud di dalam polisi pemberian bantuan di JKM.

Pengujudan prosedur baru yang diminta oleh kerajaan negeri juga serba sedikit mewujudkan kerentak birokrasi dalam permohonan bantuan. Campurtangan dan kehendak tersebut telah memberikan implikasi terhadap pemohon bantuan apabila terpaksa melalui JKKK yang mungkin mempunyai ideologi politik yang berbeza dengan pemohon. Walaupun kesan positifnya adalah, tapisan permohonan telah dilakukan diperingkat awal atau di akar umbi, namun kecenderungan dalam pilih kasih dan kroni tetap ada.

Satu isu yang timbul mengenai program bantuan awam adalah konsistensi dalam proses pembayaran bantuan dalam JKM. Isu yang sering dinyatakan oleh infoman adalah apabila tidak ada keseragaman dalam kalangan semua negeri. Sebagaimana yang telah

disebutkan sebelum ini, pembayaran 1 haribulan merupakan dasar JKM bagi memastikan semua penerima bantuan menerima bantuan kewangan pada 1 haribulan. Walaubagaimanapun, terdapat negeri yang mahukan pemberian bantuan dilakukan secara manual dengan menyampaikan terus kepada penerima. Keadaan ini menimbulkan kesulitan kepada agensi pelaksana.

Jadual 5.62 : Petikan temubual bersama infoman mengenai konsistensi proses pemberian bantuan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Dan satu Arahan terbaru ni kita punya <i>stakeholder</i> di peringkat negeri.. State, semua penerima diminta dibayar secara tunai, itupun menambah beban kerja kita jugalah.. (terdiam seketika) mungkin ada baguslah supaya pemimpin setempat boleh berjumpa masyarakat.. kenal penerima, tetapi dari segi proses kerja, terlampau banyak bawak tunai lah..
JKM 3	Dan kalau ikut garis panduan awal sistem pembayaran melalui bank ni pun, kita ada sistem <i>refund</i> kita. <i>Implement</i> yang pilot projek, Wilayah dan Penang lah.. yang buat benda tu. Tapi negeri lain, setakat Penang dengan Wilayah. Negeri lain tak buat dan takde arahan kepada negeri lain kata benda tu perlu dilaksanakan di negeri-negeri lain. Tak diseragamkan. Sebab benda tu terberhenti setakat di Penang. Macam tu kita buat <i>lonely</i> la. Kita jalan sendiri je sebenarnya sistem ni. Dan kita amalkan daripada dulu.

Proses pemberian bantuan juga adakalanya terganggu dengan perubahan yang berlaku melalui saluran peruntukan bagi tahun semasa. Bagi tahun 2012 contohnya, pihak Kementerian Kewangan menyalurkan peruntukan secara berperingkat, dan ini memberi kesan terhadap proses pelaksanaan dan pengagihan atau penyaluran bantuan kepada penerima bantuan. Apabila peruntukan disalurkan secara berperingkat, maka kelewatan menyalurkan bantuan akan timbul dan menimbulkan perasaan tidak puashati dalam kalangan penerima bantuan.

Jadual 5.63 : Petikan temubual bersama infoman mengenai agihan peruntukan bantuan yang berubah dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 1	<p>Cuma agihan peruntukan tahunan tahun ni berbeza, sebab biasanya kita contohnya minta RM 2 juta, tapi awal tahun kita dapat suku juta, kemudian kita dapat lagi, kita dapat berperingkat-peringkat. Tapi kita tak dapat <i>lump sum</i> macam dulu. <i>Now start this year</i>, teruk sikitla, boleh nampak aduan-aduan yang kita terima, sebab duit yang kita terima kita dapat sikit2. Sebabnya punca tu duit tak sampai, kita tak dapat buat bayaran. Memang isu lah. <i>So cawangan ni kena pastikan duit tu sentiasa ada dan disalurkan mengikut keperluan. Itu lah main task dia.</i></p> <p>Betul. Sebab mulai tahun ni kita bagi runcit-runcit. Sebelum ni kita takde masalah.</p>

5.4.2.15 Sistem pangkalan data

Program perlindungan sosial dalam Negara telah melalui fasa perubahan yang semakin baik dari masa ke semasa. Inisiatif kerajaan bagi meningkatkan penyampaian perkhidmatan dalam pelbagai aspek telah dapat dilihat menerusi penggunaan teknologi maklumat.

Sekiranya sebelum ini, pelaksana program perlindungan sosial berhadapan dengan cabaran kelemahan data pembasmian kemiskinan yang menyebabkan berlakunya pertindanan dan keciciran dalam proses pemberian bantuan, maka JKM dan KKLW telah mewujudkan sistem pengkalan datasendiri bagi menangani masalah tersebut. Sebelum tahun 2010, masing-masing mempunyai sistem pangkalan data berasingan yang diwujudkan sendiri mengikut kesesuaian dan inisiatif agensi tersebut. JKM misalnya mempunyai sistem pangkalan data yang dinamakan e-Bantuan yang memfokuskan kepada proses pembayaran wang bantuan dan elauan kepada penerima bantuan JKM. Ini meliputi peroses pendaftaran nama penerima, penyiasatan, rekod kewangan sehingga tahap pembayaran. Bagi makluman kepada masyarakat, JKM juga mewujudkan eJKM. eJKM ini menyediakan maklumat mengenai syarat kelayakan bagi permohonan program dan

bantuan di bawah JKM. Terkini, JKM membangunkan SPEDIS bersama agensi di bawah JKM iaitu Institut Sosial Malaysia bagi menyediakan maklumat berkaitan isu sosial dalam negera.

KKLW pula sebelum ini mempunyai pangkalan data sendiri yang dinamakan SPKR berperanan menyimpan maklumat penerima bantuan KKLW kementerian tersebut. Namun sejak eKasih dibangunkan, SPKR telah ditamatkan pada tahun 2009.

Sebelum eKasih diwujudkan, kesemua organisasi penyedia perlindungan sosial mempunyai pangkalan data sendiri dan tidak diintegrasikan. Keadaan tersebut membuka ruang kepada pengagihan bantuan yang bertindan antara satu organisasi penyedia bantuan dengan yang lain terhadap pemohon atau individu yang sama. Hasilnya pembaziran sumber akan berlaku dan kecenderungan untuk pemohon mendapatkan bantuan yang bertindan akan wujud.

Jadual 5.64 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kurangnya integrasi maklumat dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Sistem eKasih. Dulu SPKR tu dah <i>absorb</i> masuk eKasih lah sekarang. Bila ada banyak-banyak dia ada, dulu zakat ada sendiri. Dulu sana ada sendiri, sini ada sendiri (database).. so sekarang semua masuk sini (eKasih).
JKM 2	Data pembela tu ada sebab ada wujud unit Pembela tu. Untuk menyelaraskan. Tapi baguslah, idea ni Melaka je ada sebelum ada eKasih. (Fungsinya) menyelaraskan, gabungkan bantuan bawah kerajaan negeri, masukkan bawah satu sistem dan diselaraskan.
	e-Bantuan yang dibangunkan oleh JKM, proses kerja dan simpan data-data maklumat mengenai penerima bantuan kita. Macam eKasih lebih kepada data, tempat simpanan data. Meliputi proses kerja, dari permohonan kepada penyiasatan, kelulusan hingga kepada penjanaan baucer dan hantar ke AG atau bendahari negeri lah.
JKM 3	e-Bantuan tadi lah. Dan di setiap daerah pun ada sistem pendaftaran. Tapi inisiatif masing-masing lah.. di... apa.. di ubah daripada sistem pendaftaran manual tu, dimasukkan di dalam sistem.

Sehingga tahun 2007, kerajaan menerusi Unit Penyelarasan Pelaksanaan, Jabatan Perdana Menteri mewujudkan sistem eKasih yang berperanan menyelesaikan masalah pertindanan maklumat dan data dalam usaha pembasmian kemiskinan (yang merupakan agenda utama) dalam jaringan keselamatan sosial. Melalui eKasih, data maklumat bagi usaha pembasmian kemiskinan diintegrasikan ke dalam hanya satu pangkalan data tersebut.

Keadaan ini mempunyai kelebihan dalam banyak perkara. Namun begitu, pada beberapa tahun di awal pelaksanaan penggunaan eKasih menampakkan serba sedikit kelemahan pangkalan data ini.

Jadual 5.65 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kelebihan eKasih dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Dari segi <i>overlapping</i> tu ada lah. Masih ada, tapi tak seteruk dulu. Bila dia dah <i>centralize</i> macam tu, semua akan go for eKasihlah.
JKM 2	Cuma <i>link</i> tu la, kalau dapat ICU, adakan satu sistem, kita <i>check</i> . Penting. E-Kasih ke arah tu. Setiap agensi perlu <i>update</i> data-data tu semua.
JKM 1	Itu lah yang e-Kasih tu. Dia macamni. Walaupun kita ada banyak sistem, tapi tapi <i>the system work independently</i> , sebab <i>task</i> yang berbeza-beza tao. Only e-Kasih tu yang dia adalah satu sistem yang memang <i>cater</i> untuk semua orang miskin.

Jadual 5.66 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kelemahan eKasih dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Perlu penambahbaikan. Dia sangat lambat. Dulu lagi teruk, tiap kali nak bukak, 5 minit baru boleh bukak satu <i>page</i> . Kan saya cakap tadi, setiap berapa minit dia akan <i>update</i> kan. Dia jadi susah lah. Sekarang dah ok kot. Banyak dah <i>improve</i> .
JKM 2	Perkasakanlah.. walaupun dah ada sistem, tapi ada agensi yang tak <i>follow</i> sistem. Tak <i>key-in</i> , tak masukkan maklumat. Ada jugak... Kalau agensi lain tak masukkan maklumat, <i>affect</i> agensi lain.
JKM 1	Sekarang ni buat pemutihan dengan senarai penerima bantuan tu, kita <i>tallykan</i> dengan permit kematian. Ada tak yang penerima bantuan ni. <i>Manually</i> , sebab PDRM takde sistem.

Merasakan pangkalan data eKasih masih belum begitu dinamik serta terdapat sedikit perbezaan dengan matlamat dan agenda agensi pemberi bantuan yang lain, maka JKM dan KKLW membuat keputusan untuk mempunyai pangkalan data sendiri yang lebih menjurus kepada operasi dan matlamat organisasi masing-masing. Walaubagaimanapun, data tersebut tidaklah bercanggah dengan pelaksanaan eKasih kerana pangkalan data di JKM dan KKLW lebih menjurus kepada pengoperasian mereka dalam mengendalikan kes dan program perlindungan sosial di bawah bidangkuasa mereka.

5.4.2.16 Sumber

Sebagaimana yang telah dibincangkan melalui penemuan kajian terdahulu, sumber organisasi pelaksana dasar sangat memainkan peranan penting di dalam pencapaian matlamat sesebuah dasar dan program. Hal yang sama turut berlaku di dalam kajian kes ini di mana, sumber bagi melaksanakan program bantuan awam menentukan keberkesanan dan kelangsungan matlamat perlindungan sosial di Malaysia.

Melalui kajian ini, perkataan sumber tidak disebut secara spesifik, walaubagaimanapun, infoman banyak menyebut aspek-aspek atau elemen dalam sumber sebagaimana yang dinyatakan tadi, secara berasingan.

Sumber kewangan (konsisten sumber, pengagihan sumber) merupakan aspek utama yang sering dibincangkan bahkan menjadi perhatian pelaksana dasar. Ini adalah penting kerana kesemua bantuan awam yang disediakan oleh kerajaan melibatkan peruntukan kewangan yang sangat besar. Program di bawah JKM contohnya merupakan bantuan kewangan bagi saraan kepada penerima yang layak dalam bentuk tunai yang disalurkan samada secara terus atau melalui bank. Berbeza dengan bantuan daripada KKLW yang lebih menjurus kepada barang sepertii peralatan dan rumah, namun masih memerlukan sejumlah wang yang besar diperuntukkan bagi menjayakan program tersebut.

Konsepnya amat mudah. Semakin besar peruntukan kewangan yang disediakan oleh kerajaan, maka semakin banyak juga penerima bantuan yang akan dapat menikmati manfaat program tersebut. Dan sekiranya jumlah penerima bantuan semakin berkurangan berdasarkan kurangnya jumlah penduduk miskin, maka kerajaan juga berupaya meningkatkan jumlah bantuan yang lebih berkesan.

Walaubagaimanapun, realitinya peruntukan kewangan kerajaan adalah berubah-ubah mengikut keadaan semasa. Ini disebabkan oleh beberapa faktor seperti kedudukan semasa kewangan Negara atau orientasi dasar fiskal yang berubah mengikut tahun-tahun tertentu.

JKM telah memperlihatkan sumber yang agak stabil melalui program pemberian bantuan yang disediakan secara konsisten terhadap penerima bantuan seluruh negara. Sekalipun masih terdapat beberapa masalah kelewatan dalam penyaluran bantuan, namun peruntukan tersebut telah pun diperuntukkan kepada penerima terbabit. Kelewatan yang berlaku adakalanya melibatkan beberapa faktor sepertikekangan belanjawan mengurus atau belanjawan pembangunan pada tahun-tahun semasa. Selain daripada itu juga, kelewatan juga boleh berpunca daripada tindakbalas Kementerian Kewangan yang telah melihat ketidakcekapan pihak penerima bantuan seperti organisasi bukan kerajaan NGO dalam mengendalikan institusi kebajikan mereka. Kesan daripada kelemahan tersebut, ianya secara tidak langsung merencatkan proses pemberian dan penyaluran bantuan.

Tidak dinafikan juga, peruntukan kewangan program perlindungan sosial juga bergantung kepada laporan kajian impak mengenai kejayaan atau keberkesanan program yang telah dilaksanakan. Beberapa petikan daripada infoman menunjukkan bahawa, beberapa program di bawah KKLW seperti ASB sejahtera, Program Perubahan Minda, tidak diteruskan pada tahun-tahun berikutnya kerana tidak menampakkan hasil yang memberangsangkan. Pencapaian tersebut dilihat melalui keupayaan program tersebut dalam mengurangkan kadar kemiskinan atau kemampuan untuk mengeluarkan peserta

daripada kepompong kemiskinan. Sekalipun isu ini diperdebatkan di Parlimen, namun atas dasar kekurangan peruntukan kewangan, maka program tersebut diberhentikan sehinggalah ianya dijalankan semula.

Selain daripada itu, komitmen dan kesungguhan peserta dalam memanfaatkan bantuan yang diberikan (terutamanya Bantuan Meningkatkan Pendapatan atau Geran Pelancaran) juga merupakan indikator kepada keputusan samada untuk meneruskan atau tidak meneruskan sesuatu program bantuan awam tersebut. Banyak terdapat kes yang menunjukkan peserta tidak menunjukkan semangat dan kesungguhan dalam menjayakan program yang akhirnya menyebabkan pembaziran peruntukan yang diberikan.

Jadual 5.67 : Petikan temubual bersama infoman mengenai program bantuan awam yang dipengaruhi peruntukan kewangan negara.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Selalunya sebelum <i>review</i> sesuatu <i>budget</i> dia akan tengok kat situ lah (Laporan kajian impak). So macam sekarang ni RMK10 ni dia bagi PBR saje, sebab yang lain dia kata kurang berjaya.</p> <p>Kekangan peruntukan, kita tak boleh <i>please</i> semua orang. PBR contohnya <i>waiting list</i> banyak. Itu PBR lah.</p>

Peruntukan kewangan juga turut memberi kesan kepada kecukupan sumber fasiliti dalam melaksanakan program perlindungan sosial di Negara ini. Kemudahan dan kecukupan fasiliti seperti kenderaan, ruang pejabat dan sebagainya turut disebut oleh pelaksana program menerusi sesi temubual ini sebagaimana jadual 5.68. Sumber fasiliti ini tidak kurang pentingnya dalam memastikan kelancaran pelaksanaan program (perlindungan sosial) kementerian.

Sumber juga merujuk kepada kekuatan kakitangan atau tenaga kerja dalam melaksanakan program perlindungan sosial. Keperluan terhadap kecukupan tenaga kerja dalam memastikan proses pelaksanaan program dapat dijalankan dengan teratur dan

berkesan memainkan peranan penting kepada kejayaan sesebuah dasar atau program. Oleh yang demikian, penyedia bantuan awam memerlukan tenaga kerja yang mencukupi dari masa ke semasa kerana tuntutan untuk melaksanakan tanggungjawab tersebut melibatkan banyak tenaga dan masa.

Jadual 5.68 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecukupan fasiliti dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>Sepatutnya JKM dah ke arah bahagian-bahagian. Penetapan fungsi, macam.. macam.. Unit Bantuan ni diwujudkan sebagai satu jabatan. Dia ada dia punya tu.. (itu sendiri) sepatutnya kita ke arah tu.. di bawah.. still bawah JKM. Tapi kita dah pun menuju la. Tapi kita dari segi pelaksanaan ada masalah kewangan. Kita dah ada Jabatan OKU, Kanak-kanak. Itu betul-betul <i>fulfill</i> ada jabatan, ada pengarah sendiri... tapi kalau wujud tu lebih <i>focus</i> lah, macam EB akan betul-betul <i>focus</i> dia punya <i>strength</i> untuk bantuan la.</p> <p>Contohnya Unit Ekonomi Bantuan (EB) <i>just</i> hanya <i>focus</i> EB sahaja. Macam sekarang ni, kenderaan guna sama, kursus kita guna sama. Kita yang agensi yang terbesar dalam KPWKM, tapi mungkin ada kekangan kewangan, tapi kalau dapat kita jayakan dari segi perkhidmatan tu, kita dapat pertingkatkan kebijakan di Malaysia la.</p>

Sumber kakitangan ini merupakan cabaran utama dalam pelaksanaan perlindungan sosial di Malaysia. Cabaran ini dapat dilihat menerusi pelbagai aspek. Pertama, sebagai pelaksana program perlindungan sosial, KKLW sangat berperanan dalam memastikan program ini dilaksanakan dengan jayanya di luar Bandar. Namun apa yang berlaku adalah, kebanyakan negeri-negeri di semenanjung Malaysia berhadapan dengan cabaran kekurangan kakitangan. Melaka dan Negeri Sembilan contohnya berkongsi satu pejabat KKLW yang berpusat di Negeri Sembilan, manakala Kedah, Pulau Pinang dan Perlis berkongsi satu pejabat KKLW di Kedah.

Jadual 5.69 : Petikan temubual bersama infoman mengenai Perkongsian beberapa negeri dengan PCN.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Pejabat negeri ikut zon, ikut saiz negeri lah. Contoh kalau Penang, Kedah, Perak diorang sekali. Negeri Sembilan Melaka sekali. Johor sendiri. Sabah Sarawak.

Situasi ini sedikit sebanyak menjelaskan keupayaan kerajaan dalam memastikan kejayaan perlindungan sosial. Ini adalah kerana, kesemua program bantuan awam melibatkan proses siasatan dan pemantauan dari masa ke semasa. Tanpa keupayaan dan kekuatan sumber manusia, maka pencapaian pelaksanaan yang benar-benar berkesan adalah agak sukar.

Kedua, bagi JKM pula, sekalipun Pejabat Kebajikan Masyarakat Daerah diwujudkan di semua daerah dan dibantu oleh JKM Negeri, namun, desakan jumlah permohonan yang sentiasa meningkat, dengan beban kerja yang sedia ada, ditambah pula dengan proses pemantauan berkala, maka memberi kesan terhadap keberkesanan penguatkuasaan atau pelaksanaan program bantuan sosial tersebut.

Jadual 5.70 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kekangan sumber kakitangan pelaksanaan dasar dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Masalah dari segi capaian, sebab agensi pelaksana kita pun ada program mereka sendiri, so diorang buat kerja 2 dalam satu, so touch dia kurang.
JKM 2	Sebab kita terima permohonan, dengan kadar yang tinggi dan banyak, dengan pekerja kes. Pegawai kes yang ada (tak ramai), tapi ada 25,000 permohonan compare dengan pegawai penyiasat yang ada ada, dia punya purata (nisbah) kira, 600 – 700 seorang. Satu yang tinggi lah. Sebab kadar penerima bantuan kat Melaka ni tinggi. Kita ada 3 daerah, staffing beban kerja banyak. That means dari segi beban kerja banyak lah.
JKM 3	Tapi kalau kata pembahagian tugas JKM di peringkat daerahlah. Sebab apa, kita terlibat dengan banyak benda lah. Contoh kata unit EB, saya pecahkan ada 6 orang yang laksanakan. Dekat situ je ada pemberian bantuan bulanan yang 8 skim tu. Kemudian kita ada

Jadual 5.70, sambungan.

	<p>bantuan bencana. Bantuan bencana tu pun ada bawah kerajaan negeri dan ada bawah persekutuan. Kemudian kita ada program. Program yang ad-hoc yang kita rancang tahunan. Yang tu pun kakitangan yang sama lah.</p> <p>Lepastu 3 benda tu lah. Tapi pemberian bantuan tu kita dah settlekan dengan pembayaran 1 hb. Kita tumpukan kepada kes-kes kajisemula, kes siasatan atau kes barulah. Lepas tu yang untuk bencana ni kita tak tentu. Kalau bencana besar, terpaksa tumpu seminggu kadang-kadang untuk benda yang sama. Tapi Alhamdulillah Penang, kita bencana yang besar-besar tak adalah.</p> <p>Lepastu program-program yang adhoc, yang dirancang untuk tahunan tu. Kakitangan yang sama.</p> <p>Dan benda ni kalau ikut di daerah, kakitangan ni dia bukan <i>isolate</i>. Dia ada unit lain lagi. Kita ada 5 bahagian lain. Bila kata ada program yang melibatkan 1 bahagian ni, semua akan terlibatlah. Kalau kata kita laksanakan satu fungsi je takpe. Memanglah sekarang ni baguslah dia dah pecahkan ikut fungsi. Tapi orang yang sama juga.</p>
KKLW 4	Sebab PCN pun dari segi <i>manpower</i> tak cukup. Kalau bawah unit saya ada 2 orang je untuk jaga 3 negeri dari segi projek pembangunan fizikal dan non-fizikal. Dan saya rasa saya pun tidak mampu.

5.4.2.17 Sumber maklumat atau aduan

Cabarannya bagi sektor awam masa kini adalah bagi menangani aduan pelanggan atau masyarakat. Penggunaan media sosial yang rancak serta teknologi maklumat memberikan dimensi baru kepada perkhidmatan kerajaan yang perlu lebih dinamik dan responsif terhadap keperluan rakyat. Oleh yang demikian, JKM dan KKLW juga peka terhadap sumber aduan dalam program perlindungan sosial yang diselenggarakan oleh kedua-dua organisasi ini. Antara sumber tersebut ialah aduan daripada masyarakat sekeliling yang tidak berpuashati dengan pemberian atau agihan bantuan, pemohon yang tidak berpuashati dengan keputusan permohonan, JKKK, pihak media, rujukan ahli politik, kerajaan negeri, pihak persekutuan dan sebagainya. JKM contohnya mewujudkan saluran talian Nur disamping menerima panggilan telefon atau e-mail berkaitan program bantuan JKM.

Jadual 5.71 : Petikan temubual bersama infoman mengenai peranan dan keberkesanannya maklumat dan aduan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>CM ni dia tak terus kepada PKMD tapi dia akan terus pada pengarah kita, pengarah rujuk kat saya, saya <i>pass kepada task force</i>. Nak cepat, tak perlu terus kepada daerah lah.</p> <p>Kenalpasti kita ada pelbagai sumber. 1; datang terus ke Pejabat Kebajikan Daerah, 2; sumber rujukan, YB, Jabatan Pembela Negeri, Pembantu Kebajikan JAPERUN (Jawatankuasa Penyelaras Dewan Perundungan Negeri) – dari segi pegawai penyiasat kita sentiasa berhubungan dengan pengurus JK, <i>that means</i> mudah lah, 3; <i>outreach program</i> – Mayang, Cari, Hari Bertemu Pelanggan contohnya kat JAPERUN (kadang-kadang atas permintaan JAPERUN)</p>
JKM 3	<p>Tapi sumber maklumat lain kadang-kadang kita dapat daripada kalangan masyarakat sendirilah. Contoh kata dia tak layak, tiba-tiba ada jiran-jiran beritahu kata yang contoh kata mohon sama-sama.. ataupun dia tahu.. katakan orang tu... dia sepatutnya tak layak pun tapi dia boleh dapat... tapi macamana dia yang miskin tapi tak boleh dapat?</p>
JKM 1	<p>Skop tertumpu kepada aduan yang diterima daripada pelbagai sumber. Kita ada Talian-Nur, Dalam pengurusan aduan, Talian Nur adalah priority-lah selain dari surat-surat itulah dan aduan2 lain. <i>Stakeholder, top gun</i>. Suratkhabar tu dah kemudian dah (ketawa), sebab kadang-kadang suratkhabar tu kadang-kadang sebab dia tak jelas, tak cukup fakta yang boleh kita <i>counter-check</i>.</p> <p><i>Second priority</i>, surat-surat daripada <i>top-top gun</i>, BPA, BPR semualah. Pastu banyak la.. daripada PRO. Aduan tu memang diuruskan setiap hari, tanpa cuti <i>non-stop</i>.</p> <p>Kalau kita <i>receive</i> dia punya <i>application</i> memang kita kena cari dia untuk siasatan. Kalau dia datang jumpa kita, kita <i>interview</i> dialah, <i>then</i> kita siasatlah, <i>then</i> proses. 1; kita cari dia. 2; dia datang cari kita, kita <i>interview</i> dia, kalau kita dah maklum yg kita nak ikut kriteria. Dan kita <i>proceed</i>lah ikut kelulusan, 3; <i>reference</i> – media, NGO, 4; kita <i>reach</i> – cari. Tu <i>special task</i> lah tu, 5; eKasih – masuk je kita pergi siasat, 6; aduan – dalam media masa, kita pergi jugak. Aduan dari pelbagai pihak pun.</p>
KKLW 4	<p>Senarai nama banyak saluran. Kebanyakan yang PCN terima ni dapat dari KR. Macamna PCN ni dapat melalui pemohon-pemohonlah. Kebanyakannya memohon melalui saluran yang betul lah. Tapi ada juga yang menggunakan cara yang hantar <i>direct</i> kepada Kementerian, dan kita di peringkat kementerian pun tak boleh tolak. Memang kena layanlah. So bahagian KR semak, dan kemudian mintak PCN untuk siasat.</p> <p>Cuma kita terima dari KR bila ada pemohon luar, terima surat ke Kementerian. Macam saya terima dari KR dan daripada media cetak atau elektronik, masuk <i>paper</i>, tinggal pondok, reban ayam. Kalau masuk TV pulak, contoh kalau masuk aduan rakyat ke, kita cuma dapatkan balik maklumat tu, <i>then</i> kita pergi. Dua sumber itu je. Untuk PCN lah ni.</p>

	<p>Yang pertamanya kita dapatkan maklumat, selain daripada eKasih, kita guna <i>platform</i> JKK. Kalau kita rasa JKKK ni pun tidak....untuk elakkan maklumat yang bercanggah. Kadang-kadang JKKK ni dia ada <i>group</i> dia sendiri. Kalau dia tak suka orang ni, dia macam-macam.</p> <p>Tapi kalau kita PCN kita di lapangan kita siasat, yang pertama maklumat kita semak eKasih. Kalau dalam sistem eKasih nama dia takde, kita ke lapangan. Selain daripada kita <i>interview</i> dengan tuan rumah sendiri, kita akan dapat maklumat daripada Pengerusi JKKK, dan juga kita akan tanya penduduk kampung yang tinggal berdekatan dengan rumah pemohon.</p> <p>Ada juga saya buat, bila kadang-kadang tu terlalu banyak keraguan, saya akan guna kaedah lain. Saya akan minum kedai kopi, sembang dengan orang tua-tua dekat situ, tanya orang tu macamana, banyak cerita yang akan keluarlah. Dia ni macamni, macamni. Pemalas ni.. Bagi apa pun dia ambil.</p> <p>Sumber-sumber lain.</p> <p>Saya banyak turun padangla. Seminggu beberapa kali.</p>
--	--

5.4.3 Agen Pelaksana Dasar dan Program

Kejayaan dan keberkesanan sesebuah program perlindungan sosial juga turut dipengaruhi oleh agen pelaksana. Agen di dalam ruang lingkup kajian ini adalah merujuk kepada individu atau kakitangan yang menjalankan tugas di dalam proses siasatan, semaksemula, kajisemula dan pemantauan program bantuan awam. Pegawai Kes dan Pegawai Pemantau, kedua-duanya adalah merujuk kepada agen bagi JKM dan KKLW. Selain daripada itu, agensi kerajaan yang turut menyediakan bantuan atau program dalam membantu masyarakat turut sama-sama bekerjasama dengan JKM dan KKLW. Contohnya adalah Jabatan Tenaga Kerja, Jabatan Pertanian, Jabatan Perikanan dan sebagainya.

Beberapa pihak atau individu lain yang terlibat di dalam Mesyuarat Focus Group juga merupakan agen pelaksana program bantuan awam. Pengerusi JKKK, Penghulu adalah antara individu yang diharapkan oleh organisasi penyedia bantuan kerana mereka diyakini lebih rapat dan mengenali ahli komuniti masing-masing. Dalam erti kata lain,

mereka juga adalah merupakan wakil dan orang tengah bagi masyarakat yang berperanan membawa suara masyarakat kepada pihak kerajaan.

Selain daripada itu, individu yang dilantik sebagai penemuduga dan pembanci dalam mendapatkan data yang sebenar bagi mengenalpasti pemohon yang benar-benar layak mendapat bantuan juga merupakan agen pelaksana program perlindungan sosial.

5.4.3.1 Perilaku

Berdasarkan kepada tembusan bersama infoman, perilaku adalah terma yang dibangunkan bagi merujuk kepada tingkahlaku, keadaan, kecenderungan, keinginan dan sikap agen perlindungan sosial ini dalam membantu pemberian bantuan perlindungan sosial kepada penerima yang layak. Ini dapat dilihat melalui usaha dan komitmen yang diberikan oleh agen untuk memastikan kebajikan masyarakat dan pemohon terbela dan dibantu sejajar dengan kelayakan mereka.

Jadual 5.72 : Petikan tembusan bersama infoman mengenai kecenderungan agen pelaksana bantuan awam yang ingin membantu.

Program/ Infoman	Hasil tembusan
JKM 2	Bergantung kepada JKKK la. Ada yang aktif. Tempat yang aktif tu baguslah.
JKM 3	Itu yang kita ada program Azam.. untuk dia memohon kalau dia minat bermiaga, kita bagi jalan. Kalau minat meniaga kita bagi bantuan dalam bentuk geran pelancaran. Tu sebab untuk keluarkan diorang daripada ni (kitaran kemiskinan). Dalam tempoh tu juga. Macam sekarang ni kita terima bantuan awal, kita tanya apa masalah diorang, lepas tu apa dia punya plan.. Apa perancangan dia, untuk keluar dari kemiskinan. Contoh kata dia minat dalam perniagaan, ataupun dia ada anak yang berpotensi untuk ikuti program latihan, kita akan ambil dan yang tu kita akan channel kan ke productive welfare lah. Kita akan bagi Geran Pelancaran, kalau dia berminat, kita akan link kan agensi lain lah.
KKLW 4	Yang kedua dari segi perkongsian kepakaran. Contohnya KKLW, PPPP, kita ni ada banyak bidang, pertanian, welding.. KKLW tak pakar, tapi kita gunakan kepakaran Kementerian lain, jabatan lain. Bila ada committee ni kita dapat pandangan diorang. Sebab kita ni memberi peruntukan, dan melaksana, tapi kita takde kepakaran.

Walaubagaimanapun, kecenderungan dan perilaku agen juga boleh bersifat sebaliknya iaitu apabila wujud kronisme, nepotisme atau pilih kasih di dalam pemilihan dan cadangan untuk memajukan pemohon yang layak.

Jadual 5.73 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kronism, nepotism dan pilih kasih

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Memang banyak kes macam tu. Kita dah bagi peruntukan kepada agensi, kadang-kadang KEMAS contohnya. Sedara mara anak beranak dia je yang dapat. Itu semua jadi audit punya kes. KEMAS memang banyak (kes) lah.</p> <p><i>Yes, atas dasar bendera yang berbeza, maka ada yang tak dapat.</i></p> <p>Tak semua kawasan lah. Tapi adalah <i>especially</i>, yang negeri Persekutuan dengan negeri pembangkang. Biasalah kalau pembangkang ambil Persekutuan pun, benda akan jadi macam tu. Tapi tak semualah. Tapi kalau sama Persekutuan pun ada puak-puak. Itu adalah perkara biasa politik ni.</p>
JKM 2	Mungkin ada tapi taklah terlampau tinggi.
JKM 3	Mungkin dia mungkin bukan orang yang ini. Dia mohon, lepas tu dia sekat lah. Di peringkat JKKK lah. Itu sebab dia tak sampai kepada kita. Tapi tu lah, kalau kata dia <i>direct</i> terus datang atas tiket.. contoh kata, kita memang tau dia ni (berhenti agak lama) .. mempunyai fahaman politik yang berlainan.. Contohnya orang PAS, DAP, yang itu kita tak letakkan sebagai kriteria. Siapa-siapa yang datang, kita tak pandang pada yang tu. Daripada segi pilih kasih, pandangan politik, di JKM memang tak ada..
JKM 1	<p>Kalau JKKK, erm.. saya tak rasalah.. Dia ada <i>list of</i> penduduk dia.. <i>just... ada personal interestlah...</i></p> <p>Memang banyak isu lah.. orang luar tak dapat lah.. (bukan kroni).. jawatankuasa bagi, PKMD kena bagi.</p>
KKLW 4	<p>Dulu wujud isu dalaman dan luaran, mentang-mentang dia baik dengan pegawai agensi ni, so senang lah dia dapat. <i>So</i> sekarang dah kurang banyakla. Walaupun ada jugak lagi la. Tapi sekurang-kurangnya ada satu jawatankuasa yang menyelaras maklumat di peringkat negeri untuk kemiskinan. Itu yang saya rasa keperluan Focus Group di peringkat negeri penting lah</p> <p>Kadang-kadang JKKK ni dia ada <i>group</i> dia sendiri. Kalau dia tak suka orang ni, dia macam-macam.</p> <p>Yang positifnya, bila melalui pengesahan, Pejabat DUN mungkin ianya telah ditapis. Yang negatif, itu mungkin orang dia. Tapi kalau dari sudut kita jabatan kerajaan, mungkin yang datang tu, mungkin kita rasa maklumat tu mungkin kita rasa tak betul. Atau mungkin juga, yang hantar <i>direct</i> pada kita ni, dia maybe dia dah hantar kat pejabat DUN, tapi tak boleh <i>get along</i> dengan Pengurus JKKK, "kalau aku hantar pun sah-sah dia taknak <i>sign</i>, so baik aku hantar terus kat jabatan".</p>

Jadual 5.73, Sambungan.

JKM D	Tapi saya tengok kat sini banyak orang Cina yang dapat. Saya rasa ramai lagi Melayu yang miskin. Tak tahuhlah macamana diorang pilih. Kawasan sini kan kawasan DAP. Kadang-kadang saya tengok kereta besar-besar, tapi dapat bantuan juga.
-------	--

5.4.3.2 Kecekapan

Agen yang melaksanakan tugas di dalam proses siasatan, kajisemula dan pemantauan perlulah cekap dan berkesan. Kecekapan agen dapat dilihat dan diukur melalui kebolehpercayaan hasil siasatan dan bincian dalam memberikan keputusan yang tepat mengenai kelayakan seseorang pemohon untuk menerima bantuan. Kemahiran dan kebijaksanaan dalam mengendalikan temuduga dalam proses siasatan berupaya mendalami, memahami dan mendapatkan maklumat yang tersurat dan tersirat supaya kesilapan pemberian bantuan dapat dielakkan.

Namun begitu, kekangan sumber atau beban tugas yang terlalu besar sedikit sebanyak menjadi halangan kepada keberkesanan tugas agen program perlindungan sosial. Isu yang paling ketara dapat dilihat ialah apabila berlakunya pemberhentian pembayaran bantuan apabila agen perlindungan sosial gagal melakukan kajisemula yang merupakan pra-syarat untuk meneruskan pemberian bantuan selepas tempoh yang ditetapkan.

Jadual 5.74 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecekapan agen program pelaksana perlindungan sosial dalam pelaksanaan tugas.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Masalah dari segi capaian, sebab agensi pelaksana kita pun ada program mereka sendiri, so diorang buat kerja 2 dalam satu, so <i>touch dia kurang</i>. So kalau hanya fokus pada kerja kementerian je, <i>quality</i> lebih baik.</p> <p>Layak tak layak, tapi sebab <i>because of circumstances</i>, ada masalah-masalah lain, so tak dapat juga. Dari segi ketelusan tu susahlah kita nak ukur. Sebab kita kat sini kadang-kadang susahlah. Tak dapat nak buat apa. Kita kena banyak tutup mata.</p>

Jadual 5.74, Sambungan.

JKM 2	Bergantung kpada JKKK la.. ada yang aktif. Tempat yang aktif tu baguslah.
JKM 1	<p>Sebab data tu dikumpul oleh <i>non-social worker</i>. So <i>method</i> dia tu kita tak <i>sure method</i> apa yang digunakan. Sebab kalau <i>social worker</i> kita (<i>means</i> kita punya pegawai) kita punya <i>method of getting the data and justify</i> dia punya kumpulan, miskin ke tak miskin, layak tak layak adalah <i>based from interview one to one</i>. Kita ada kita punya format la. Borang penyiasat lah. So maksudnya kita ni sangat.. kita memang <i>one to one</i>. Dari profile sampailah ke permasalahan. <i>Very detail</i>.</p> <p>Sebab tu yang saya cakap berbeza. Data yang <i>dicollect</i> tu adalah org yang sangat berbeza dari segi pendekatan. Cuba beza tanya budak, tanya datang marah-marah dengan tanya lembut-lembut. Mesti jawapan berbeza kan. Samalah dengan orang-orang tu. Kalau orang JKM datang tanya dengan soalan-soalan kita, so kita tau ooo.. miskin.</p>
KKLW 4	<p>Soalan kita tak sulit sangat. Kita guna psikologi. Sebab kita nak tau kadang-kadang.</p> <p>Yang kedua dari segi perkongsian kepakaran. Contohnya KKLW, PPPP, kita ni ada banyak bidang, pertanian, <i>welding</i>.. KKLW tak pakar, tapi kita gunakan kepakaran Kementerian lain, jabatan lain. Contoh tanaman jagung, kita tak tahu jagung tu berapa lama nak tumbuh, dan sebagainya. Bila ada <i>committe</i> ni kita dapat pandangan diorang. Sebab kita ni memberi peruntukan, dan melaksana, tapi kita takde kepakaran.</p> <p>So bila dapat duduk sekali semua, agensi pemberi bantuan ni, dapat banyak membantu. Kalau nak <i>hire consultant</i>, membazir je. Sebab agensi kerajaan ada.</p> <p>Contoh nak buat lembu. Boleh dapat nasihat Veterinar. Contoh nak buat burung walit. Tak perlu nak <i>hire consultant</i> dan sebagainya. Kita hanya perlu pandangan Jabatan Veterinar untuk kat mana tempat yang sesuai, apa material nak pakai, <i>equipment dalam bangunan tu apa</i>.</p> <p>..... cuma pelaksanaan tu diagihkan kepada agensi di bawah kementerian. Contoh KEMAS, FELDA, FELCRA. Kita dah sedia tapak, diorang hanya <i>follow</i> je. So kesemua agensi tu dah wujud lama dah. Diorang pun dah <i>experienced</i> la benda yang dia buat ni.</p>

Selain daripada itu, agen pelaksana program bantuan awam juga perlu cekap dalam proses siasatan dan temuduga bagi memusatkan maklumat yang diperolehi adalah tepat.

Jadual 5.75 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kecekapan agen program pelaksana perlindungan sosial dalam proses siasatan dan temuduga.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<i>That's why</i> kita perlu agensi pelaksana untuk ke bawah, sebab diorang lebih faham di <i>location</i> , keperluan. Kita turun tu untuk lebih memahami.
JKM 2	... itu yang kita adakan Unit Task Force. Ada aduan, kita turun pergi siasat dan selasaikan masalah. Dulu kita <i>pass</i> kat Pegawai Kebajikan Masyarakat Daerah (PKMD), kita takde <i>task force</i> (masa tu), so semua serah pada PKMD.. tapi bila ada task force kita dapat bantu. Kita <i>train</i> staff kita siasat bantuan untuk menilai dan beri bantuan bukan mengikut parti, kena <i>based on</i> keadaan semasa dan keadaan.
JKM 1	<i>It all depends on investigation. So that's why</i> bila <i>investigation</i> , ada orang tanya kenapa dia ada anak, ada kereta tapi dapat bantuan. Tapi bila kita buat laporan, kita ada justifikasi kenapa nak bagi bantuan kat dia. Mungkin kerana dia ni anak OKU ke, mungkin ada penyakit yang perlukan kos tinggi ke walaupun kita nampak dia ada harta ke kereta ke, astro ke, tapi <i>in terms of money, monthly expenses</i> tu <i>not enough</i> . <i>So we have to help</i> lah., tapi <i>people around them</i> tak tau tu semua. Kadang-kadang rumah pusaka, pencari nafkah dah meninggal.. so macamana nak <i>survive</i> . <i>Of course</i> ada <i>tendency</i> untuk tipu. Bergantung kepada pegawai penyiasat, macamana nak <i>tackle</i> supaya <i>client</i> tu nak bercakap benar. Guna <i>instinct, observation</i> , sebab kita pergi rumah dia tao, sebab kita nak tengok keadaan dia. Kalau dia datang pejabat kita, <i>it's not real</i> keadaan. Kita tengok rumah dia, kita masuk dapur dia tao. Tengok anak-anak dia sekali, tengok samada mempengaruhi.
KKLW 4	Peranan PCN di peringkat negeri, kebanyakannya kita cuma nak mengenalpasti status kelayakan mana-mana pemohon yang memohon bantuan. Itu dipertanggungjawabkan kepada ahli jawatankuasa Mesyuarat Focus Group. Peranan PCN banyak lakukan siasatan lah, kepada golongan miskin yang memohon bantuan rumah, yang memohon bantuan-bantuan lain seperti PPP.. <i>So</i> tapisan awal. Bancian yang PCN buat tak sama seperti ICU buat, sebab kita <i>based</i> soalan <i>standard</i> , contohnya keperluan asas, tak seperinci perangkaaan. Pernah hari tu ada satu kes. Sebab tu kita tak suka pergi bagitahu, tapi risiko jugaklah sebab kalau dia takde.. Kat Perlis.. kereta baru beli.. Walaupun proton Saga, tapi <i>consider</i> baru lah tu.. baru beli. Maknanya mampulah dari segi kedudukan kewangan. Diorang sorok, diorang simpan, letak rumah jiran. Ada Astro. Sesetengah tempat memang ada Astro pun kita bagi bantuan sebab contoh kat Balik Pulau kalau takde Astro langung tak boleh dapat siaran. Kadang-kadang kriteria tu kita tengok jugaklah. <i>Case by case</i> gunakan budi bicaralah. Tapi kalau kita PCN kita di lapangan kita siasat, yang pertama maklumat kita semak eKasih. Kalau dalam sistem eKasih nama dia takde, kita ke lapangan. Selain daripada kita <i>interview</i> dengan tuan rumah sendiri, kita akan dapat maklumat daripada Pengerusi JKKK,

Jadual 5.75, Sambungan.

	<p>dan juga kita akan tanya penduduk kampung yang tinggal berdekatan dengan rumah pemohon.</p> <p>Ada juga saya buat, bila kadang-kadang tu terlalu banyak keraguan, saya akan guna kaedah lain. Saya akan minum kedai kopi, sembang dengan orang tua-tua dekat situ, tanya orang tu macamana, banyak cerita yang akan keluarlah. Dia ni macamni, macamni. Pemalas ni.. Bagi apa pun dia ambil.</p> <p>Sumber-sumber lain.</p> <p>Saya banyak turun padangla. Seminggu beberapa kali.</p>
--	---

Kecekapan agen pelaksana dasar perlindungan sosial ini juga banyak dipengaruhi oleh beberapa faktor seperti masalah yang dihadapi oleh mereka. Ini termasuklah kebergantungan terhadap pihak atau agensi lain, kerjasama masyarakat atau pemohon di dalam memberikan maklumat yang tepat, serta proses bancian yang melibatkan struktur soalan bancian.

Jadual 5.76 : Petikan temubual bersama infoman mengenai masalah agen program pelaksana program perlindungan sosial dalam melaksanakan tugas mereka.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Perkasakanlah. Walaupun dah ada sistem, tapi ada agensi yang tak <i>follow</i> sistem. Tak <i>key-in</i> , tak masukkan maklumat. Ada jugak... Kalau agensi lain tak masukkan maklumat, <i>affect</i> agensi lain.
JKM 3	Tapi benda tu (pembayaran selepas mati) sebenar bukan silap <i>client</i> , tapi silap daripada pihak pekerja kes untuk melakukan siasatan.
JKM 1	Sebab <i>very personal</i> nak dapat maklumat tentang pendapatan, perbelanjaan orang. Kalau tak betul-betul susah. Pegawai kita sendiri pun <i>part</i> tu <i>is difficult to find</i> tao.. yang tepat la.. kebanyakan yang kitorang punya pun kosong.
KKLW 4	Masa bancian lah. Sebab saya rasa dari segi tapisan awal iaitu pihak bancian, sebab apa yang pihak bancian putuskan. Sebab punca utama untuk masukkan eKasih tu, itulah <i>gap</i> dia. bancian tu.

5.4.3.3 Peranan Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan

Sebagaimana yang telah dijelaskan di awal bab ini, ahli Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan di peringkat Daerah juga merupakan “*gate-keeper*” kepada

kelulusan permohonan bantuan. Peranan mereka di dalam mengemukakan atau menilai cadangan ahli mesyuarat yang lain mengenai calon yang dirasakan layak adalah sangat penting. Berdasarkan kepada Pekeliling Pelaksanaan Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan di Peringkat Daerah, ahli mesyuarat terdiri daripada kakitangan awam yang bertugas dalam pemberian bantuan dan pembasmian kemiskinan, serta Pengerusi JKKK atau Ketua kampong sebagai wakil masyarakat. Namun begitu, dapatkan daripada sesi pemerhatian yang telah dilakukan, suara atau pandangan Pengerusi JKKK sangat didengari dan menjadi rujukan penting di dalam mesyuarat tersebut. Ini adalah kerana JKKK diyakini sebagai individu yang lebih arif mengenai keadaan sebenar masyarakat setempat dan penduduk di kawasan mereka.

Terdapat kesan baik dan kurang baik daripada senario tersebut. Ketelusan dan tiada sentimen politik atau kepentingan peribadi berupaya memastikan keadilan di dalam pemberian faedah dan bantuan kepada rakyat. Walaubagaimanapun, beberapa petikan temubual membuktikan wujud isu politik, dan kepentingan peribadi dalam kalangan Ahli Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan terutamanya dalam kalangan JKKK.

Jadual 5.77 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kepentingan dan manfaat Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan sebagai agen program perlindungan sosial

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Sebab eKasih ni pun (bergantung kepada) <i>Focus Group</i> sebenarnya. Sebab perangkawan tu akan ambil data, nama-nama untuk <i>Focus Group</i>.</p> <p>Kesahihan, pemantau yang <i>check</i>. Yang di peringkat negeri. <i>Focus Group</i> atau kadang-kadang pemantau kita je. Pemantaun adalah PCN tu lah.</p>

Jadual 5.77, Sambungan.

JKM 2	<p>Kadang-kadang Pengerusi JKKK lebih tahu anak buah dia, dari segi ketelusan.. di peringkat bawah dah tapis dulu, sampai kat kita mudah la...</p> <p>Kita ada satu peringkat negeri ; setiap negeri pun ada.. Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan. Di dalam tu <i>lead by PPN</i> (Pejabat Pembangunan Negeri) atau ICU, di bawahnya ada agensi-agensi pelaksana.. JKM, JPW, MAIM, KKLW, JTK, Pertanian, Veterinar, SOCSO, EPF, Kesihatan, Pelajaran, diselaraskan oleh ICU, Pejabat Pembangunan Negeri. Setiap jabatan akan buat laporan atau ada permasalahan sekiranya terdapat sebarang permasalahan contohnya mengenai JKM penerima bantuan. Ada ternakan lembu, lembu ternak kurus, jadi kita berbincang di situ. Kita akan kemukakan permasalahan, dan cuba <i>settlekan</i> masalah</p> <p>Lagi satu mesyuarat ni untuk selaraskan data eKasih. Maknanya permohonan kita akan terima, akan <i>distribute</i> kepada agensi pelaksana, tengok apa yang boleh bantu.</p> <p>Dalam mesyuarat tu kita akan bentangkan. Melalui pembentangan dalam mesyuarat tu nanti, kita akan tengok satu-satu nama ni, apa jabatan ni boleh bantu.. Apa jabatan tu boleh bantu. Kes ni apa kita boleh bantu, kes tu apa kita boleh bantu.</p> <p>Kita tengok <i>case by case</i>.</p> <p>Focus group negeri lebih kepada projek-projek pembangunan.</p>
JKM 3	<p>Dia sebagai agensi.. (<i>focus group</i>).. satu (contohnya) mengelakkan pertindanan antara penerima bantuan.. contoh kalau dia dah rujuk kepada JKM.. so dia takkan rujuk pada agensi lain lagi lah..</p>
JKM 1	<p>Ada maklumat tepat di peringkat <i>focus group</i>.</p>
KKLW 4	<p>Peranan PCN di peringkat negeri, kebanyakannya kita cuma nak mengenalpasti status kelayakan mana-mana pemohon yang memohon bantuan. Cumanya dari peringkat kelulusan, memang kita takde kuasa untuk meluluskan, walaupun kita dibawah kawalan KKLW juga, tapi kuasa untuk beri kata layak atau tak, itu bukan dipertanggungjawabkan di bawah PCN. Itu dipertanggungjawabkan kepada ahli jawatankuasa Mesyuarat Focus Group.</p> <p>Sebab tu bila kata dalam Focus Group, contoh saya bentang sat lagi ada lagi ketua-ketua jabatan atau agensi-agensi pemberi bantuan yang lain atau <i>politician</i> kenal nama si A ni. So diorang kata dia ni pernah dapat bantuan. So apa yang dia kata ni dia tipu.. Dia ada tanah, berapa relung, dia ada kereta, dia ada motor.</p> <p>bagus jugaklah ada FG ni. Kalau sebelum ni takde <i>platform</i> yang kita kata, siapa yang menyelaraskan maklumat data kemiskinan peringkat negeri.</p> <p>Tapi sekurang-kurangnya ada satu jawatankuasa yang menyelaras maklumat di peringkat negeri untuk kemiskinan. Itu yang saya rasa keperluan Focus Group di peringkat negeri penting lah</p> <p>Cuma kadang-kadang kita dipanggil pun untuk memberi pendapat, semua Focus Group ni, semua agensi-agensi yang memberi bantuan, walaupun contoh saya tak tau pasal JKM mungkin saya boleh tanya pada masa tu.</p>

Jadual 5.77, Sambungan.

	<p>Tapi apabila di peringkat Focus Group pun ada tapisan lagi, samada orang tu bersetuju atau tidak, bergantung kepada ahli mesyuarat lah. Kita hanya beritahu, orang ni sekian-sekian, kemiskinan dia macamana, terpulanglah. Kalau bersetuju ramai-ramailah. Itu tanggungjawab bersamalah.</p> <p>Yang kedua dari segi perkongsian kepakaran. Contohnya KKLW, PPPP, kita ni ada banyak bidang, pertanian, <i>welding..</i> KKLW tak pakar, tapi kita gunakan kepakaran Kementerian lain, jabatan lain.</p>
--	--

Jadual yang berikut ini pula mengemukakan beberapa petikan temubual bersama infoman yang menyebut mengenai masalah, cabaran dan kelemahan Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan tersebut.

Jadual 5.78 : Petikan temubual bersama infoman mengenai masalah, cabaran dan kelemahan Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan sebagai agen program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Sebenarnya ada juga yang <i>vise versa</i> kan, dia kata eKasih tak telus, sama juga dengan Mesyuarat <i>Focus Group</i> . So kena pandai-pandaila. <i>It happens.</i> (ketawa)
	Macam tak sama bendera, tak sehaluan, tak sama pendapat, ada masalah dalaman, isu tanah ke. Isu-isu macam tu..... Kes-kes macam tu lah. JKJK taknak <i>approve</i> dan taknak hantar nama dia pun. So kesian lah kan. So, kita kata, kita <i>proceed</i> lah. Kita hantar kepada eKasih lah. ICU lah yang akan masukkan ke dalam <i>Focus Group</i> . JKJK taknak bawak, so ICU lah yang bawak. Ni masalahnya dekat bawah ni, dekat penghulu, ketua kampung JKJK tu.
	Ada. Dari segi penerima tu lah. Tu yang <i>Focus Group</i> kadang-kadang.... takde. Yang ni <i>sensitive</i> lah.
	<i>Yes</i> , atas dasar bendera yang berbeza, maka ada yang tak dapat.
JKM 2	Peringkat itu mungkin timbul pada maklumat awal, daripada JKJK. JKJK akan tapis dan sebagainya.
JKM 3	Isu kadang-kadang kalau kata JKJK dia masuk sekali, dia banyak menyalahkan agensi kerajaan. Sebab apa, rujukan daripada diorang tak dilayan. Tapi bukan tak layan. Sebab rujuk benda tak layak.
	Mesyuarat Focus Group kalau melibatkan JKJK, tunggu masalah (kami) kena hentam. Kadang kita dah bagi penjelasan kita dah kata kriteria lah. Kalau tak semua orang boleh dapat.
JKM 1	Kalau JKJK, erm... saya tak rasalah... dia ada <i>list of</i> penduduk dia.. <i>just...</i> ada <i>personal interest</i> lah... <i>in fact</i> dia dah nampak kelemahan disitulah menyebabkan data tu pada peringkat awal dia

Jadual 5.78, Sambungan.

	<i>release</i> pada kita... kita boleh nampak dia bukan <i>genuine data</i> (cakap perlahan) Sikal, JK... campurtangan
KKLW 4	Kalau keputusan Focus Group majoriti tak setuju, takdelah. Kalau dia tak datang, ikut majoriti lah.

5.4.3.4 Budibicara

Budibicara adalah merupakan perkara yang subjektif dalam pembuatan keputusan sektor awam. Walaupun garis panduan dan prosedur telah jelas di dalam proses pemberian bantuan, namun dalam keadaan tertentu, budibicara masih boleh dilaksanakan bagi kelangsungan sesuatu program dan memastikan kebijakan rakyat sentiasa dipelihara.

Budibicara juga berkaitan dengan kebijaksanaan agen dalam menentukan keputusan. Terdapat banyak keadaan apabila sekiranya berdasarkan kepada soalan berstruktur di dalam borang siasatan tidak mampu memberikan gambaran sebenar keadaan atau mendalami tahap kesukaran hidup dan kemiskinan pemohon. Pemerhatian, dan siasatan lanjut bersama masyarakat sekeliling juga adalah perlu bagi memastikan dapatan hasil siasatan yang lebih tepat.

Dalam keadaan yang kritikal juga, beberapa prosedur boleh menggunakan budibicara terutamanya bagi kes-kes kecemasan sebagaimana yang disebutkan oleh salah seorang infoman. Ini adalah apabila keadaan pemohon yang sangat kritikal dan sekiranya lewat menghulurkan bantuan akan memberikan kesan negatif kepada pemohon, sistem kebijakan dan imej organisasi.

Jadual 5.79 : Petikan temubual bersama infoman mengenai konsep budibicara yang diamalkan oleh agen program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>PKP tu tak sangat sebab kat sekolah, tapi kat sekolah kita takleh <i>rigid</i> sangat contoh kata kat sekolah tu ada 2 orang je budak sekolah yang miskin tegar. So takkan sekolah tu nak buat untuk semata-mata dua orang budak ni kan. Kalau nak <i>combine</i> dengan daerah lain, susah dari segi pelaksanaan kan. So terpaksa join dengan program –program miskin. So pemilihan sekolah tu pun mainkan peranan, kita kena <i>liaise</i> dengan PPD (Pejabat Pelajaran Daerah) yang akan kenalpasti mana sekolah yang sesuai.</p> <p>Jadi kalau apa-apa pun PPD lah yang bertanggungjawab. Dari segi tu kita boleh <i>linient</i> lah kan.</p>
JKM 2	Keperluan segera, tahap tu perlu segera la.. kalau kita tak bantu dia.. dia boleh mati la.. (menggunakan budibicara tanpa mengikut prosedur awal)
JKM 3	<p>Kadang-kadang dia miskin, dia ceritakan apa yang sebenar dia dapatlah. Contoh kata pendapatan dia lah.. pendapatan RM900.. la kalau ikutkan dia melebihi kelayakan sebenar penerima bantuan.. RM720lah.</p> <p>Tapi kita ambil kira sumber tanggungan dialah. Contoh kata tanggungan dia tu, contoh kata anak 5 orang. Lepastu rumah yang dia ada tu dia tu sewa, lepas tu perbelanjaan dia tu melebihi pendapatan yang dia terimalah.</p> <p>Kalau kata RM900 tu untuk hidup di bandar ni dengan bayar sewa dengan anak 5 orang, dia sebenarnya dia kategori miskinlah, walaupun pendapatan dia sebenarnya lebih RM720.</p>
JKM 1	<p><i>So that's why</i> bila <i>investigation</i>, ada orang tanya kenapa dia ada anak, ada kereta tapi dapat bantuan. Tapi bila kita buat laporan, kita ada justifikasi kenapa nak bagi bantuan kat dia. Mungkin kerana dia ni anak OKU ke, mungkin ada penyakit yang perlukan kos tinggi ke walaupun kita nampak dia ada harta ke kereta ke, astro ke, tapi <i>in terms of money, monthly expenses</i> tu <i>not enough</i>. So we have to help lah., tapi people around them tak tau tu semua. Kadang-kadang rumah pusaka, pencari nafkah dah meninggal.. so macamana nak <i>survive</i>.</p> <p>Sebab dalam Polisi kita yang menguruskan bantuan ni, kita tak boleh <i>strict</i> lah sebenarnya dan kena budibicara.</p> <p>Tapi memang betul pun. Kita di JKM kita ni banyak guna budi bicara. Kita terpaksa. Sebab kita <i>deal with people</i>. Orang kan. Bukannya robot kita boleh <i>tune</i> balik macamtu.</p>
KKLW 4	Yang ada ni kalau kat Penang ni rumah-rumah pusaka, yang dah lama sangat. Bila dia roboh, minta bantuan lain. Benda ni <i>subjective</i> .

Susasana kritikal semasa berlakunya bencana alam juga sangat terdedah kepada keperluan menggunakan budibicara. Pada masa inilah terma “Bantuan Kecemasan” digunakan dan konsep budibicara sering menjadi rujukan kepada pihak atasan bagi

meluluskan bantuan kepada mangsa. Namun, pelaksanaan budbicara perlulah dilakukan dengan berhati-hati supaya ianya tidak menjadi “*precedent case*” di masa akan datang dan hanya akan menjerat pelaksana program perlindungan sosial kelak.

Namun begitu, salah satu kelemahan program bantuan sosial adalah, pelaksanaan konsep budi bicara di dalam mengenalpasti siapakah penerima bantuan yang layak, sekalipun kriteria dan ciri-ciri penerima yang layak telahpun digalurkan melalui garis panduan yang jelas, namun kecenderungan melakukan kesilapan masih ada dalam kalangan pegawai kes yang menyiasat mengenai kesahihan maklumat yang diberikan oleh pemohon bantuan. Bagi pemohon yang jelas mempunyai bukti yang nyata atau dokumen sahih seperti penyata pendapatan, adalah tidak sukar untuk membuat keputusan untuk menentukan kelayakan. Tetapi bagi pemohon di dalam sektor tidak formal atau bekerja sendiri, agak sukar memastikan kesahihan maklumat yang diberikan. Sekalipun, terdapat beberapa pendekatan dan proses siasatan lanjut dilakukan seperti lawatan ke rumah dan temubual bersama jiran tetangga, namun adakala budibicara dan kesilapan membuat penilaian akan mendorong kepada kesilapan proses pengenalpastian penerima bantuan yang benar-benar layak.

5.4.4 Keadaan Di Dalam Persekuturan Pelaksanaan Dasar

Faktor yang berikutnya ini pula adalah merupakan faktor pemangkin kepada keberkesanan perlaksanaan dasar perlindungan sosial di Malaysia. Dalam erti kata lain, faktor ini memberikan kesan secara tidak langsung di dalam keberkesanan proses pemberian bantuan sebagaimana yang telah dibincangkan sebelumnya. Terdapat beberapa faktor iaitu; faktor politik, sosial, ekonomi, pemohon dan penerima bantuan, pihak ketiga, serta peranan media dan audit.

5.4.4.1 Politik

Faktor politik menampakkan faktor persekitaran yang paling kuat mempengaruhi program perlindungan sosial. Analisa menggunakan NVivo menunjukkan kekerapan terma ini seringkali disebut di dalam sesi temubual bersama infoman dan jelas membuktikan bahawa suasana tersebut sememangnya berlaku secara sedar di dalam proses pelaksanaan pemberian bantuan. Mungkin desas desus mengenai perkara ini sering disebut di media sosial dan wadah yang lain, namun kajian ini membuktikan secara ilmiah mengenai kewujudan politiking tersebut.

Dua isu utama yang sering disebut oleh infoman pelaksana program iaitu, laluan politik (*political mileage*) dan campurtangan ahli politik. Laluan politik yang dimaksudkan disini ialah apabila ahli politik menggunakan wadah (*platform*) pemberian dan pengagihan bantuan sebagai tiket untuk meraih sokongan rakyat atau mendekati masyarakat terutamanya apabila hampir musim pilihanraya.

Jadual 5.80 : Petikan temubual bersama infoman mengenai laluan politik (*political mileage*) di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Betul. Tu kita tak boleh nafikan sememangnya bantuan rancak di musim pilihanraya.
JKM 2	Dan satu Arahan terbaru ni kita punya <i>stakeholder</i> di peringkat negeri.. State, semua penerima diminta dibayar secara tunai, itupun menambah beban kerja kita jugalah. (terdiam seketika) Mungkin ada baguslah supaya pemimpin setempat boleh berjumpa masyarakat, kenal penerima, tetapi dari segi proses kerja, terlampaui banyak bawak tunai lah..
	Isu.. isu.. isu macamana. Siapa yang nak jadi hero lah. (<i>ketawa</i>)(apabila ditanya mengenai isu program perlindungan sosial)
JKM 3	Kita terima arahan, kalau boleh pembayaran tu dibuat secara <i>cash</i> . Dan bagi peluang kepada pihak ... err apa... politik nilah untuk menyampaikan bantuan kepada penerima bantuan.
	Tapi kalau buat macam tu. Tu no komen lah (<i>ketawa</i>). Dia ada <i>political mileage</i> lah.
	Tapi.. tapi dia sebenar duit BSKP tu sebenarnya mendekatkan antara kerajaan dengan rakyat. Pemimpin tempatan dengan masyarakat. Sebab tu wujudkan benda tu, untuk bagi reputasi naik. (<i>ketawa</i>)

Jadual 5.80, Sambungan.

JKM 1	Masalah <i>certain</i> negeri untuk pelaksanaan melalui bank, dengan ada campurtangan politik, diorang nak ada <i>mileage</i> untuk menyampaikan bantuan. Kalau pakai bank, kurang peluang untuk bersama dengan <i>client</i> kita. <i>Mileage</i> untuk mereka. Mestilah ada, sebabtu dia marah kita nak bagi guna bank
KKLW 4	Benda tu boleh berlaku..... bila musim pilihanraya. Ada <i>special allocation</i> . Contoh apa yang nak bagi, bagi <i>target group</i> . Korang pilihlah untuk kita bagi kekalkan undi. Campurtangan memang tetap ada. Walau apa sekalipun program, kemiskinan ke projek ke, ape ke.

Kebanyakan infoman pelaksana memberikan respon yang kurang selesa mengenai laluan politik ini kerana memberi kesan terhadap kelancaran pemberian bantuan. Ini termasuklah melibatkan proses kerja yang rumit dan kawalan keselamatan yang lebih tinggi untuk mengagihkan bantuan wang yang besar secara tunai kepada penerima bantuan.

Walaubagaimanapun, beberapa infoman penerima bantuan di Melaka agak selesa dengan pemberian bantuan secara tunai kerana mereka boleh menerima wang pada masa tersebut serta merta. Ini dibuktikan dengan beberapa petikan penerima bantuan seperti jadual 5.81.

Jadual 5.81 : Petikan temubual bersama infoman mengenai keselesaan menerima bantuan secara tunai

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM A	Ok lah. Ok je. Datang sini sekejap ambil duit. Lagipun sekali je sebulan. Bukan nya tiap-tiap hari. Dapat cash lagi senang.
JKM B	Selesa la. Dapat duit cash terus. Lagi senang. Cuma bila YB datang tu, kena dengar ceramah lah apa lah.. leceh sikitlah.

Campurtangan politik pula merujuk kepada intervensi ahli politik samada di peringkat persekutuan ataupun negeri terhadap tugas pelaksana program perlindungan sosial. Ini termasuklah dengan kehendak kerajaan negeri mewujudkan keperluan atau prosedur baru

mengikut acuan negeri sendiri. Selain daripada itu, surat sokongan daripada ahli politik negeri dan persekutuan yang dimajukan bagi menyokong permohonan bantuan, tanpa mengambil kira sejauhmana kes tersebut benar-benar telus (*genuine*) agak mengganggu proses pelaksanaan program ini.

Kesemua infoman pelaksana menyetujui bahawa memang wujud campurtangan pihak kerajaan negeri atau ahli politik dalam pemberian bantuan menerusi program perlindungan sosial.

Jadual 5.82 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sikap dan campurtangan politik di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Memang ada masalah campurtangan tu. Daripada masalah campurtangan tu, akan membawa kepada masalah ketirisan.
	Tak payah guna ramai sangat. Ahli Parlimen, ADUN pun dan cukup kuat memberi campurtangan.
	Memang ada dari segi proses mengenalpasti penerima bantuan. (percanggahan antara amalan dan prosedur). Selain itu dari segi penyedia bekalan, kontraktor, juga terdapat percanggahan.
JKM 2	Cuma kita takut pro and cons, kalau... errr kita pandang dari segi <i>view politician..</i> takut kan.. <i>government..</i> (nada agak perlahan dan teragak-agak untuk menjawab)
	Dan satu Arahan terbaru ni kita punya <i>stakeholder</i> di peringkat negeri. State, semua penerima diminta dibayar secara tunai, itupun menambah beban kerja kita jugalah..
	Kalau pembangkang kat Melaka dia tak.... errr dia <i>just</i> merujuk <i>case</i> je. Sama juga mcm ahli DUN yang lain.. rujuk kes jugak. Dari segi kacau kita tu pun, kita tak rasa sangat. <i>Whatever</i> pun kita layan sama.
JKM 3	Kadang-kadang sumber rujukan YB (Yang Berhormat) tu pun.. ye laa, dia <i>just</i> surat je la. Kadang-kadang daripada surat YB tu ... kadang-kadang surat sokongan. Dia bukannya siasat dulu bahawa kes tu benar-benar layak. Maknanya yang datang melalui dia, dia buat surat sokongan, hantar kat kita
	Tapi benda ni dah... Untuk 1hb Jun nanti kita akan buat proses pembayaran melalui tunailah tapi untuk jumlah kes yang sikit lah lebih kurang 380 lebihlah, untuk kawasan Tasik Gelugor. Atas arahan nilah.. politik-politik, kita terpaksa buatlah.
JKM 1	Itu yang saya cakap tu, bila <i>Concurrent List</i> , kita tak boleh cakap apa. Kita tak boleh tak membenarkan proses tersebut dilakukan, kecuali.. CM Melaka ni memang degil. Ye lah sebab dia taknak anasir luar menerima.

Jadual 5.82, Sambungan.

	<p><i>Depend</i> la. Terengganu, ada Jawatankuasa PENIMBANG. Kelulusan tu bukan tertakluk Pegawai Kebajikan Masyarakat Daerah (PKMD), walaupun dah lulus, tapi PENIMBANG kena nilai semula. PKMD ni macam boneka. Tapi di Terengganu memang <i>obviously</i>, Bantuan AM PENIMBANG tu ada autoriti nak kata lulus atau tak.</p> <p>Melaka, tapi kacau juga, tapi <i>in silent</i>. Kebaikan hanya pada <i>state</i> lah, tapi mengganggu pencapaian matlamat sebenar.</p> <p>Ada jugaklah. Macam Melaka/Terengganu. (gelak-gelak.. nak <i>hide something</i>). <i>State</i> lain ada.. tapi tak <i>obvious</i> sgt lah. Johor / Terengganu – ada Jawatankuasa PENIMBANG. Benda tu <i>state</i>, suka hati diorg je.</p> <p>Sikap, JKKK, campurtangan, di peringkat politik tu lah. Yang lain-lain tu <i>independently</i>.</p>
KKLW 4	<p>Kita tengok <i>rule of thumb</i>, tapi dari segi orang <i>politician</i> tu.. dia nak macamni macamni.</p> <p>Contoh saya nak beri bantuan kepada orang ni, <i>so</i> sekadar dia isi borang dan hantar kepada kita dah cukup dah. Tapi dari segi <i>politician</i>, nak mintak bantuan kena minta pengesahan dari DUN dulu baru boleh hantar. Memang berlaku.</p>

Dalam masa yang sama, campurtangan pihak kerajaan negeri dalam isu kebajikan dan perlindungan sosial dilihat turut memberi kesan positif kepada pelaksananya. Ini dapat dilihat melalui beberapa pernyataan daripada infoman seperti berikut.

Jadual 5.83 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kesan positif campurtangan politik di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>Isu yg timbul, apabila banyak permohonan tak diketahui pemimpin setempat, orang luar datang dan sebagainya.. Setiap permohonan supaya pemimpin setempat tahu dan mengambil tahu hal kebajikan anak-anak buah dia, Mungkin makan masa sikit la, tapi memudahkan dari segi pemantauan. Kadang-kadang Pengurus JKKK lebih tahu anak buah dia, dari segi ketelusan, di peringkat bawah dah tapis dulu, sampai kat kita mudah la.</p>
JKM 1	<p>KOBEMAS itu inisiatif kerajaan negeri (Melaka). Kelantan contohnya, semua warga emas, ada insurans, pakai duit kerajaan negeri. Sepatutnya kewangan (treasury) tak bagi, tapi sebab dia guna kewangan negeri ke.. tak tahu.. saya terdengarlah. Duit bantuan itu adalah bentuk saraan. So kita tak sepatutnya usik duit tu. Even kalau bank nak <i>charge</i> pun takleh.</p> <p>Yang Melaka tu dia dah ada persetujuan, dah ada MOU dengan penerima bantuan.</p>

Sokongan daripada badan politik di negeri dalam melaksanakan bantuan sosial turut menjadi perhatian dalam kajian ini. Inisiatif daripada negeri yang dikaji juga menunjukkan bahawa kerajaan negeri juga memberikan perhatian yang sangat serius terhadap pembangunan masyarakat dan pembasmian kemiskinan ini. Melaka contohnya mewujudkan Koperasi Bela Masyarakat Melaka (Bhd) (KOBEMAS) sebagai satu bentuk saham jangka panjang kepada penerima bantuan daripada jabatan atau kementerian.

Selain daripada itu juga, Pulau Pinang pula mewujudkan beberapa jenis bantuan kewangan yang mempunyai konsep agak menyeluruh apabila kesemua kumpulan individu akan layak menerima bantuan tanpa mengira status ekonomi isirumah masing-masing. Contohnya bantuan orang tua yang diberikan sebanyak RM200 sekali bagi setiap tahun kepada semua warga tua yang berumur 60 tahun ke atas.

Jadual 5.84 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sokongan, komitmen dan inisiatif positif politik Kerajaan Negeri terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 3	CM Melaka <i>responsive</i> . JKKE pun kuat. Melaka CM rajin turun
JKM 2	Kita punya CM... antara fokus kerajaan negeri tekankan pun ialah kepada pemberian bantuan. Dia sangat menekankanlah. Antara faktor penyumbang lah. YB Ketua menteri pun sendiri.... tu sebab ada wujud unit Pembela tu. Untuk menyelaraskan.. Tapi baguslah.. idea ni Melaka je ada sebelum ada eKasih untuk menyelaraskan dan gabungkan bantuan bawah kerajaan negeri, masukkan bawah satu sistem dan diselaraskan Keprihatinan. Selalunya dari CM. CM ni memang cukup prihatinlah. Banyak aduan. CM ni selalu turun kampung. Antara perkara yang paling utama adalah bantuan. Tu sebab kalau DO takde turun sekali ngan dia, dia risau.. susah lah..
	Itu macam CM punya <i>idea</i> , itu yang dia wujudkan Bangunan Kota Cemerlang. JKM kat sini, TAPEN kat sini, Pembela, Rakyat datang sini, semua kemudahan dia boleh dapat. Tekun kat sini. Berkaitan bantuan datang kat sini. Tapi dari segi data , CM wujudkan Pembela. <i>Whatever bantuan, key-in dalam tu.</i>
	Antara campurtangan yang berjaya adalah penubuhan KOBEMAS – Koperasi Bela Masyarakat. Koperasi utk penerima bantuan. Koperasi ni, idea kerajaan negeri, diwujudkan. Penerima bantuan menyumbangkan <i>share</i> jadi ahli, dan membayar yuran RM10 dan <i>share</i> saham RM100, iaitu dipotong RM10 setiap bulan.

Jadual 5.84, Sambungan.

	<p><i>That means</i> setiap penerima bantuan dipotong RM10. So duit akan digunakan oleh koperasi ni utk program peningkatan ekonomi dan sebagainya. Macam baru-baru ni penubuhan Hotel KOBEMAS.</p> <p>Macam koperasi tu lah, mula-mula bisinglah. Sebab benda baru. Koperasi ni bagus lah. Daripada guna habis, <i>at least something</i> la. <i>At least</i> ada <i>income</i> lain la. Dia pun boleh dapat saham lebih.</p> <p>Melaka ni kira baguslah dari proses penyampaian bantuan, segi peranan macam pemimpin setempat. Mungkin separuh agensi anggap itu menyusahkan, sebab banyak rujukan, tapi dari segi kesan dia, ha.. tengok dulu kita ada banyak aduan. Lambat apa semua, orang ni tak capai lagi, tak siasat...</p> <p>Tapi dengan input yang diorang kasi kat kita, kita dah sampai tahap..ye lah kalau dah kurang aduan tu maknanya sesuatu....<i>that means</i> ok la dari segi pencapaian.</p> <p>So dari segi penyampaian bantuan kita perlu jugak bantuan daripada JKKK, memang kita perlu. Kita takkan tercapai macam orang-orang kampung, orang yang solok, orang baru pindah, kita takkan capai. Diorang lebih tahu.</p> <p>Ini pun kita setuju juga... dari segi pelaksanaan melalui JKKK. Mungkin akan timbul, cakap, isu pilih kasih. Tapi isu itu akan dapat dikesan, di peringkat pentadbiran kerajaan negeri sebab Melaka ni <i>access</i> untuk aduan tu di tahap tinggi, di tahap Ketua Menteri. Pengerusi JKKK aduan akan sampai dan tindakan akan cepat diambil.</p>
JKM 3	<p>Lagi pun dia (kerajaan negeri Pulau Pinang) banyak perkenalkan inisiatif baru, walaupun benda tu bukan bersifat bulanan.</p> <p>Tapi inisiatif dia <i>simple</i> je kalau kita tengok. Tak melibatkan duit yang banyak.</p> <p>Tapi dari takde jadi ada.</p>
JKM 1	<p>Kita tak (bantu) secara langsung. Tapi <i>we are together (Kerajaan Persekutuan dan Negeri)</i>.</p> <p>Kata <i>concurrent list</i> tu kita <i>very clear</i> dan kita takde masalah, kecuali negeri pembangkang, yang tu ada banyak isu.</p>
KKLW 4	Sebab apa yang orang mintak bantuan, <i>Politician</i> akan cuba <i>support</i> untuk apa yang dia nak.
JKM B	Saya geram sangat bila JKKK tak layan saya sangat. Saya naik terus jumpa dengan CM (Ketua Menteri). Saya cerita dengan CM. CM sokong. CM Keluarkan surat. 2 – 3 bulan lepas tu, saya dapat bantuan.
JKM D	Masa nak memohon bantuan ni, Pemuda UMNO juga banyak bantu. Sebab mereka datang rumah, bantu memohon kepada Zakat, pada JKM semua.
JKM E	Pihak Pemuda UMNO yang banyak bantu. Diorang yang usaha sama-sama anjur roadshow tu. Diorang banyak bantu. Sekarang pun kadang-kadang diorang ada bagi bantuan.

Walaupun beberapa kesan positif dilihat dalam campurtangan dan inisiatif kerajaan negeri, namun kesan yang kurang baik juga tidak boleh dipandang ringan. Beberapa implikasi campurtangan telah menyebabkan kelewatan bantuan dan ketidakadilan.

Jadual 5.85 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sokongan pihak Politik Negeri yang memberikan kesan kurang baik serta kurangnya sokongan dalam terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Masalahnya kerajaan negeri tak suka ATM masuk. Diorang tak suka. Sarawak ok sikitlah. Sabahlah dia tak kasi masuk, dia memang tak suka. Kat semenanjung ok
	Sabah ada Semporna, <i>last minit</i> . Sarawak pun tolak mula-mula. Dia nak yang dari sana juga, <i>so</i> bila tengok semenanjung dah buat, baru dia nak buat. Tapi <i>start</i> lambat la, leceh la.
JKM 3	Tapi bila campurtangan yang ni, diorang mintak mcam-macamlah. Benda yang ada tak sepatutnya ada, terpaksa diadakan. Diorang mintak sampai bolehlah.. Lagi satu perubahan tu.. dia dah jadi arahan mulutlah. Beli ni.. beli ni.. Sebenarnya dalam kita punya SOP tak ada.
JKM 1	Itu memang saya tak sangkal. Memang berlaku. Kadang-kadang pegawai kebajikan / pegawai penyiasat kita terpaksa jugaklah menyokong kes-kes yang dirujuk oleh <i>politician</i> , termasuk yang tak layak. Yang tak layak ni kadang-kadang terpaksa luluskan jugak, sebab desakan oleh wakil rakyat <i>especially</i> masa Projek Cari tu. <i>The moment</i> dia minta, PPC sokong, lulus. Masalah <i>certain</i> negeri untuk pelaksanaan melalui bank, dengan ada campurtangan politik, diorang nak ada <i>mileage</i> untuk menyampaikan bantuan. <i>Our stand</i> , tak boleh buat apa.

Pelaksanaan program perlindungan sosial juga sedikit terganggu apabila wujudnya konflik dan persaingan politik antara pihak kerajaan Negeri dan Persekutuan. Cabaran ini lebih ketara apabila kerajaan Negeri diterajui oleh pihak pembangkang berbanding negeri yang diterajui oleh parti politik kerajaan. Suasana ini secara tidak langsung memberi tekanan dan dilemma kepada pelaksana program perlindungan sosial.

Jadual 5.86 : Petikan temubual bersama infoman mengenai konflik dan persaingan politik peringkat kerajaan Persekutuan dan Negeri terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<i>Limitation is everywhere.</i> Sebab kadang-kadang masalah kawasan, putih kelabu hitam.. (kawasan pembangkang) (bercakap perlahan) Kalau Persekutuan sesama Persekutuan senang.
JKM 2	Ada percanggahan antara kehendak kerajaan persekutuan dan negeri. Tu termasuk antara segi <i>conflict</i> la tu, kehendak kerajaan negeri dan kerajaan persekutuan. <i>That means</i> kena cari jalan tengah lah.
JKM 3	Ini kadang-kadang pandangan orang politik. Mungkin geram ke tengok, kerajaan negeri bagi duit untuk elakkan kerajaan negeri daripada bagi duit, dia nak <i>apply</i> kan semua Bantuan Am Persekutuan di semua negeri. Terutamanya negeri-negeri pembangkanglah. Dia akan laksanakan kerajaan negeri pembangkang ni, dah tak terlibat dalam pemberian bantuan lagi dah. Tapi benda tu menyalahi peraturan bawah <i>Concurrent List</i> lah. Lagi pun dia (kerajaan negeri Pulau Pinang) banyak perkenalkan inisiatif baru, walaupun benda tu bukan bersifat bulanan. Tapi benda tu jadi macam apa, jadi satu ancaman la sebenarnya pada Kerajaan Persekutuan. Yang tu pun kecohlah. Sampai KL dok tanya, minta <i>figure</i> berapa banyak dah kita proses. Berapa banyak diorang punya ni. Federal.. negeri jangan kacau. Macam Melaka, sebab dia ingatkan dia bawah satu <i>compartment</i> .. Bahagian politik yang sama. Bahagian BN kan (ketawa) walhal kalau ikut bidang tugas, sumber peruntukan negeri, negeri jelah. Tapi ni sampaikan peruntukan <i>federal</i> pun, diorang nak buat pembayaran tunai.
	Bila timbul masalah kerajaan berbeza dia jadi kekangan lah. Macam ICU (ketawa) dia tak boleh nak turun <i>on the ground</i> lah, dia tak boleh nak pergi sebab apa dia kalau ikutkan dia perlu kerjasama daripada jentera pentadbiran negeri sebab di peringkat daerah DO yang bertanggungjawab.
KKLW 4	Tapi kalau Kedah dan Penang, secara jujurnya saya tak pernah ke SUK pun. Tak pernah berhubung langsung pun untuk membincangkan hal ehwal berkaitan pembasmian kemiskinan. Tak pernah dijemput pun. Ya lah berbeza kerajaan

Sentimen parti politik juga turut disebut di dalam sesi temubual bersama infoman. Ini bermaksud, keputusan pemberian bantuan juga adakala dipengaruhi oleh kecenderungan atau unsur-unsur politik dalam kalangan agen perlindungan sosial.

Jadual 5.87 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sentimen Parti Politik terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Macam tak sama bendera, tak sehaluan, tak sama pendapat, ada masalah dalaman, isu tanah ke. Isu-isu macam tu.</p> <p>Ada satu kes, kat Pahang. Ada 3 orang. Seorang tu OKU, dua orang lagi tu dah kira uzur la, warga emas. So dia buat permohonan untuk PBR, orang ni datang mengadu, dah berapa tahun mintak, asyik tak dapat je tao. So dia kata bila dia rujuk JKKK, JKKK kata diorang dah majukan, tapi kementerian yang taknak. So diorang panjat la ke sini. Dan orang tu beritahu, yang dia (OKU) bukan orang situ, tapi family dia dah beli tanah dekat situ, so dia nak pergi mana. Kalaupun dia bukan orang situ, kenapa dia tak layak. Isu berdagang. Kadang sebab macamtu pun dia boleh <i>drop</i>.</p> <p><i>Yes, atas dasar bendera yang berbeza, maka ada yang tak dapat.</i></p> <p>Tak semua kawasan lah. Tapi adalah <i>especially</i>, yang negeri Persekutuan dengan negeri pembangkang. Biasalah kalau pembangkang ambil Persekutuan pun, benda akan jadi macam tu. Tapi tak semualah. Tapi kalau sama Persekutuan pun ada puak-puak. Itu adalah perkara biasa politik ni.</p>
JKM 2	Pengaruh politik.. (fikir lama nak jawab). Ada tu ada. (jawab perlahan)
JKM 3	<p>Bila kita pada tengok permohonan, takde. Pendaftaran, takde. Tak taulah.. saya tak tahu la apa masalah dia. Mungkin dia mungkin bukan orang yang ini. Dia mohon, lepas tu dia sekat lah. Di peringkat JKKK lah. Itu sebab dia tak sampai kepada kita. Tapi tu lah, kalau kata dia <i>direct</i> terus datang atas tiket.. contoh kata, kita memang tau dia ni (berhenti agak lama) .. mempunyai fahaman politik yang berlainan.. Contohnya orang PAS, DAP, yang itu kita tak letakkan sebagai kriteria. Siapa-siapa yang datang, kita tak pandang pada yang tu. Daripada segi pilih kasih, pandangan politik, di JKM memang tak ada..</p> <p>Yang itu kita tak tahu la. Di peringkat JKKK kita tak tahu la. Yang dirujuk oleh parti politik ni berdasarkan pada dia punya fahaman politik pada <i>interest</i> dia.. pada parti politik.. contoh macam kita terima.. (ketawa dan menunjukkan surat rujukan permohonan kepada penemubual)</p> <p>Ermm.. isu yang timbul adalah duit SBKP tu lah. (Skim Bantuan Kawasan Parlimen tu lah)..</p> <p>Satu lagi.. err.. diorang (pembangkang) tak ada sumber. Dia akan jadi macam sekatan la. Penafian, penafian apa.. penafian hak kawasan untuk kawasan pembangkang. Contoh kata dia ni.. err.. contoh kata dia pengundi BN. Tapi dia duduk kawasan pembangkang, dia tak boleh nak dapatkan dana. Atau sumber peruntukan yang tu kan. Yang tu dia tak dapat.... Tapi misal kata kawasan yang BN ni.. errr dia BN, kawasan ni BN ni menang, dia boleh terus <i>direct</i> terus jumpa YB.</p> <p>Tapi bila dia beza-bezakan kawasan, dia.. penafian haklah macam saya kata. Penafian hak lah. Untuk kawasan ni (kawasan pembangkang), penyokong BN pun dia takkan dapat. Pembangkang apatah lagi. (<i>merujuk kepada program MAYANG</i>)</p>

Jadual 5.87, Sambungan.

	Tapi kalau pembangkang masuk kawasan BN, untung pada dia pulak. Dia boleh guna, sebab YB kat situ nak undi daripada dia. (ketawa).
JKM 1	Hehe.. yang itu ada jugaklah.. (bila ditanya samada wujud sentimen politik dalam program perlindungan sosial).
KKLW 4	Adalah. (perlahan) Banyaklah. Di negeri lah. Orang-orang persekutuan di negeri. Penerima. Calon-calon <i>favourite</i> dialah.

Ini diperkuuhkan dengan bukti borang sebagaimana di gambarajah 5.2 yang diperolehi semasa sesi temubual dan melalui prosedur eKasih tersebut sendiri. Borang tersebut menunjukkan keperluan bagi pemohon untuk mengisi maklumat berkaitan diri sendiri, dan memerlukan pengesahan atau sokongan daripada JAPERUN, Penghulu atau Pengerusi JKKK Kawasan pemohon.

Prosedur yang diwujudkan di peringkat negeri ini boleh menyebabkan pelaksanaan program perlindungan sosial terdedah kepada sentimen politik, pilih kasih, kroni dan sebagainya sekiranya tidak ditangani dengan berhati-hati.

5.4.4.2 Demografi sosial

Demografi sosial juga merupakan faktor yang memberi kesan terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial. Perkembangan kependudukan, kesihatan, kemiskinan, mobiliti, taraf hidup dan gaya hidup masyarakat adalah merupakan faktor demografi sosial yang sangat berkait rapat dengan perlindungan sosial.



BORANG PENDAFTARAN E-KASIH		
*Sila masukkan butiran anda untuk diproses oleh Unit Penyelarasian Pelaksanaan, Jabatan Perdana Menteri dan bancian akan dilanjutkan oleh Pihak Pejabat Pembangunan Negeri Melaka (PPN) ke atas KIR MISKIN yang layak sebelum dimasukkan ke dalam Sistem e-Kasih.		
*Nama Ketua Isi Rumah (KIR)	:	
*No. KP Baru KIR	:	
*Pekerjaan	:	
*Jumlah Pendapatan Bulanan (isi rumah) (RM)	:	
*Bil. Isi Rumah (Tanggungan)	:	
*Alamat Lengkap	:	
*DUN	:	
Mukim	:	
*Telefon Yang Boleh Dihubungi	:	
*Tahap Kesihatan	:	
PENGESAHAN DAN SORONGAN HENDARCAH DIBUAT SAMADA JAPERUN (PENGHILIRUAN ATAU PANGERUSI) UNTUK PENGAYAAN		
CATATAN / KOMEN	: LAYAK	
	: TIDAK LAYAK	
TANDATANGAN / COP	:	
TARIKH	:	
KEGUNAAN PEJABAT		
TARIKH TERIMA BORANG		
TARIKH DAFTAR E-KASIH		

Gambarajah 5.2 : Borang Pendaftaran eKasih (yang diwujudkan di Negeri Melaka)

Kerapuhan sosial (*social vulnerability*) seperti kemalangan, kematian, kehilangan pekerjaan samada individu atau ketua isirumah turut memberi kesan terhadap mobiliti sosial yang menyebabkan penurunan strata atau taraf kehidupan mereka menjadi lebih sukar atau miskin. Situasi ini secara tidak langsung mendorong pertambahan jumlah pemohon atau individu yang layak mendapat bantuan sosial pada sesuatu masa tertentu. Perubahan ini agak sukar untuk diramal oleh penyedia bantuan awam.

Jadual 5.88 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kesan demografi sosial terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 3	Terdapat beberapa keadaan atau kes apabila individu akan menjadi tiba-tiba miskin seperti rumah terbakar, ketua isirumah meninggal dan sebagainya.

Antara lain faktor demografi sosial yang mempengaruhi keberkesanan program perlindungan sosial juga melibatkan peningkatan gaya hidup masyarakat yang mendorong kepada keperluan kewangan yang lebih meruncing. Peningkatan jangkahayat serta penurunan taraf kelahiran memberi kesan secara tidak langsung.

Jadual 5.89 : Petikan temubual bersama infoman mengenai tahap kelahiran dan jangkahayat terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
JKM 1berapa banyak pulak yang meninggal. Kita boleh <i>project</i> tapi kita <i>also not so sure</i> , kita tak boleh. So kita cuma 50%.. lepas tu berbeza-beza pula dengan kumpulan sasar. Kalau kata tahun ni banyak pulak yang kelahiran meningkat dia akan <i>affect</i> bantuan kanak-kanan. Dah dia akan jadi bantuan kanak-kanak lebih tinggi. Tapi sekarang ni, bantuan orang tua pulak banyak sebab sekarang ni <i>ageing population</i> dah <i>very high</i> . Dah <i>increase</i> , pastu anak-anak ni pulak, <i>increase</i> pulak bilangan anak yang kurang beri sumber kewangan pada ibu bapa. Itu yang menyebabkan <i>increase</i> tu. <i>Every year</i> kita memang bermain dengan 50% lah.
	Sebab manusia berubah. Ada bertambah baik, ada tak. Ibu tunggal yang kawin dengan jutawan. takkan kita nak teruskan. Atau kahwin dengan <i>drug addict</i> , takkan kita nak tutup bantuan dia. <i>That's why</i> kita kena buat <i>review</i> .

Kedudukan atau kependudukan masyarakat yang berdekatan antara satu sama lain juga memudahkan komunikasi antara individu dalam berkongsi maklumat mengenai program bantuan awam. Menerusi pemerhatian persekitaran juga menjadikan kesedaran

masyarakat terhadap hak dan kelayakan mereka untuk menerima dan mendapatkan bantuan semakin meningkat.

Walaubagaimanapun, faktor kedudukan geografi atau lokasi penduduk yang agak pedalaman turut menjadi isu apabila proses mengenalpasti pemohon yang benar-benar layak sangat bergantung kepada wakil penduduk. Wakil penduduk atau sering dirujuk sebagai JKKK perlulah memainkan peranan untuk mengemukakan maklumat dan memajukan permohonan. Pelaksana dalam kalangan kakitangan JKM dan KKLW bergantung kepada maklumat yang diberikan oleh JKKK tersebut kerana kekangan kakitangan jabatan menjadi cabaran untuk mendapatkan maklumat individu yang layak dan perlu dibantu.

Bukan itu sahaja, setelah permohonan tersebut diterima, proses pengagihan bantuan juga merupakan cabaran kepada pelaksana. Ini memerlukan komitmen yang kuat di kalangan pelaksana program perlindungan sosial untuk menyampaikan bantuan tersebut disebabkan oleh faktor logistik.

Jadual 5.90 : Petikan temubual bersama infoman mengenai faktor kedudukan fizikal dan lokasi penduduk yang mempengaruhi keberkesanan pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Tu ada cadangan dulu kita bagi makanan seimbang ni pada KEMAS untuk buat agihan, tapi diorang juga tak de kapasiti seramai itu untuk buat agihan. Diorang cerita kadang-kadang tu nak sampai ke tempat tu sampai 6 jam naik bot. Tu yang kadang-kadang kena naik helikopter, tapi kalau naik helikopter tu je dah berapa kan. So kita nampak tak efektif, kemudian Kementerian Kesihatan dah buat, <i>so this year</i> kita dah <i>drop</i> program ni.
	Tahun depan ada PLKK, sebab atas dasar permintaan dan justifikasi, sebab luar bandar ni tak mampu nak pergi <i>private college</i> ke apa, even kalau mampu pun tak layak.
JKM 2	Tapi tulah, tahap ketercapaian bantuan di Melaka tu tinggi. Dari segi taburan penduduk, semua hampir dan rapat, Melaka lain sikit. Rumah rapat-rapat dan rumah hampir. Kampung Melaka rapat-rapat. Antara punca sebablah. Maklumat tu senang <i>access</i> .

Jadual 5.90, Sambungan.

	<i>So dari segi penyampaian bantuan kita perlu jugak bantuan daripada JKKK, memang kita perlu. Kita takkan tercapai macam orang-orang kampung, orang yang solok, orang baru pindah, kita takkan capai. Diorang lebih tahu.</i>
JKM 1	<i>But here only aduan untuk ni, aduan mengenai bantuan sahaja. Yang cater untuk aduan sahaja. Sebab kita ni sangat glamour tentang aduan. Takdela aduan tu tak glamour dgn JKM. Kalau nak harapkan penerima bantuan yang duduk dekat rural area, masyarakat tak tau pun apa yang JKM buat.</i>
KKLW 4	Tapi dari segi keciciran tu <i>percentage</i> tu sikit sangatlah. Kadang-kadang cicir tu pun kita tak tahu, dalam hutan ada rumah, melainkan kalau dia mohon sendiri.

5.4.4.3 Ekonomi

Isu ekonomi pada dasarnya berkisar kepada peningkatan kos dan taraf hidup masyarakat masa kini. Ini melibatkan kos perubatan, perbelanjaan isirumah yang memerlukan kerajaan memberikan bantuan yang lebih baik kepada masyarakat untuk memastikan inklusif sosial di dalam masyarakat.

Jadual 5.91 : Petikan temubual bersama infoman mengenai faktor ekonomi yang memberi kesan terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Perubahan tu ambil kita banyak faktor. Harga semasa, komplen etc. <i>Guideline</i> tu berubah ikut pada <i>review</i> , pada setiap kali ada kenaikan harga (contoh PBR) kita kena <i>review</i> .
JKM 1	Contoh Bantuan Orang Tua, mula RM100 je, <i>then</i> naik RM200, <i>then</i> sekarang RM300.. Atas dasar sebab <i>cost of living</i> . Bantuan Kanak-kanak dulu satu kepala RM80, sekarang kita dah naikkan. Tapi kadar kenaikan <i>depend</i> kepada menteri, keadaan kewangan pada ketika itu berapa banyak kerajaan boleh <i>support</i> kita.

5.4.4.4 Pemohon bantuan

Terdapat beberapa keadaan di mana keberkesanan program perlindungan sosial turut bergantung kepada maklumat yang diberikan oleh pemohon. Pertamanya, kesahihan dan ketepatan maklumat yang diberikan oleh pemohon dalam mengemukakan permohonan bantuan kepada JKM atau KKLW. Sejauhmana maklumat yang diberikan oleh pemohon benar-benar menggambarkan situasi sebenar, atau taraf kesukaran yang dihadapi akan memberi kesan kepada keputusan pegawai kes atau pegawai siasatan sebelum permohonan dimajukan ke peringkat yang seterusnya.

Dalam masa yang sama juga, isu penipuan maklumat turut menjelaskan reputasi organisasi penyedia perlindungan sosial. Malah ianya secara tidak langsung menutup peluang kepada mereka yang benar-benar layak. Salah satu daripada kesilapan pengenalpastian (*error in targeting*) juga berpunca daripada penipuan pemohon bantuan.

Jadual 5.92 : Petikan temubual bersama infoman mengenai faktor kesahihan maklumat atau penipuan yang diterima daripada pemohon dalam program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW1 tapi <i>most</i> aduan (ketawa) tak layak pun. Ye lah, nak kata dia punya <i>percentage</i> , saya tak boleh nak <i>decidelah</i> . Kita anggap, sebab dah bagi, bila dah bagi, tak boleh ambil balik, sebab semua bentuk bantuan, bagi hangus. Rumah ke, Peningkatan Pendapatan ke, kalau nak kata penerima dari segi yang layak, mereka layakla. Untuk setiap program tu kira 70 (layak)– 30 (tak layak).
JKM 3	Terdapat masalah penipuan data semasa maklumat awal tu. Tu yang menyebabkan kadang-kadang, kes tak layak tu - dapat, kes tak layak - dapat. ...yelah macam orang yang bermula macam orang kerja sendiri, dia takde <i>payslip</i> . Kat situ memudahkan untuk dia tu <i>manipulate</i> data lah. Macam menipulah lebih kurang.. aaa... sebab tak ada bukti sokongan. Tu yang kadang-kadang ada <i>client</i> yang cuba-cuba, dan yang nak menipu la. Dia akan dapat banyak sumber bantuan daripada negeri. Daripada pelbagai agensi. Kalau kata dia pandai <i>manipulate</i> maklumat tu.
JKM 1	<i>So we are responsible to investigate and interview them, so we found out</i> lepas investigation tu, berapa % je.. <i>Half of them</i> je yang really qualified to achieve kita punya requirement. (layak)

Jadual 5.92, Sambungan.

KKLW 4	<p>Sebab apa tu, kadang-kadang apa yang dipohon tu tak betul pun. Kadang-kadang dia kata layak tapi tak layak. Dari segi pendapatan dia banyak, kadang-kadang asset cair takde, tapi asset lain.... yang lain tu banyak.. tanah, kebun getah..</p>
	<p>Saya tak kata orang miskin ni semuanya baik. Kadang-kadang ada juga tak baik, sebab diorang ni akan buat selagi mampu untuk dapatkan bantuan, samada secara menipu ke, cara, kadang-kadang maklumat yang kita dapat tu pun tak betul-betul <i>pure</i> betul.</p>
	<p>Sebab tu bila kata dalam Focus Group, contoh saya bentang sekejap lagi ada lagi ketua-ketua jabatan atau agensi-agensi pemberi bantuan yang lain atau <i>politician</i> kenal nama si A ni. So diorang kata dia ni pernah dapat bantuan. So apa yang dia kata ni dia tipu.. Dia ada tanah, berapa relung, dia ada kereta, dia ada motor. Pernah hari tu ada satu kes. Sebab tu kita tak suka pergi bagitahu. Tapi risiko jugaklah sebab kalau dia takde.. Kat Perlis.. kereta baru beli.. Walaupun proton Saga, tapi <i>consider</i> baru lah tu.. baru beli. Maknanya mampulah dari segi kedudukan kewangan. Diorang sorok, diorang simpan, letak rumah jiran. Ada Astro. Sesetengah tempat memang ada Astro pun kita bagi bantuan sebab contoh kat Balik Pulau kalau takde Astro langung tak boleh dapat siaran.</p>

Untuk memastikan pelaksanaan program perlindungan sosial yang berkesan, kejelasan dan pemahaman terhadap kelayakan sesuatu program dalam kalangan pemohon juga tidak kurang pentingnya. Kemudahan mengakses maklumat yang diperolehi daripada persekitaran mendorong kepada lambakan permohonan yang diterima oleh agensi penyedia bantuan awam. Walaubagaimanapun, terdapat masalah mengenai pemahaman yang jelas mengenai maklumat, syarat kelayakan dan prosedur permohonan bantuan dalam kalangan pemohon bantuan awam. Isu kurangnya pemahaman terhadap kelayakan sebenar penerimaan bantuan ini telah menyebabkan meningkatnya bebanan kerja pelaksana program bantuan awam yang terpaksa melayan permohonan berulang-ulang daripada pemohon yang sama. Keadaan dibebankan lagi dengan sokongan tanpa ususl periksa oleh pemimpin politik kawasan yang berkaitan.

Jadual 5.93 : Petikan temubual bersama infoman mengenai faktor pemahaman terhadap program yang memberi kesan terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	<p>Bagusnya Melaka,maklumat mengenai syarat ke apa ke.. maklumat bantuan memang ramai yang tahu, memang kita rasa sampai tahap akar umbi. Tu sebab kadang-kadang diorang boleh tanya kita “Nak mohon bantuan apa?... “saya layak bawah bantuan bawah RM720 tu” dan lain-lain. <i>That means</i> diorang dah <i>explore</i> sebab internet dah ada.. dari segi maklumat diorang dah ada <i>access</i>..</p>
JKM 3	<p>Kadang-kadang ada yang terus kepada kita pun tak layak. Tapi kalau.. berkaitan anak dia tak maklumkan.. daripada peringkat awal tu kita dah <i>reject</i> la.. sebab apa pendapatan dia RM900, maklumat anak dia tak beritahu.. Maklumat sebenar dia tak beritahu... kita akan <i>reject</i>.. tapi sebenarnya dia layak.. Tapi kadang-kadang ada orang.. dia punya pendapatan melebihi RM720, tapi dia kata pendapatan kurang.. kata pendapatan RM500.. anak ramai.. daripada situ... dari maklumat awal tu.. kita rasa dia macam layak.. dekat situ..</p> <p><i>Advantage</i>.. Itu sebab ramai orang dia nak berdaftar bawah e-kasih, dia ingat dia akan dapat semua bantuan bawah di bawah agensi ICU tu lah.</p> <p>Kalau ikutkan dia ni, ditamatkan kes. Disebabkan selepas setahun kita buat kajisemula, dia memang tak layak utk dapat. Tapi dia akan gunakan <i>channel</i> politik ni untuk dapatkan baliklah.</p> <p>Saya suruh orang kita pergi siasatlah. Bila siasat tengok dan memang dia ni tak layaklah. Tapi dia tak puas hati dia datang lagi. Dia kata, sebenarnya, maklumat dia bagi tu tak tepatlah.. apa semua kan. Kita kata tak layak berdasarkan interview (maklumat) yang kita terima awal lah. Memang tak layak. Tapi dia tak puas hati, saya suruh pekerja kes untuk pergi ke rumah pulak. Bila siasat pulak tengok, macam lawatan ke rumah, pun tak layak jugaklah.</p> <p>Diorang kena faham lah. Sebenarnya macam kita bagi tu pun, permulaan kita bagi kelulusan bantuan tu pun, bantuan tu bukan utk tempoh masa yang lama. Dia ada tempoh masa tertentu. Contoh kata dia dah tak layak, kita akan tamatkan bantuan. Dalam masa yang sama perlu berkerja la.</p>

5.4.4.5 Penerima bantuan

Sikap dan mentaliti penerima bantuan juga mendapat perhatian yang serius dan adakala sinikal dalam kalangan infoman. Kebanyakan mereka bersetuju bahawa kadar kemiskinan dapat dikurangkan sekiranya penerima bantuan mempunyai sikap ingin berubah dan berusaha dengan lebih gigih untuk meningkatkan taraf hidup menerusi

program bantuan yang diberikan oleh kerajaan. Program peningkatan pendapatan atau geran pelancaran adalah saluran atau inisiatif kerajaan bagi membantu golongan ini mendapatkan pendapatan melalui pelbagai cara dan peralatan sokongan dalam perniagaan. Namun, program tersebut berhadapan dengan cabaran dalam pencapaian keberkesanannya.

Jadual 5.94 : Petikan temubual bersama infoman mengenai mentaliti penerima bantuan yang memberi kesan terhadap program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 3	<i>First class (bantuan) tapi mentality penerima (3rd class).</i>
KKLW 1	Ada seorang tok imam pun dapat. Kenapa pak imam ambil kan? Dia jawab “Orang dah bagi, takkan saya nak tolak”. Pak imam kan dah ada elaun. Tu lah sekarang, dunia kan. <i>Material nombor 1.</i>
JKM 2	<i>Attitude</i> la penerima bantuan. Ye lah diorang dah.. Kitaran kemiskinan. Keluarga dia dah kat situ, miskin, lama-lama pun mentaliti tu susah nak ubah. Kadang-kadang ada jugak kita kasi projek apa semua, tak jalan. Tapi itulah dia punya sikap, tapi <i>whatever</i> pun itulah. Kita takleh <i>give up</i> . Bantu diorang ni macamtu lah.. Bukan jenis orang dah ada motivasi. Dia nak buat benda tu, dah ada tahap 5. Kita <i>just</i> bantu 5, ni yang ada 0. Kita nak bantu.
JKM 3	Tapi sebenarnya diorang ni, walaupun miskin, tapi... (ketawa) tu perubahan minda lah. Dia lebih kepada perubahan mindalah. Kalau kita buat perubahan minda pun yang tu tak.. sebab dia dah.. entahlah.. tu yang banyak program yang bagi geran pelancaran tu pun, banyak tak berjaya. Sebab itu lah, sebab minda tu kan. Dia dapat benda tu. Dia anggap benda tu free.. geran pelancaran pun percuma, dia tak payah nak bayar balik. Dia tak terikat nak bayar bulan-bulan.. Dia <i>take it for granted</i> ..
JKM 1	Yang tu dah <i>confirm fix</i> bantuan. Yang pendapatan <i>small scale</i> lah, <i>market</i> tak tau macamana. Belum tentu untung belum tentu rugi. So baik <i>Maintain</i> apa-apa hal RM300 ada. diorang pun cerdik jugak

Selain daripada sikap, mentaliti penerima bantuan juga turut disebut oleh infoman dalam usaha pembasmian kemiskinan menerusi program perlindungan sosial. Kurang komited, tidak menghargai bantuan, tidak berusaha lebih gigih dalam menjayakan Program Peningkatan Pendapatan adalah antara aspek utama yang dihadapi oleh pelaksana perlindungan sosial.

Jadual 5.95 : Petikan temubual bersama infoman mengenai sikap penerima bantuan yang memberi kesan terhadap program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Cuma ASB sejahtera, RM5000 tu bukan pinjaman. Hanya <i>tag aje</i>. Dia ambil dividen je. Dia kata, baik ASB PPRT, RM5000 tu diorang boleh dapat kan. Yang ASB Sejahtera ni, dia hanya dapat dividen, setahun berapa banyak je kan. Tu lah.. Asalnya nak menyimpan tapi orang-orang macamni takde nak simpannya (ketawa).</p> <p>PPP saya tak <i>sure</i>, PPP ni saya selalu je dengar diorang jual-jual. Mesin lah selalunya yang diorang jual. Mesin mee lah. Kadang-kadang letak kat situ je. Berplastic tak bukak-bukak. Datang lagi sekali nak tengok apa dah jadi, erm.. Tengok tak buat apapun. Kalau buat <i>agreement</i> pun diorang peduli apa. Nak buat apa kat saya. Saya ada anak-anak nak diberi makan. So lembu ni jual lah, atau sembelih. Haa.. Macam tu lah.</p> <p>Tapi kalau PPP tu sebab diorang tak <i>favour</i>. Benda yang <i>favour</i> adalah benda yang diorang tak payah nak susah payah. Itulah masalahnya. Masalah sikap sebenarnya.</p> <p>Sikap tu masalah pertama la, duit tu kedua. Ada yang taknak bantuan, tapi tak ramai. PPP tu je lah. Masalah sikap memang banyak. Kita bagi, awak jual. Diorang nak <i>cash</i>. Tapi diorang takde rasa malu pulak untuk terima bantuan dan sebagainya. Padahal sihat.</p>
JKM 2	<p><i>Whatever</i> pun kita ikut kelayakan. Bagi faedah, manusia ni... bagi macamana pun mana pernah cukup. Kepuasan ni mana pernah terbatas.</p> <p><i>Attitude</i> la penerima bantuan. Ye lah diorang dah.. Kitaran kemsikinan. Keluarga dia dah kat situ... miskin, lama-lama pun mentaliti tu susah nak ubah. Kadang-kadang ada jugak kita kasi projek apa semua, tak jalan. Tapi itulah dia punya sikap, tapi <i>whatever</i> pun itulah. Kita takleh <i>give up</i>.</p> <p>Masalah nak berubah.. Manusia. Ye la kena push la..</p>
JKM 3	<p>Tapi kadang <i>client</i> kita, kita tak paham lah.. Dia kata jumlah RM300 tu tak cukup, tapi dalam pada masa sama dia taknak kerja. Dia bergantung juga dengan RM300 tu. Kadang-kadang kita tak paham lah.</p> <p>Kalau setakat kita suruh datang dengar ceramah sejam dua jam. Lepas tu kita bawa program 2-3 hari, tak jalan. Balik... dia itu sekejap. Kemudian dia kembali balik. Dia zon selesa lah. <i>Comfort zone</i> lah.</p>
JKM 1	<p>Bila kita buat <i>review</i> (kaji semula), kita <i>find out</i> dia tak layak, kita tutup (hentikan bantuan), oooo diorang mengadu sampai ke peringkat pihak atasan, menteri dan sebagainya. Ini nak kurangkan kadar. Lagilahh.... Dia menyumpah kita.</p> <p>Ada jugaklah. Kadang-kadang kita nampak dia ni ada potensi.. <i>Especially</i> yang kita bagi geran <i>one off</i>. Geran pelancaran. Kita nampak dia boleh tapi kita tau dia saja <i>adjust</i> bagi tak boleh... tak boleh nak <i>achieve</i> pendapatan. Dia kata nanti kalau pendapatan dia lebih (dari PGK) nanti kita tuntut tak bagi yang RM300 tu. Dia pun main dengan kita macamtu. Memang la <i>it happened</i>. Tapi <i>what to do</i>. <i>It is natural life</i>.</p>

Jadual 5.95, Sambungan.

KKLW 4	Ada. Memang ada kes yang dapat bantuan tapi jual. Ada juga yang kita bagi mesin potong rumput dia tak potong rumput pun. Nak cari balik pun, takde...
	Kita tak ada satu ikatan kita dengan penerima bantuan. "Apa tindakan engkau kalau engkau jual". Takde. Bagi bot bagi enjin, bot pun takde enjin pun takde. Saya pun tak taula, golongan ni, apa tindakan.
	Tapi kalau yang taknak berubah ni, diorang ni pun tak kisah, nak saman pun diorang takde duit.
KKLW A	Dia sebenarnya terpulang kepada penerima bantuan tu. kalau digunakan dengan sebaik-baiknya, ada azam, insya Allah. Kalau dapat bantuan tapi tak gunakan, takde guna juga. Bergantung kepada masing-masing.
KKLW B	Bila kita dah dapat bantuan ni, kitalah yang kena rajin lah. Kena pandai cari tempat. Usahalah yang penting. Kerajaan dah bagi. Tinggal kita je nak kena buat betul-betul. Kalau tak faham tanya.

Dalam beberapa insiden dan kes yang dirujuk oleh infoman, mereka merumuskan bahawa kemiskinan diwarisi merupakan masalah utama di kalangan penerima bantuan dan menjadi penghalang untuk berubah.

Jadual 5.96 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kemiskinan yang diwarisi memberi kesan terhadap program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	Ye lah diorang dah.. Kitaran kemiskinan. Keluarga dia dah kat situ, miskin, lama-lama pun mentaliti tu susah nak ubah.
KKLW 4	Diorang ni miskin diwarisi. Bangun pagi pun malas. Bangun pun pukul 10, pukul 11 pagi. Saya rasa cerita dia sama je mana-mana ICU yang terlibat dengan pembasmian kemiskinan. Kemiskinan yang diwarisi. Bagi, dia ambik. Tapi nak berubah, tak kan berubah punya. Rasanya, miskin yang <i>purely</i> miskin, perlu dibantu dah habis. Miskin yang tinggal ni miskin yang pemalas, tak nak berubah. Susahlah nak cari orang yang.. (nak berubah).. Kalau betul-betul dia nak berubah, kalau di duduk kampung, dia boleh berubah. Bantuan ada banyak. Saya rasa kemiskinan ni takkan boleh dibasmi. Dia akan ada sampai bila-bila. Dia tak mungkin akan jadi zero. Kemiskinan diwarisi. Bagilah sejuta kat dia, duit akan habis, dan dia akan minta bantuan lagi. Miskin diwarisi ni tak boleh buat apa dah.
	Ada yang ok, oklah. Ada yang tak ok, tak ok lah. Buat tak tahu je. Tapi jenis penyakit kemiskinan yang diwarisi, susahlah. Saya nak cakap pun susahlah.. eii susahlah. Penyakit.. dia tak akan berubah.

Isu kemiskinan yang diwarisi ini juga mendorong kepada isu penipuan dan kegagalan memaklumkan maklumat semasa yang tepat supaya bantuan yang diberikan sebelum ini diteruskan. Contoh yang paling popular ialah kematian penerima Bantuan Orang Tua. Apabila penerima (warga tua) telah mati, terdapat ahli keluarga yang tidak memaklumkan kepada JKM. Ini menyebabkan bantuan kewangan tersebut dinikmati oleh waris mereka sekiranya nombor pin bank diketahui oleh waris penerima.

Jadual 5.97 : Petikan temubual bersama infoman mengenai penipuan dan menyembunyikan maklumat dalam program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 2	.. contohnya kes kematian.. Ada juga ahli keluarga cuba sembunyikan maklumat, Contohnya mak atau ayah dia mati. Mati tak maklumkan.
JKM 3	Tapi kita takut, kad dia pegang. Sekarang ni pakai sistem kad. Tau je no pin dia, walaupun dia dah mati, tapi pengeluaran masih ada. Tu pun kita tak boleh nak <i>trace</i> . Lepas setahun bila buat kaji semula baru boleh trace.
	Aa banyak.. (kes tersebut)
JKM 1	Kita bukan nak bagi sampai bila dia mati. Tapi masalahnya kalau dah mati waris dia pulak yang terima (ambil).. <i>but</i> banyak yang berlaku macamtu.. Tu yang kita sekarang ni sedang buat kes pemutihan tu. Untuk kes yang meninggal dunia.
KKLW 4	Ada juga satu contoh kes. Kita bagi bantuan rumah sampai RM40,000. Rumah free. PBR, tak sampai tempoh 6 bulan, dia <i>renovate</i> sampai jadi macam semi-D, besar jugaklah.
JKM C	Cuma Sini sebenarnya ramai datang ambil bantuan, tapi orang sudah mati. Ada yang sampai sudah 3 tahun mati.

5.4.4.6 Agensi atau pihak ketiga yang dipertanggungjawabkan

Program perlindungan sosial adalah sangat luas dan memerlukan kerjasama yang bersepadau dalam kalangan banyak pihak. Kakitangan kumpulan pelaksana daripada Jabatan kebajikan Masyarakat dan KKLW semata-mata tidak memadai untuk melaksanakan program tersebut tanpa dibantu oleh pihak ketiga.

Pihak ketiga yang dimaksudkan di sini adalah merupakan badan organisasi, kumpulan sokongan, badan bukan kerajaan mahupun jawatankuasa tertentu (JKKK) yang sama-sama membantu dalam menjayakan program bantuan awam.

Jadual 5.98 : Petikan temubual bersama infoman mengenai kebolehpercayaan pembanci dalam melaksanakan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Dengan kerjasama <i>consultant</i> kita, dan juga PCN dan ICU. Diorang pun ada turun padang dan buat kajian impak tu lah. Kita ukur <i>by yearly basis</i> .
JKM 1	Sebab data tu dikumpul oleh <i>non-social worker</i> . So <i>method</i> dia tu kita tak <i>sure method</i> apa yang digunakan. Sebab kalau <i>social worker</i> kita (<i>means</i> kita punya pegawai) kita punya <i>method of getting the data and justify</i> dia punya kumpulan, miskin ke tak miskin, layak tak layak adalah <i>based from interview one to one</i> . Kita ada kita punya format la. Borang penyiasat lah. So maksudnya kita ni sangat.. kita memang <i>one to one</i> . Dari profile sampailah ke permasalahan. <i>Very detail</i> .

Proses pelaksanaan program perlindungan sosial banyak bergantung kepada Penghulu, JKKK sebagai agen atau orang tengah di dalam mengenalpasti, mengesahkan dan menyokong permohonan yang diajukan oleh masyarakat setempat. Ini adalah kerana, penggerusi JKKK adalah merupakan salah seorang ahli di dalam MFGPK. Peranan beliau begitu ketara kerana sering dirujuk oleh ahli mesyuarat berkaitan kesahihan permohonan yang diterima mengikut senarai yang diberikan oleh agensi atau sistem eKasih.

Jadual 5.99 : Petikan temubual bersama infoman mengenai keberkesanan peranan JKKK dan kerajaan tempatan sebagai orang tengah dalam program perlindungan sosial.

Program/ Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Kadang-kadang macam ketua kampung, dia datang, kita bagi (bantuan untuk disampaikan) kat dia. Sebab jauh sangat kan. Bila dia bawak balik, kadang-kadang tak <i>acknowledge</i> pun pada orang yang dapat tu. (ketawa). So maknanya tak sampailah. So itu Sabah Sarawak lah tu.

Jadual 5.99, Sambungan.

JKM 2	<p>Tapi pegawai kita PKMD ada <i>link</i> dgn JKKK, pegawai setempat ada <i>link</i>. Pembantu Kebajikan JAPERUN, pemimpin.. <i>that means</i> kita guna yang ni lah.. pegawai yang jadi tu, disamping menerima permohonan, kita gunakan diorang punya mata lah, untuk melihat. Sebab kita pun tak mampu (nak buat semua kerja).</p>
	<p>Cuma pelaksanaannya nanti saya tak tahu macamana. Kalau (permohonan bantuan)yang melalui JKKK ni, saya tak taulah. Macam pelaksanaan melalui JKKK ni mungkin akan jadi isu la.</p>
JKM 3	<p>Kalau macamtu kita mintak pengakuan daripada .. err.... pentadbir ... errr... kita mintak pengesahanlah.. contoh kata daripada JKKK ke .. untuk dapatkan pengesahan bahawa dia.. dia punya pendapatan sebenar lah...</p> <p>Kadang-kadang dia kata dia dah ajukan dia punya permohonan tu, melalui pemimpin tempatan, melalui JKKK, macamtulah. Tapi dia tunggu-tunggu takde. Benda tu tak sampai. Dan kita pun, bila kita <i>check</i> tengok, contoh dia memohon melalui daerah mana-mana. Bila kita tengok permohonan memang takde lah. Kadang-kadang ada juga kes macamtu. Saya tak tahuolah kita nak salahkan mana pihaklah.</p>
	<p>Bila kita pada tengok permohonan, takde. Pendaftaran, takde. Tak taulah. Saya tak tahuolah apa masalah dia. Mungkin dia mungkin bukan orang yang ini. Dia mohon, lepas tu dia sekat lah. Di peringkat JKKK lah. Itu sebab dia tak sampai kepada kita. Tapi tu lah, kalau kata dia <i>direct</i> terus datang atas tiket.. contoh kata, kita memang tau dia ni (berhenti agak lama) .. mempunyai fahaman politik yang berlainan. Contohnya orang PAS, DAP, yang itu kita tak letakkan sebagai kriteria. Siapa-siapa yang datang, kita tak pandang pada yang tu. Daripada segi pilih kasih, pandangan politik, di JKM memang tak ada.</p>
	<p>Di peringkat JKKK kita tak tahuolah. Yang dirujuk oleh parti politik ni berdasarkan pada dia punya fahaman politik pada <i>interest</i> dia.. pada parti politik.. contoh mcm kita terima.. (ketawa dan menunjukkan surat rujukan permohonan kepada penemubual)</p>
	<p>yang ni kita bergantung kepada maklumat yang diorang (JKKK) bagi la..kalau kata JKKK panjangkan maklumat kes kepada kita, kita akan siasat. Kita dapat kita akan siasatlah. Daripada mana-mana sumber la.. macam cakap tadi.. daripada mana-mana sumber, kita akan siasat, dan sekiranya layak kita akan bantu lah..</p>
	<p>Kacau (ketawa) sebab dia kena dapat <i>endorsement</i> daripada JKKK. Bermakna JKKK ada kuasa penuh. Maksudnya, kalau kita tak dpt rujukan daripada JKKK, tak boleh <i>proceed</i>.</p>
	<p>Bila kita datang turun untuk penyaluran bantuan, kerjasama yang wujud daripada JKKN lah.. JKKN ni err.. cepat lah.. penyaluran bantuan ni cepat lah. Cepatlah diaorang ada komuniti untuk apa, mengagihkan bantuan ni.</p>
JKM 1	<p>Sikap, JKKK, campurtangan. (bila ditanya masalah perlindungan sosial)</p>

Jadual 5.99, Sambungan.

KKLW 4	Yang pertamanya kita dapatkan maklumat, selain daripada eKasih, kita guna <i>platform</i> JKK. Kalau kita rasa JKKK ni pun tidak....untuk elakkan maklumat yang bercanggah. Kadang-kadang JKKK ni dia ada <i>group</i> dia sendiri. Kalau dia tak suka orang ni, dia macam-macam.
JKM A	JKKK dan penghulu pun membantu. JKKK yang beritahu boleh memohon bantuan ni.
	JKKK tolong majukan permohonan ke JKM. Penghulu pun bantu sama. JKM bantu kita isi borang, dia datang temubual semua sekali. JKKK dan penghulu lah yang memainkan peranan penting dalam pemberian bantuan batuan ni. Dia kena tolong orang kampong dapatkan bantuan. Sokong, dan tolong salurkan permohonan kita ke agensi yang bersesuaian.
JKM C	Saya memohon dengan Jabatan Kebajikan Masyarakat. Ada JKKK datang, bagi cadangan supaya saya minta bantuan dari Kerajaan.
	JKKK yang beritahu suruh cuba minta bantuan. Lagipun saya tengok ada orang dapat bantuan. JKKKlah. Banyak kasi maklumat, cerita macamana boleh dapat bantuan. Pegawai JKM pun bagus juga, tolong juga.
KKLW A	Ketua kampong, penghulu, JKKK sangat membantu.

Selain daripada JKKK, pihak lain seperti perunding, vendor, kontraktor dan system juga memainkan peranan terhadap keberkesanan program perlindungan sosial. Ini termasuklah dari aspek kualiti perkhidmatan, barang dan hasil kerja yang disediakan oleh pihak tersebut terhadap penerima atau peserta program perlindungan sosial.

Jadual 5.100 : Petikan temubual bersama infoman mengenai peranan perunding, kontraktor, vendor, konsultan, dan industri, bank dan sistem dalam program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	<p>Macam hari tu tahun 2008, ada email dari <i>student</i>, beritahu <i>consultant</i> tak bayar diorang punya <i>allowance</i> dan sebagainya. So benda pun dekat Kajang je.</p> <p>Bila dah <i>start</i> banyak komplek, <i>contractor</i> dah <i>deny</i> taknak buat, tu maknanya kita kena <i>review</i> lah.</p> <p>So contoh kata macam ni, orang (kontraktor) dah tak nak buat dah, so kena <i>review</i> lah. Kalau tak tak berjalan.</p> <p>Kalau PPP dengan Kementerian Pertanian, Jabatan Perikanan, Pertanian, membantu membimbing mereka. Kalau minda Insan, banyak dengan NGO, dan <i>consultant</i>, bumiputera, selalu kita nak bagi peluang.</p>

Jadual 5.100, Sambungan.

	<p>Dekat sini, PPMS (Program Pembangunan Masyarakat Setempat) kita ada buat kajian, kita guna <i>consultant</i>. Tahun 2009, pakar dari USM, dia buat untuk tahun 2006 dan 2008. 2007 takde peruntukan Modal Insan tu. Tapi kat semenanjung la.</p> <p>Selain itu dari segi penyedia bekalan, kontraktor, juga terdapat percanggahan (antara amalan dan prosedur).</p> <p>Masalah dari segi capaian, sebab agensi pelaksana kita pun ada program mereka sendiri, so diorang buat kerja 2 dalam satu, so touch dia kurang. So kalau hanya fokus pada kerja kementerian je, <i>quality</i> lebih baik. Tapi kita takde boleh buat apa. Kalau nak <i>outsource</i>, mahal, diorang kalau dengan kerajaan memang nak cekik darah je, kalau dengan kontraktor atau <i>consultant</i> ni kan.</p>
JKM 2	<p>... macam agenda Focus Group Pembasmian Kemiskinan, kita selaraskan dgn JTK, JTK akan panggil. Industri-industri atau syarikat yang memerlukan pekerja ni, dia akan buat <i>career fair</i>, yang boleh <i>offer</i> kerja, akan panggil temuduga dan akan selaraskanlah.. sebagainya.</p> <p>Dari segi program, Melaka.. Kita ada agensi yang bertanggungjawablah. ISPEN (Institut Pengurusan Latihan Negeri Melaka) yang selalu panggil orang miskin ni. Dia akan buat kursus apa semua.</p>
JKM 3	<p>Kalau bantuan alat tiruan kita hantar teruslah. Itupun kadang-kadang dia <i>deal</i> terus dengan pembekal. Kadang-kadang dia dapat <i>quotation</i>, kemudian dia.. (<i>contactlah</i>)</p> <p>Sebab kita gunakan BSN. Sekarang ni BSN pun dah laksanakan Bank.. apa ni, diwujudkan macam wakil-wakil bank di kedai-kedai runcit. Kalau kita perasan sekarang ni, kedai runcit yang ada BSN punya <i>sign</i> tu</p>
JKM 1	<p>Sebab dia <i>link</i> dengan syarikat SGTI yang buat bertanggungjawab <i>develop the system</i>. <i>First call</i>, bila dia <i>call</i> Talian Nur, dia bukan terus sampai kat pejabat sini tao, dia akan pergi ke <i>vendor</i> tu dulu. Syarikat tu yang akan <i>pick up the phone</i>, dengar aduan tu dan akan <i>link</i> ke bahagian mana di JKM.</p>

5.4.4.7 Peranan media

Keberkesanan program perlindungan sosial juga bergantung kepada peranan media. Media di dalam kajian ini lebih merujuk kepada media massa dan media cetak. Dalam banyak keadaan, tekanan yang dihadapi oleh organisasi penyedia bantuan sosial adalah disebabkan isu yang diketengahkan oleh pihak media seperti suratkhabar, dan television. Kisah-kisah mengenai golongan miskin yang sangat memerlukan dan terabai seringkali dipaparkan di media dan mendapat perhatian daripada masyarakat. Sistem penyiaran TV

kerajaan ataupun swasta contohnya adakala turut menyiarkan isu begini di dalam slot Berita Perdana bahkan TV3 mempunyai program khas “Bersamamu” dengan menyiarkan isu-isu golongan yang kurang bernalih baik yang terabai dan memerlukan bantuan. Mungkin ini adalah salah satu bentuk tanggungjawab sosial yang dilakukan oleh siaran television bagi membantu masyarakat. Apapun matlamatnya, implikasi terhadap JKM dan KKLW khususnya adalah kredibiliti/ kewibawaan mereka akan serba sedikit tercalar apabila organisasi penyedia perlindungan sosial seolah-oleh terlepas pandang dalam menangani isu kebijakan rakyat. Peranan media ini termasuk juga komentar yang diterbitkan di akhbar-akhbar perdana. Apabila keadaan ini berlaku, golongan pelaksana di peringkat negeri dan daerahlah yang akan digesa untuk melakukan siasatan serta merta bagi melihat punca sebenar isu tersebut berlaku.

Jadual 5.101 : Petikan temubual bersama infoman mengenai peranan media sebagai sumber maklumat dalam program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	(Isu-isu ini adakala) <i>Find out</i> dari surat khabar dan email - aduan
JKM 3	Ya.. dirujuk oleh pihak-pihak tertentu, pelbagai sumberlah. Kadang-kadang daripada media pun sama, bila keluar dalam suratkhabar, tv, tindakan tu kadang-kadang kita ambil lah.
JKM 1	Suratkhabar tu dah kemudian dah (ketawa), sebab kadang-kadang suratkhabar tu kadang-kadang sebab dia tak jelas, tak cukup fakta yang boleh kita <i>counter-check</i> . Aduan diterima dalam media massa, kita pergi jugak. Aduan dari pelbagai pihak pun.
KKLW 4	Cuma kita terima dari KR bila ada pemohon luar, terima surat ke Kementerian. Macam saya terima dari KR dan daripada media cetak atau elektronik, masuk paper, tinggal pondok, reban ayam. Kalau masuk TV pulak, contoh kalau masuk aduan rakyat ke, kita cuma dapatkan balik maklumat tu, <i>then</i> kita pergi.

Dapatan kajian juga turut membincangkan peranan media dan menunjukkan bahawa banyak kes sebenarnya adalah tidak tepat, bahkan sebahagian daripada kes yang dilaporkan sebenarnya sedang sedang diambil untuk menyalurkan bantuan.

Jadual 5.102 : Petikan temubual bersama infoman mengenai media yang memanipulasi maklumat dalam program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
KKLW 1	Kadang-kadang media mainkan peranan tu la. Kadang-kadang, rumah tu, kat situ je buruk tapi kat belakang elok je. Tapi media biasalah, <i>manipulate</i> . Takkanlah berapa hari tak makan. Ehhh.. Takkan orang Malaysia tak makan lagi kat sini.
JKM 3	Kadang-kadang yang masuk paper dan tv tu pun tak layak ... kadang-kadang, kadang-kadang masyarakat pandang, kalau kata orang tu susah je, dia akan rasa bahawa dia layak dibantulah. Tapi sebenarnya keadaan dia tu, walaupun nampak macam susah, tapi dia tak susah sebenarnya, kadang-kadang tanggapan masyarakat tu lah..

Peranan wakil masyarakat setempat sangat penting kerana adakala pihak kerajaan tidak berupaya mengenalpasti mereka yang layak di kawasan pedalaman.

5.4.4.8 Peranan audit

Berdasarkan kepada Laporan Ketua Audit Negara pada tahun 2011/2012, JKM dan KKLW diminta untuk mengemukakan laporan berkaitan perbelanjaan mereka. Pernyataan tersebut berkaitrapat dengan apa yang disebutkan oleh infoman di dalam penyelidikan ini. Walaupun hanya seorang infoman atau sumber menyebut mengenai isu audit, namun ianya sangat signifikan kerana laporan audit mampu meningkatkan keberkesanan program perlindungan sosial melalui beberapa aspek. Pertama adalah menerusi teguran tersebut, isu seperti kesilapan pembayaran ata pembayaran tanpa kelulusan telah dikenalpasti mendorong kepada pembaziran sumber kewangan dan peruntukan bantuan. Infoman memaklumkan bahawa, setiap tahun JKM menghadapi teguran yang sama mengenai isu tersebut.

Jadual 5.103 : Petikan temubual bersama infoman mengenai audit sebagai semakan keberkesanan program perlindungan sosial.

Program / Infoman	Hasil temu bual
JKM 3	<p>Sebab satu lagi daripada audit. Sebab pembayaran tanpa kelulusan sebenarnya... banyak kita buat. Tu menyalahi peraturan kewangan. Sebab untuk mengelakkan <i>client</i> tersekat daripada menerima bantuan disebabkan oleh kesilapan pegawai kes kitalah. Memang tak patutlah kita tamatkan bantuan. Kita <i>stop</i> dia punya pembayaran tu disebabkan kesilapan kita untuk membuat kajisemula.</p> <p>Tapi benda tu sebenar bukan silap <i>client</i>, tapi silap daripada pihak pekerja kes untuk melakukan siasatan. Jadi kita taknak jadi masalah macamtu.. sebab teguran audit tu.. Tiap-tiap tahun teguran yang sama sebab pembayaran tanpa kelulusan.</p> <p>Kita ada rasional, justifikasilah untuk buat benda ni. Sebabnya kita untuk elakkan daripada membuat pembayaran kepada kes-kes yang dah mati. Sebab kita terima teguran audit, tiap-tiap tahun benda yang sama. Bila dia <i>trace</i> tengok, dia ni dah mati berapa bulan dah, tapi kenapa pembayaran masih dibuat. Banyak kes.</p> <p>Sebab kita sebenarnya ada rasional kenapa nak buat pembayaran melalui bank tu. Sebab kita terima banyak teguran daripada segi audit. Bila kita kembali balik kepada pembayaran tunai, satu bidang tugas nilah... bidang tugas pegawai kes.</p>

Apa yang berlaku di negeri Pulau Pinang, tindakan pencegahan dan pembetulan telah diambil dengan menguatkuasakan dasar menarik semula bantuan yang tidak di ambil selepas 21 hari wang tersebut dimasukkan ke dalam akaun penerima bantuan pada setiap 1 haribulan. Wang yang ditariksemula daripada akaun tersebut akan di kreditkan ke akaun JKM Pulau Pinang, sehinggalah bukti yang sah dikemukakan oleh pemohon mengenai justifikasi kelewatan mengeluarkan wang tersebut kepada JKM. Pendekatan ini adalah bagi mengelakkan pembayaran kepada penerima yang telah meninggal dunia. Hasilnya, penjimatan sebanyak beribu-ribu ringgit telah dapat dilakukan.

5.5 Penutup

Kesimpulannya, terdapat banyak faktor yang mendorong kepada keberkesanan malah juga menyumbang kepada masalah dan cabaran di dalam dasar dan program perlindungan

sosial. Huraian dan petikan temubual yang telah dinyatakan di dalam bab ini menunjukkan bahawa, terdapat banyak faktor yang perlu diberi perhatian di dalam melaksanakan program perlindungan sosial. Ini secara tidak langsung, menampakkan pertambahan dan memperkemaskan lagi angkubah sedia ada yang telah diutarakan di dalam kerangka konspesual menerusi kajian kepustakaan.

BAB 6: ANALISA DAN PERBINCANGAN

6.1 Pendahuluan

Pelaksanaan dasar adalah merupakan salah satu daripada proses atau peringkat yang sangat penting dalam kitaran dasar. Pencapaian matlamat dasar sangat bergantung kepada proses pelaksanaannya yang melibatkan banyak angkubah sebagaimana yang telah dikaji oleh penyelidik terkemuka sebelum ini seperti Bardach (1980) , Browne & Wildavsky (1984), Elmore (1985) , Ham & Hill (1984) , Hjern (1982), Mazmanian & Sabatier (1983), O'Toole (1986), Nakamura and Smallwood (1980), Van Meter and Van Horn (1975), Weatherley and Lipsky (1977) dan ramai lagi. Bab ini akan mengupas serta menghuraikan hubungkait antara penemuan yang telah diperolehi dengan teori atau kajian literatur yang signifikan di dalam bab dua sebelum ini. Bab enam ini disusun mengikut objektif kajian yang telah digalurkan di dalam Bab 1. Perlu ditekankan bahawa, perbincangan di dalam bab ini adalah lebih selektif dan tidak semua tema yang dikemukakan di dalam bab penemuan kajian akan dibincangkan di sini.

6.2 Analisa dan Perbincangan Objektif 1

Meneroka proses pelaksanaan sistem perlindungan sosial di Malaysia

Pengajaran yang bermakna bagi Malaysia adalah semasa berhadapan dengan krisis ekonomi lewat 1990an yang lalu. Kejatuhan matawang Negara, ekonomi merudum, pasaran kerja terjejas berikutan kemelesetan ekonomi memberikan kesan yang besar terhadap pembangunan sosioekonomi Negara. Perlindungan sosial juga tidak terkecuali. Bermula daripada pemecatan pekerja terutamanya di sektor swasta yang meningkatkan kadar pengangguran Negara diikuti dengan migrasi penduduk dari Bandar ke luar Bandar

kerana kehilangan perkerjaan. Perkara ini berlaku disebabkan oleh desakan hidup yang menyebabkan ramai yang terpaksa kembali kepada sektor tidak formal buat masa itu (Paitoonpong, 2001).

Keadaan ini menyedarkan Negara tentang perlunya memperkuatkan sistem perlindungan sosial Negara. Perdana Menteri Malaysia pada masa itu iaitu Abdullah Ahmad Badawi memperkenalkan konsep jaringan keselamatan sosial bagi memperbaiki dan meningkatkan keupayaan Negara dalam menyediakan perlindungan sosial kepada rakyat. Sebenarnya, konsep jaringan keselamatan sosial ini bukanlah sesuatu yang baru. Ciri-ciri yang ada di dalam konsep tersebut mempunyai persamaan dengan konsep bantuan awam (Paitoonpong et al., 2008) yang sememangnya telahpun wujud sejak zaman awal kemerdekaan lagi. Namun ianya diperkemaskan melalui konsep ini dengan mengambilkira beberapa aspek lain seperti galakan kepada semua pihak dalam memainkan peranan dalam membasmi kemiskinan. Selain itu juga, menerusi jaringan keselamatan sosial ini juga, kerajaan memperkenalkan program yang diharapkan berupaya menjana atau meningkatkan pendapatan menerusi perniagaan kecil dan sederhana dalam kalangan penerima bantuan yang layak.

Berikut daripada masalah yang berlaku serta kesedaran tersebut, kerajaan juga turut mengambil pendekatan dalam memperkuatkan sistem bantuan awam. Sebagaimana negara-negara lain, Malaysia juga mempunyai sistem perlindungan sosial tersendiri. Sistem tersebut adalah berdasarkan kepada corak ekonomi, sistem politik Negara, dan sokongan pemimpin dalam kerajaan persekutuan dan negeri terhadap perkembangan dan pembelaan rakyat menerusi program perlindungan sosial. Sebagai sebuah Negara membangun, Malaysia mempunyai sistem perlindungan sosial menerusi konsep insurans sosial dan bantuan awam yang diadaptasikan daripada negara membangun yang lain seperti Britain dan Amerika Syarikat.

Bagi tujuan penyelidikan ini, hanya perlindungan sosial dari aspek bantuan awam akan dibincangkan. Berdasarkan definisi menerusi ILO, World Bank, ADB dan IMF, bantuan awam bolehlah dirumuskan sebagai program bantuan yang disediakan oleh kerajaan kepada rakyatnya yang benar-benar memerlukan bantuan. Maksud mereka yang benar-benar memerlukan juga agak subjektif. Namun, indikator utama bagi terma tersebut seringkali dirujuk sebagai golongan miskin yang mempunyai pendapatan di bawah paras garis kemiskinan. Sumber bagi menampung kos dan pembiayaan program bantuan awam ini adalah daripada perbelanjaan Negara yang diperolehi daripada hasil cukai Negara. Oleh yang demikian, hanya individu yang benar-benar memerlukan layak untuk menerima bantuan tersebut. Oleh kerana matlamat utama bantuan awam ini adalah sebagai jaringan keselamatan bagi mengelakkan individu atau ahli keluarga jatuh ke dalam kelompok kemiskinan, maka ianya mempunyai hubungan yang sangat rapat dengan kebijakan sosial dan pembasmian kemiskinan.

Secara umumnya, Malaysia melaksanakan sistem kebijakan residual (*residual welfare*) (Abu Bakar AH, 2011; M. F. C. Din et al., 2007; Ragayah Haji Mat Zin et al., 2002). Konsep ini membawa maksud, penyediaan bantuan adalah hanya bagi memberi bantuan minima kepada penerima bantuan untuk meneruskan kehidupan sehari-hari. Ini bermakna, bantuan tersebut bukanlah bertujuan untuk mengeluarkan penerima bantuan daripada kelompok kemiskinan dalam masa yang singkat. Bantuan awam di Malaysia sebenarnya lebih tertumpu kepada memberikan bantuan sokongan dalam bentuk kewangan bagi membolehkan mereka meneruskan kehidupan dan bukanlah untuk mewah.

“...JKM tak keluarkan mereka dari kemiskinan, tapi (hanya) sebagai saraan”.

Informan JKM1

Sekiranya individu telah berupaya mencapai pendapatan melebihi paras garis kemiskinan, maka bantuan awam bukanlah lagi penyelesaian dan sesuai kepada mereka, dan akan menyebabkan bantuan tersebut diberhentikan. Penentuan ini bergantung kepada proses semakan semula yang dilakukan secara berkala.

Penyedia bantuan awam adalah kerajaan terutamanya kerajaan persekutuan dan disokong dan diperkuuhkan oleh kerajaan negeri. Sejak awal kemerdekaan lagi, program bantuan awam telah dilaksanakan dibawah tanggungjawab kerajaan. Ini bertepatan dengan konsep sistem pelbagai tiang (multipillar system) dalam perlindungan sosial yang diperkenalkan oleh World Bank.

Pillar	Explanation
Zero	Non-contributory social assistance financed by the state, fiscal conditions permitting
First	Mandatory with contributions linked to earnings and objective of replacing some portion of lifetime pre-retirement income
Second	Mandatory defined contribution plan with independent investment management
Third	Voluntary taking many forms (e.g. individual savings; employer sponsored)
Fourth	Informal support (such as family), other formal social programs (such as health care or housing), and other individual assets (such as home ownership and reverse mortgages)

Gambarajah 6.1 : Sistem pelbagai tiang program perlindungan sosial diadaptasi daripada World Bank.

(Sumber : Holzmann and Jørgensen (2001)

Sistem tersebut menunjukkan bahawa, sistem perlindungan sosial yang baik dapat dilaksanakan melalui sistem pelbagai tiang yang mana, peranan kerajaan dan bantuan awam berada di dalam kategori Tiang Sifar. Ianya merupakan sistem perlindungan sosial yang berupa bantuan yang bukan berdasarkan sumbangan daripada individu, sebaliknya bersumberkan pendapatan Negara menerusi perbelanjaan awam (Holzmann & Hinz, 2004; Sim & Hamid, 2010). Pelaksanaan di Malaysia di dalam sistem bantuan awam ini

adalah lebih terserak dan tidak berpusat kepada hanya satu kementerian dan agensi (Norma Mansor & Halimah Awang, 2002; Mansor et al., 2014). Bahkan sehingga kini, peranan dalam menyediakan bantuan awam telah dikongsi bersama beberapa Kementerian, atau agensi kerajaan lain yang turut memberi penekanan dalam pembasmian kemiskinan.

Sekalipun perlindungan sosial sering dititikberatkan oleh kerajaan Malaysia, namun hingga kini, belum ada dasar perlindungan sosial yang diisytiharkan oleh kerajaan sebagaimana yang diwujudkan di Negara lain seperti India, Kenya, Tanzania dan Lesotho. Walaubagaimanapun, ketiadaan Dasar Perlindungan Sosial yang khusus ini tidaklah memberi kesan besar terhadap pelaksanaan dan perkembangan perlindungan sosial Negara. Ini adalah kerana, perlindungan sosial dilaksanakan menerusi beberapa Dasar atau Akta mengikut keperluan atau kategori kumpulan sasaran yang memerlukan perlindungan. Kumpulan tersebut adalah seperti pekerja di sektor awam (Akta Pencen 1980), pekerja sektor swasta (Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969), perlindungan hari tua bagi pekerja sektor formal (Akta Kumpulan Wang Simpanan Pekerja 1991), perlindungan hari tua bagi tentera (Akta 101, Akta Tabung Angkatan Tentera 1973) dan sebagainya. Manakala bagi program bantuan awam pula, ianya dilaksanakan menerusi Dasar Orang Tua Kebangsaan (orang tua), Dasar Orang Kurang Upaya (individu kurang upaya), Dasar Kanak-kanak (bagi perlindungan kanak-kanak miskin, penderaan), Dasar Wanita Negara dan sebagainya.

Peranan dalam menyediakan bantuan awam ini menjadi tanggungjawab di setiap lapisan kerajaan iaitu di peringkat persekutuan, negeri dan daerah. Di peringkat kementerian, beberapa kementerian telah dikenalpasti untuk melaksanakan program bantuan awam menerusi jabatan dan agensi yang berkaitan dalam usaha pembasmian kemiskinan. Manakala di peringkat negeri, ianya dilaksanakan menerusi inisiatif kerajaan

negeri dan daerah dalam membantu penduduk negeri masing-masing dalam menangani isu pembangunan masyarakat, kebajikan dan pembasmian kemiskinan.

Petikan berikut ini menjelaskan mengenai perkongsian tanggungjawab dalam isu kebajikan yang dikongsi oleh kerajaan persekutuan dan negeri.

Senarai III – Senarai Bersama

- 1. Kebajikan masyarakat; perkhidmatan masyarakat tertakluk kepada Senarai I dan II; perlindungan bagi perempuan, kanak-kanak dan orang muda.*

Sumber : Perlembagaan Persekutuan Malaysia

Penstrukturkan tanggungjawab ini dapat dilihat dengan jelas menerusi Senarai Bersama di dalam Perlembagaan Persekutuan. Menurut Perlembagaan Persekutuan di bawah Senarai ke Tiga dan Jadual ke Sembilan ("Perlembagaan Persekutuan Malaysia," 2012), kebajikan sosial telah disenaraikan sebagai Senarai Bersama iaitu tanggungjawab bersama antara Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri sebagaimana yang telah dinyatakan oleh Talib (2016). Selain dari itu juga, Senarai Bersama ini adalah bagi menjelaskan kerjasama, bidang tugas dan tanggungjawab dalam penyediaan kebajikan sosial dan bantuan awam kepada masyarakat yang perlu dikongsi dan disediakan oleh kedua belah pihak iaitu kerajaan negeri dan persekutuan.

“...Tapi we are together. Kata Concurrent List tu, kita very clear dan kita tak ada masalah, kecuali negeri pembangkang, yang tu ada banyak isu”

Informan JKM 1

Peranan di peringkat persekutuan ini juga di perkukuhkan lagi dengan inisiatif dan program bantuan awam yang dilaksanakan di peringkat kerajaan negeri. Program bantuan awam yang diperkenalkan di peringkat negeri adalah berdasarkan kepada bidangkuasa dan kemampuan kerajaan negeri itu sendiri. Menerusi kajian ini, didapati bahawa, Melaka dan Pulau Pinang telah mewujudkan beberapa inisiatif dalam memberikan bantuan awam kepada penduduk negeri masing-masing.

Sebagai contoh, Melaka telah mewujudkan Koperasi Bela Masyarakat Melaka (Bhd) KOBEMAS dan berperanan membantu golongan berpendapatan rendah dan miskin yang juga merupakan penerima bantuan awam di persekutuan. Penerima bantuan awam di Melaka juga dikehendaki menyumbang ke dalam akaun KOBEMAS sebanyak RM10.00 dan ini merupakan saham mereka di dalam koperasi tersebut. Saham ini akan dinikmati oleh pencarum setiap tahun berdasarkan kepada keuntungan koperasi menerusi perniagaan dan hartaanah yang dibangunkan oleh KOBEMAS.

Di Pulau Pinang pula, kerajaan negeri telah memperkenalkan beberapa inisiatif baru menerusi bantuan awam di peringkat negeri yang diberikan kepada rakyat mengikut kategori atau golongan yang benar-benar memerlukan bantuan. Contohnya bantuan Warga Tua sebanyak RM100 setahun, Bantuan Ibu Tunggal dan Bantuan Orang Kurang Upaya (RM100 setahun). Bantuan ini diberikan kepada golongan tersebut secara universal tanpa mengira had pendapatan atau umur dan diberikan sekali setahun.

Sebagaimana yang telah disebutkan di dalam bab 5, sistem bantuan awam di Malaysia telah mula diselaraskan menerusi sistem eKasih yang diperkenalkan pada tahun 2010 dibawah inisiatif Rancangan Malaysia ke 10 dan dikawalselia oleh ICU. Pengujudan sistem eKasih yang merupakan pangkalan data kemiskinan di peringkat nasional telah memberikan impak yang baik kepada pelaksanaan program perlindungan sosial terutamanya dalam menangani isu kemiskinan dalam negara. eKasih ini merupakan satu

usaha ke arah mengintegrasikan data kemiskinan yang diperolehi daripada Pejabat Pembangunan Negeri untuk diselaraskan pemberian bantuan menerusi kementerian dan agensi yang berkaitan. Usaha ini adalah bertepatan dengan tren kajian pelaksanaan dasar sejak tahun 1980an yang menekankan keterlibatan dan peranan pelbagai organisasi yang turut saling bergantungan antara satu sama lain dalam menjayakan sesuatu dasar sebagaimana yang diutarakan oleh (O'Toole, 2000); O'Toole (1986).

Sistem eKasih ini bergantung sepenuhnya kepada data kemiskinan yang diperolehi daripada Unit Pembangunan Negeri dan permohonan bantuan disahkan menerusi MFGPK di peringkat daerah. Keahlian MFGPK ini adalah terdiri daripada wakil-wakil politik (ADUN), Penghulu, Pengerusi JKKK, kakitangan agensi kerajaan yang terlibat di dalam penyediaan bantuan awam, yang dipengerusikan oleh Pegawai Daerah. Sehingga 2014, hanya 6 kementerian yang menggunakan data eKasih dalam proses mengenalpasti pemohon bantuan yang benar-benar miskin (layak).

Pendekatan yang memberi tanggungjawab kepada ahli MFGPK ini memberi impak yang besar bilamana kelulusan dan pengesahan daripada ahli mesyuarat ini merupakan “pintu masuk” kepada program bantuan awam di negeri. Ini menunjukkan bahawa, ahli MFGPK ini mempunyai pengaruh yang sangat kuat di dalam menentukan siapakah yang benar-benar layak untuk diberikan bantuan perlindungan sosial. Konsep pengurusetiaan atau mewujudkan jawatankuasa dalam proses pelaksanaan dasar perlindungan sosial ini bertepatan dengan model yang diutarakan oleh Levitt (1980). Menurut beliau, instrumen individu (yang turut merangkumi jawatankuasa, urusetia, atau suruhanjaya) sangat memainkan peranan di dalam keberkesanan pelaksanaan dasar alam sekitar dan pencemaran di Britain. Konsep ini juga bersesuaian untuk diadaptasikan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

Jika dilihat daripada sudut pelaksanaan dasar dan program perlindungan sosial, peranan MFGPK dan juga individu pelaksana ini adalah merupakan pelaku (*policy actor*) dalam pelaksanaan dasar tersebut. Pelaku dasar dalam program perlindungan sosial ini melibatkan pelbagai pelaku dan interaksi, hubungan saling bersandaran antara pelaku-pelaku tersebut begitu penting dalam pelaksanaan dasar sebagaimana yang diutarakan oleh O'Toole (2000) di dalam "Multi-Actor Policy Implementation". Pegawai pelaksana dasar yang terdiri daripada kementerian dan agensi adalah merupakan kumpulan birokrasi yang menjadi ahli dalam MFGPK. Manakala wakil daripada masyarakat setempat pula boleh diistilahkan sebagai agen yang memainkan peranan penting yang juga turut bertindak sebagai pelaku dalam pelaksanaan dasar. Terkini, di dalam Program Transformasi Kerajaan (GTP), Program Transformasi Ekonomi (ETP) dan juga Program Tranformasi Luar Bandar (RTP), kerajaan mengenalpasti peranan Jawatankuasa Keselamatan Kampung sebagai agen transformasi atau jentera pembangunan di luar bandar (Ani Ahmad, 2016). Ini termasuklah juga peranan utama mereka bagi membincangkan isu pembasmian kemiskinan, yang turut melibatkan proses pengenalpastian dan pengesahan penerima yang benar-benar layak, pemantauan dan penyelarasian pelaksanaan program perlindungan sosial. Gabungan antara pegawai pelaksana daripada agensi kerajaan dan JKKK menerusi mesyuarat ini juga bertujuan menyelaraskan data eKasih bagi mengelakkan pertindanan pemberian bantuan. Segala keputusan di dalam mesyuarat tersebut dikira sebagai tanggungjawab bersama (*collective responsibility*).

Dalam beberapa petikan temubual bersama informan, mereka menyebut mengenai peranan wakil komuniti yang juga merupakan agen yang mempunyai pengaruh yang kuat dalam program pengenalpastian penerima bantuan yang benar-benar layak. Keputusan dan pandangan mereka sangat diambilkira kerana mereka ini dikatakan sebagai kumpulan

pelaksana yang paling hampir dengan masyarakat dan juga golongan yang memohon bantuan.

“Sebab yang kat bawah tu (JKKK) yang lebih tahu. Even masa kita buat SPKR dulu pun kita bawa pemimpin-pemimpin tempatan ni untuk detect (penerima bantuan yang layak) sebab diorang yang lebih tahu”.

Informan JKMI

Petikan pernyataan di atas membuktikan bahawa mereka diyakini sebagai wakil atau individu yang lebih memahami dan lebih arif tentang sejauhmanakah permohon tersebut benar-benar layak untuk diberikan bantuan menerusi program perlindungan sosial ini.

Antara lain penemuan kajian ini ialah pengagihan bantuan awam (bantuan kewangan persekutuan) yang mempunyai pendekatan berbeza mengikut negeri. Sekalipun ianya telah diseragamkan di peringkat persekutuan, iaitu menerusi pembayaran 1 hb menerusi bank pembayar (BSN) bagi bantuan di bawah JKM, namun adakalanya keperluan semasa memerlukan pembayaran dilakukan secara tunai dan langsung kepada penerima bantuan terutamanya pada musim pilihanraya. Senario yang sama turut berlaku di negeri Melaka dan Pulau Pinang.

Selain itu, Pulau Pinang di bawah bidangkuasa negeri, juga mengamalkan konsep menarik semula wang bantuan yang diberikan selepas 21hb apabila penerima bantuan JKM tidak mengeluarkan wang tersebut. Justifikasi yang diberikan adalah kemungkinan besar penerima bantuan telah mati atau tidak lagi memerlukan bantuan tersebut. Tindakan ini juga adalah bagi mengelakkan pembaziran wang dan peruntukan bantuan yang diberikan oleh kerajaan. Jesteru wang tersebut akan ditarik balik dan dimasukkan semula ke akaun pembayar iaitu JKM Pulau Pinang. Informan menyatakan bahawa, Pulau Pinang

telah mencatatkan kejayaan di dalam mengelakkan pembaziran yang membazir sebanyak anggaran RM200,000 – RM300,00 sebulan pada tahun 2011 dan 2012 yang lalu.

“...sistem refund yang kita buat ni, sebenarnya dapat menamatkan duit kerajaan. Jumlah refund yang kita dapat balik bukan sikit, satu bulan kalau nak tengoklah (ambil menunjukkan dokumen) hampir dalam RM300,000”.

Informan JKM 3

Sekalipun terdapat banyak kritikan diterima oleh pelaksana dari negeri yang lain kerana kerajaan merasakan bahawa JKM tidak lagi berhak ke atas wang yang telah diagihkan tersebut, namun ini adalah salah satu cara bagi Pulau Pinang dalam usaha membantu mengelakkan pembaziran wang negara.

Secara umumnya, Malaysia belum mempunyai dasar khas mahupun agensi pemandu dalam perlindungan sosial. Walaubagaimanapun, proses pelaksanaan perlindungan sosial adalah dilaksanakan dan diseragamkan di peringkat persekutuan melalui pekeliling dan garis panduan yang telah ditetapkan. Namun berdasarkan kepada konsep Senarai Bersama yang turut memberi ruang kepada budi bicara dan campurtangan kerajaan negeri, maka masih terdapat perbezaan yang diamalkan di negeri Melaka dan Pulau Pinang. Peranan MFGPK pula dilihat sangat signifikan dalam proses program perlindungan sosial.

6.3 Analisa dan Perbincangan Objektif 2

Mengenalpasti cabaran dan permasalahan program perlindungan sosial di Malaysia

Setiap pelaksanaan dasar atau program pasti akan berhadapan dengan cabaran dan masalah. Begitu juga pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Setelah

memahami proses pelaksanaan program bantuan awam sebagaimana yang dibincangkan di dalam kupasan objektif pertama, didapati bahawa terdapat beberapa isu yang diberi perhatian serius oleh pelaksana dasar. Masalah yang dibincangkan di dalam kupasan objektif kedua ini akan mengkhususkan kepada cabaran dan permasalahan yang dihadapi di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di negeri yang menjadi kajian kes iaitu Melaka dan Pulau Pinang.

Karya Theodoulou and Kofinis (2004) mengesahkan serta menekankan bahawa kurangnya kejelasan matlamat dan objektif adalah antara cabaran dalam pelaksanaan dasar. Walaubagaimanapun, menerusi hasil dapatan kajian, perkara ini tidak berlaku dalam kalangan pelaksana program perlindungan sosial kerana mereka memahami apa yang ingin dicapai oleh agensi dan jabatan mereka sendiri.

Sebaliknya, cabaran yang dihadapi oleh kedua-dua buah negeri ini, bahkan juga hampir kesemua negeri di Malaysia ialah pemahaman mengenai program-program bantuan awam dalam kalangan masyarakat. Ini dapat dilihat melalui kehendak dan permohonan yang semakin meningkat disebabkan oleh kurangnya pemahaman mengenai kelayakan pemohon. Keadaan ini menjadi lebih serius apabila penawaran bantuan yang tidak konsisten antara satu tahun dengan tahun yang lain memberi kesan terhadap konsistensi program bantuan awam. Ini adalah bertepatan dengan dapatan kajian Levitt (1980), Browne & Wildavsky (1980), B. W. Hogwood and Gunn (1991), Nakamura & Smallwood (1980), Pressman & Wildavsky (1984), Van Meter & Van Horn (1975) dan ramai lagi yang menyokong mengenai sekiranya sumber kewangan yang terbatas, akan mempengaruhi keberkesanan sesuatu program atau dasar. Perubahan jenis program dan jumlah peruntukan sangat bergantung kepada keputusan belanjawan bagi tahun-tahun tertentu. Perubahan yang berlaku tersebut bukanlah berpunca semata-mata disebabkan oleh kurangnya peruntukan kerajaan atau fokus kerajaan semakin kurang terhadap isu

perlindungan sosial. Namun ianya juga disebabkan oleh kegagalan pencapaian matlamat beberapa program perlindungan sosial juga yang telah ditawarkan seperti ASB Sejahtera dan Program Kecemerlangan Pendidikan di bawah KKLW dan sebagainya. Dalam masa yang sama, kelemahan pelaksanaan dan ketidakcekapan kumpulan pelaksana dalam membelanjakan dan menyalurkan bantuan juga menyebabkan perubahan peruntukan.

Penemuan kajian menunjukkan bahawa, pelaksana di peringkat negeri mendakwa bahawa mereka berhadapan dengan masalah ketidakcukupan peruntukan. Sebaliknya pihak persekutuan atau ibu pejabat menjelaskan bahawa masalah tersebut sebenarnya berpunca daripada ketidakcekapan kumpulan pelaksana di peringkat negeri dalam merancang dan membuat *projection* semasa melaksanakan program bantuan awam. Kesan daripada ketidakcukupan ini, kerajaan melalui Perbendaharaan telah mula menggunakan pendekatan baru dengan memberikan peruntukan berperingkat-peringkat bagi memastikan perbelanjaan yang lebih berkesan. Walaubagaimanapun, ianya memberi kesan terhadap kelancaran program apabila peruntukan dihadkan dari masa ke semasa memandangkan penerima bantuan dan peruntukan bantuan adalah berubah dari masa ke semasa dan sukar diramalkan.

“Polisi pemberian bantuan tu berubah-ubah mengikut tahun. Pemberian bantuan ni subjektif, kita tak tahu... kita susah nak project, also not so sure boleh capai ke tak. Sebab berapa yang kita bakal terima, berapa yang akan mati, dan berkait juga dengan kumpulan sasar, contoh dari segi kelahiran, kanak-kanak, lambat mati...”

Informan JKM 1

Peranan pelaksana di peringkat kerajaan negeri dan tempatan juga tidak dapat dinafikan. Kumpulan pelaksana yang dikatakan sebagai “Street-level-bureaucrat” ini bertanggungjawab dalam memastikan sesbuah dasar atau program itu dilaksanakan dan

dijalankan mengikut perancangannya (Lipsky, Sage, & Tawee, 2007; Wong, 2007). Bahkan sebenarnya, kelancaran proses pelaksanaan dasar sangat bergantung kepada kumpulan pelaksana ini.

Namun begitu, dalam masa yang sama juga, masalah kecukupan kekuatan tenaga kerja juga menjadi isu yang sangat besar kepada agensi penyedia program bantuan awam. Kakitangan awam atau pelaksana di peringkat negeri dan daerah di kedua-dua kementerian perlu melaksanakan tugas yang banyak dan *multitasking*. Mereka perlu melaksanakan tugas-tugas pentadbiran dan dalam masa yang sama melakukan proses siasatan terhadap permohonan baru, pemantauan bagi program bantuan awam yang sedang diterima oleh penerima bantuan, dan semakan semula bagi penerimaan bantuan selepas 2 tahun. Perlu difahami bahawa, proses siasatan bagi memastikan kesahihan permohonan bantuan yang diberikan oleh JKM dan KKLW sangat memerlukan proses siasatan rapi daripada pegawai penyiasat atau juga dipanggil sebagai pegawai kes. Ini adalah kerana, ketelusan dan kesahihan mengenai sejauhmaka keperluan pemohon terhadap bantuan tersebut perlu dilaksanakan menerusi ujian kelayakan (means-test) bagi memastikan keadilan sosial sentiasa terlaksana. Siasatan tersebut turut meliputi lawatan ke premis pemohon dan tinjauan menerusi kejiranan mereka yang juga merupakan antara proses dan beban tugas yang perlu dilakukan dan ianya memerlukan kakitangan yang benar-benar mahir dan berkelayakan.

Isu ini selari dengan penemuan kajian Lipsky (1980) yang menggalurkan beberapa cabaran yang dihadapi oleh pelaksana dasar atau “street-level-bureaucrat”. Antaranya ialah persekitaran kerja, tugas yang rumit, tahap penglibatan pihak pengurusan, serta permintaan dan penawaran sumber. Walaubagaimanapun, penemuan kajian ini lebih berkaitan dengan keadaan kerja yang melibatkan beban tugas.

“...sebab kita terima permohonan yang banyak, berbanding dengan pekerja kes. Pegawai kes yang kita ada (tak ramai), tapi kita ada 25,000 permohonan compare dengan pegawai kes yang kita ada. Dia punya nisbah kira-kira, 600-700 seorang. Satu (kadar) yang tinggi tu”.

Informan JKM 2

“Tapi kadang-kadang terlepas pandang juga, sebab bilangan kes yang kita ada ni melebihi jumlah sebenar untuk pekerja kes handle. Yang mana satu orang kadang-kadang handle sampai 500-600 kes. Bukan nak kata, terlepas pandang tu terlalu banyak la.”

Informan JKM 3

Cabarannya dalam beban tugas ini jelas dilihat bagi beberapa program bantuan awam di bawah JKM terutamanya proses semakan semula yang perlu dibuat selepas 2 tahun bantuan diberikan. Ini adalah bagi memastikan samada penerima masih lagi layak untuk menerima bantuan tersebut berdasarkan kepada keperluan dan kelayakan mereka. Contohnya apabila penerima bantuan yang miskin yang telah meningkat taraf hidupnya dan keluar dari kepompong kemiskinan mahupun kes-kes warga tua atau kurang upaya yang telah meninggal dunia. Bantuan yang paling memerlukan proses semakan semula ini adalah Bantuan Orang Tua kerana terdapat banyak kes yang mana penerima bantuan telah meninggal dunia, namun bantuan masih diberikan melalui bank penerima.

“Cuma Sini sebenarnya ramai datang ambil bantuan, tapi orang sudah mati. Ada yang sampai sudah 3 tahun mati. Bukan susah ambil bantuan, kali pertama datang, kita perkenalkan diri kepada Pegawai Kebajikan sebagai wakil penerima bantuan, bawa kad merah, bawa IC dan boleh ambilkan bantuan.

Informan JKM C

Kesemua proses siasatan dan semakan semula ini memerlukan masa untuk dilaksana dan diselesaikan. Keadaan ini mengakibatkan kelewatan pemprosesan pemberian bantuan ataupun penerusan pemberian bantuan sebelum hasil siasatan diperolehi. Bagi kes Bantuan Orang Tua, masalah ini menyebabkan pembayaran tanpa kelulusan yang berpunca daripada kegagalan melaksanakan semakan semula. Perkara ini berlarutan kerana pegawai pelaksana berhadapan dengan dilemma kerana sekiranya bantuan tersebut dihentikan sehingga proses semakan semula selesai, isu aduan dan ketidakpuasanhati penerima bantuan pula akan timbul. Aduan dan ketidakpuasan hati ini selalunya tidak terhenti kepada aduan semata-mata, malah mereka akan membawa kes kepada ahli politik daerah dan negeri sehingga menyebabkan berlakunya campurtangan dan politiking dalam pelaksanaan program perlindungan sosial. Senario ini mewujudkan dilemma kepada kumpulan pelaksana program perlindungan sosial. Suasana ini juga turut dikatakan sebagai satu bentuk desakan daripada luar agensi pelaksana perlaksana dasar (Levitt, 1980).

Proses permohonan awal juga turut tidak terlepas daripada beberapa cabaran. Ianya melibatkan beberapa isu apabila pemohon yang mendapat permohonan mereka ditolak akan mengambil tindakan lanjut dengan menggunakan saluran politik untuk tetap cuba mendapatkan kelulusan. Prosedur daripada JKM menyatakan bahawa, setiap permohonan yang diterima tetap perlu diproses dan proses siasatan hendaklah dilakukan bagi memastikan kesahihan permohonan yang diterima. Keadaan ini turut membebankan pelaksana perlindungan sosial yang secara langsung meningkatkan beban kerja mereka. Isu ini sebenarnya sangat sangat berkaitrapat dengan politiking. Politiking di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di sini adalah merujuk kepada campurtangan pihak politik samada di peringkat negeri atau persekutuan dalam memberikan kelulusan atau mencadangkan penerima bantuan untuk dimasukkan ke dalam senarai eKasih. Lipsky (1980) turut menyebut pendekatan “rubber-stamp” dan rujukan turut berlaku

dalam pelaksanaan dasar pendidikan, penguatkuasaan pihak polis dan sebagainya di Amerika Syarikat.

Keadaan ini menyebabkan pelaksana berhadapan dengan dilemma dalam melaksanakan tanggungjawab mereka. Terdapat beberapa situasi apabila prosedur dan garispanduan dalam pemberian bantuan terpaksa diabaikan untuk memberi laluan kepada kehendak politik. Contoh utama yang sering disebut ialah Polisi Pembayaran 1 Haribulan menerusi bank bagi semua bantuan kewangan daripada JKM. Dalam beberapa keadaan terutamanya semasa musim pilihanraya, ahli politik meminta supaya pembayaran dilakukan secara tunai sebagai platform untuk bersama masyarakat yang juga merupakan “political mileage” mereka. Perkara ini telah disahkan menerusi proses pemerhatian luar relatif yang telah dijalankan semasa sesi pemberian bantuan di Melaka. Penyampai bantuan iaitu ahli politik memanfaatkan majlis penyampaian bantuan tersebut dengan memasukkan beberapa elemen politik bagi meraih sokongan rakyat.

“Masalahnya certain untuk pelaksanaan melalui bank, dengan ada campurtangan politik, diorang nak ada mileage untuk menyampaikan bantuan. Kalau pakai bank, kurang peluang bersama dengan client kita. Mileage untuk mereka”.

Informan JKM 1

“(Bila musim pilihanraya seperti ini) kita terpaksa balik kepada kaedah lamalah. Dulu punya style. Untuk 1hb Jun nanti kita akan buat proses pembayaran melalui tunailah tapi untuk jumlah kes yang lebih kurang 380 keslah, untuk kawasan Tasik Gelugor. Atas arahan inilah.. politik-politik, kita terpaksa buatlah.”

Informan JKM 3

Kaedah pemberian atau agihan bantuan adalah merupakan contoh utama dalam isu ini. Isu yang diketengahkan oleh informan menunjukkan terdapat konflik dalam pelaksanaan dan pematuhan garis panduan pembayaran menerusi bank yang diputuskan oleh kerajaan persekutuan, semata-mata bagi memenuhi kehendak politik kerajaan negeri.

“Tu lah, sebenarnya Peringkat Head Quarters nak semua terima melalui bank, memudahkan pegawai-pegawai kita. That means kerja pembayaran kita tak buat lah. Ada percanggahan antara kehendak kerajaan persekutuan dan negeri. Tu termasuk dari segi konflik la tu. That means kita kena cari jalan tengah la. Dah kerajaan negeri nak macam ni..”

Informan JKM 2

Perkara ini juga telah dilakukan triangulasi menerusi kaedah pemerhatian yang mengesahkan bantuan diberikan secara tunai kepada penerima bantuan di bawah program JKM. Musim pilihanraya dan bencana alam seperti banjir adalah situasi yang paling kerap berlakunya politiking dalam progam pemberian bantuan. Keadaan ini berlaku disebabkan oleh semua pihak ingin menjadi “hero” dalam isu-isu kebaikan terutamanya apabila berlakunya bencana alam dan seterusnya mewujudkan dilemma dalam kalangan pelaksana.

Dilemma ini juga dihadapi oleh kakitangan awam yang melaksanakan program perlindungan sosial di negeri yang diterajui oleh pembangkang. Isu pertama adalah apabila pihak persekutuan ingin menganjurkan program pemberian bantuan secara *adhoc*. Kawasan yang akan dilibatkan hanyalah kawasan yang dimenangi oleh kerajaan persekutuan. Perkara yang sama berlaku apabila pihak kerajaan negeri ingin melaksanakan program pemberian bantuan diperingkat kerajaan negeri. Contohnya program *adhoc* yang ingin dilaksanakan tidak boleh dilakukan di premis sekolah kerana

ianya di bawah bidangkuasa kerajaan persekutuan. Perkara ini menjadikan pihak JKM atau KKLW dilemma bagi memenuhi kehendak dan melayan kerenah kedua belah pihak tersebut (di antara kerajaan persekutuan dan kerajaan negeri). Oleh yang demikian, adakalanya agensi dan jabatan penerima bantuan dilabelkan sebagai talam dua muka dan sebagainya.

“Macam sekolah pun menghadapi masalah. Gunakan premis sekolah (untuk sesi penyaluran bantuan), yang pembangkang tak boleh masuk, yang ini (kerajaan) boleh masuk. Padahal program politik. (jadi) diorang (pelaksana dan sekolah) tu tersepitlah....”

Informan JKM 2

Dalam masa yang sama juga, terdapat beberapa cabaran yang dihadapi oleh pelaksana program perlindungan sosial dalam melaksanakan program bantuan awam. Antaranya adalah seperti berikut;

Pertamanya, adalah masalah dalam meramalkan peruntukan bagi tahun-tahun tertentu. Perkara ini berlaku disebabkan oleh perancangan peruntukan adalah berdasarkan kepada jumlah pemohon bantuan yang disahkan layak untuk diberikan bantuan. Beberapa informan menyebut tentang isu kemiskinan adalah merupakan isu dinamik, iaitu sukar diramalkan.

“Polisi pemberian bantuan berubah-ubah mengikut tahun. Pemberian bantuan ni subjektif, kita tak tahu. Kita susah nak poject, also not so sure boleh capai tak. Sebab berapa yang kita bakal terima, berapa yang bakal mati, dan berkaitan juga dengan kumpulan sasar, contoh dari segi kelahiran kasar, kematian, orang tua. So every year

kita bermain dengan 15% dengan skim bantuan. Tapi apabila kita spend setengah tahun ada yang achieved, ada yang kurang... ”

Informan JKM 1

Jumlah kemiskinan bergantung kepada beberapa faktor antaranya keadaan seosioekonomi Negara dan dunia, kemalangan luar jangka yang berlaku ke atas ketua isirumah atau ahli keluarga dan sebagainya.

Cabarannya dalam melaksanakan program perlindungan sosial bukan semata-mata berpunca daripada keadaan sosioekonomi Negara, pembuat dasar atau pelaksana dasar sahaja. Sikap pemohon bantuan juga memberikan cabaran kepada pelaksana program bantuan awam. Dalam beberapa kes, pemohon bantuan sebenarnya tidak layak untuk memohon bantuan kerana tidak memenuhi kriteria yang telah dijelaskan di dalam garispanduan. Walaubagaimanapun adakalanya pemohon yang tegar boleh mewujudkan satu desakan kepada agensi penyedia bantuan awam, lebih-lebih lagi apabila permohonan mereka disokong oleh ahli politik di peringkat kerajaan persekutuan dan negeri. Keadaan ini menyebabkan berlakunya dilemma ke atas pelaksana dasar serta meningkatkan beban tugas mereka bagi melayan isu-isu yang tidak sepatutnya berlaku. Wong (2007) turut menganalisa kajian yang dilakukan oleh Lipsky pada tahun 1980 yang turut menyebut, pekerja perkhidmatan awam (yang juga merujuk kepada pelaksana) berkecenderungan untuk “stereotype” klien atau individu yang sentiasa mempunyai kehendak, jangkaan dan permintaan yang tinggi terhadap kerajaan. Ini memerlukan pelaksana dasar lebih berhati-hati dalam memilih siapakah yang benar-benar layak untuk diberikan bantuan.

Sikap penerima bantuan juga antara isu yang perlu diberi perhatian di dalam menentukan pencapaian atau kejayaan program perlindungan sosial. Proses pelaksanaan program perlindungan sosial bukan terhenti apabila bantuan diberikan, bahkan kesan dan

impak pelaksanaan tersebut juga perlu diberi perhatian. Kesinambungan antara proses sebelum, semasa pelaksanaan dan selepas bantuan diberikan dan diagihkan juga memberikan cabaran. Setiap program bantuan awam diharapkan dapat memberi sedikit bantuan bagi meneruskan kehidupan atau sekiranya boleh, ianya juga diharapkan mampu mengeluarkan mereka daripada kepompong kemiskinan. Beberapa kes menunjukkan kejayaan, namun masih banyak kes yang kurang menunjukkan impak yang memberangsangkan. Pemberian bantuan Program Peningkatan Pendapatan yang dikendalikan oleh KKLW adalah antara isu yang sering disebut oleh informan. Matlamat sebenar program ini adalah bagi menggalakkan penerima bantuan meningkatkan pendapatan mereka melalui bantuan yang diberikan seperti mesin rumput, mesin membuat kuih, bot dan enjin dan sebagainya. Walaubagaimanapun, kebanyakan perlatan tersebut tidak digunakan dan terbengkalai begitu sahaja. Bagi bantuan menerusi pertanian dan penternakan pula tidak menampakkan hasil yang memberangsangkan bahkan terhenti di tengah jalan. Penemuan ini selari dengan kajian Bränström and Stenberg (2007) dan Bedos, Loignon, Landry, Allison, and Richard (2013) mengenai sikap penerima bantuan yang tidak komited dan begitu ‘selesa’ dengan bantuan yang diterima. Ini bukanlah bermakna, tiadanya pemantauan daripada pihak pemberi bantuan, namun sebagaimana yang telah disebutkan tadi, kumpulan pelaksana di peringkat negeri dan daerah mempunyai beban tugas yang agak besar. Keadaan ini diburukkan lagi apabila, tiadanya kontrak peraturan dan undang-undang menerusi perjanjian mengenai tindakan yang boleh diambil sekiranya penerima gagal mencapai objektif dan jangkaan yang diharap atau disasarkan. Inilah yang disebutkan sebagai perlunya anjakan paradigma golongan penerima bantuan dalam mengubah diri mereka untuk keluar dari kelompok kemiskinan tersebut.

“Saya berpandangan kena ada satu ikatan, walau tak terlalu lama antara penerima dan pemberi bantuan, supaya dia telus dan jujur untuk dia meningkatkan pendapatan bagi keluar dari kemiskinan.”

Informan KKLW 4

Isu tekanan daripada pihak luar juga memberi kesan terhadap pelaksanaan program perlindungan sosial Negara. Antaranya ialah peranan media di dalam menggembarkan keberkesanan pelaksanaan program perlindungan sosial di bawah tanggungjawab agensi dan jabatan penyedia perlindungan sosial seperti JKM dan KKLW. Peranan dan tindak tanduk media ini tidak boleh dipandang ringan kerana ianya juga sangat berpengaruh di dalam memberikan gambaran atau imej terhadap keberkesanan sesebuah dasar (Lepianka, 2015; Levitt, 1980; Szyszka, 2015). Kajian Levitt mengenai dasar alam sekitar dan pencemaran di Britain membuktikan bahawa perkara ini berlaku disebabkan oleh kurangnya pemahaman dalam kalangan masyarakat mengenai proses dasar tersebut. Apa yang berlaku di Negara ini, beberapa isu yang diketengahkan menerusi paparan di dada akhbar ataupun television menampakkan ketidakcekapan kerajaan dalam menangani isu kemiskinan samada secara langsung atau tidak langsung. Menurut informan, hampir sebahagian besar daripada isu tersebut sebenarnya tidak tepat. Terdapat banyak keadaan yang mana isu tersebut sengaja digembarkan oleh media. Kemiskinan yang tidak dibantu oleh agensi penyedia bantuan awam tersebut sebenarnya bukanlah kerana mereka dipinggirkan daripada arus pembangunan atau dinafikan hak mereka oleh agensi penyedia bantuan awam. Sebaliknya, keciciran tersebut berlaku disebabkan oleh tiada permohonan bantuan yang diterima oleh pihak berwajib, syarat kelayakan yang sebenarnya tidak dipenuhi, ataupun permohonan bantuan sedang dalam proses kelulusan. Oleh yang demikian, adalah tidak wajar bagi pemerhati pelaksanaan dasar untuk membuat penilaian berdasarkan kepada laporan daripada pihak

media semata-mata tanpa mendapatkan maklumat yang sahih dari penyedia bantuan awam yang terbabit.

6.4 Analisa Dan Perbincangan Objektif 3

Menilai pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia

Perbincangan bagi objektif ke tiga ini adalah untuk menilai pelaksanaan program perlindungan sosial. Perlu dijelaskan bahawa, ianya bukanlah merujuk kepada penilaian dasar yang merupakan kitaran ke lima dalam bidang analisa dasar. Sebaliknya, objektif ini adalah bagi menilai pelaksanaan program yang telah dijalankan oleh kerajaan dalam memberikan bantuan awam. Sebagaimana yang dinyatakan oleh J. Anderson (2011), proses penilaian sebenarnya perlu dilakukan sebelum, semasa dan selepas dasar tersebut dilaksanakan. Oleh yang demikian, adalah penting penilaian ini dibuat bagi menilai proses pelaksanaan program tersebut.

Jadual 6.1 merumuskan kekuatan dan kelemahan pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia berdasarkan penemuan kajian yang telah dijalankan.

Jadual 6.1 : Kekuatan dan kelemahan pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia

Kekuatan	Kelemahan
<ul style="list-style-type: none">• Halatuju dasar oleh kerajaan• Peruntukan belanjawan tahunan• Inisiatif kerajaan negeri• Prosedur dan garispanduan yang jelas• MFGPK sebagai tapisan awal• Budibicara• Akses terhadap maklumat• Pangkalan data eKasih	<ul style="list-style-type: none">• Kajian pencapaian impak• Keseragaman• Budibicara• Dilemma• Politiking• Beban tugas• Pengenalpastian dan agihan• Kualiti bantuan• Penerimaan bantuan yang tepat• Tiada kontrak atau perjanjian• Pertindanan

Sumber : kajian penyelidik

Berdasarkan kepada kajian yang telah dilaksanakan serta jadual 6.1, program perlindungan sosial di Malaysia juga mempunyai kekuatan dan kelemahan tersendiri. Objektif ini dikupas dengan melihat kepada kekuatan dan kelemahan menerusi perspektif proses pelaksanaan program tersebut dan juga program perlindungan sosial.

Kekuatan pertama di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia adalah kerajaan memberikan penekanan terhadap perlindungan sosial Negara. Dalam mana-mana negara sekalipun, sumber dan pendapatan kerajaan akan digunakan untuk dasar awam (Levitt, 1980) dan ini termasuklah program perkhidmatan sosial. Ini dapat dilihat dengan peruntukan tahunan yang telah disediakan oleh kerajaan. Bermula daripada awal kemerdekaan dan hingga kini, peruntukan bagi perkhidmatan sosial yang turut merangkumi perbelanjaan bantuan awam dapat dilihat daripada Rancangan Pembangunan Nasional yang melibatkan rancangan lima tahun pembangunan Malaysia dan Rancangan Jangkapanjang serta belanjawan tahunan. Beberapa dasar kebangsaan negara turut menyentuh aspek pembangunan sosial yang merangkumi perlindungan sosial seperti Dasar Ekonomi Baru, Dasar Wawasan Negara, Dasar Sosial Negara, Dasar Pembangunan Negara, Dasar Wanita Negara, Dasar Wawasan 2020, Model Baru Ekonomi, Rancangan Transformasi Kerajaan, Rancangan Transformasi Ekonomi dan sebagainya (Nordin & Hussiin, 2011). Tanpa penelitian dan perhatian serius oleh kerajaan, maka perlindungan sosial tidak dapat dijalankan dengan berkesan. Dalam mana-mana dasar sekalipun, komitmen kerajaan dan penyedia dasar dalam menyediakan peruntukan adalah sangat penting bagi memastikan dasar dapat dilaksanakan dengan jayanya (Mazmanian & Sabatier, 1983). Ini dapat dilihat menerusi peruntukan kewangan yang disediakan oleh kerajaan terhadap perbelanjaan perkhidmatan sosial dalam Negara seperti jadual 6.2 di bawah.

Jadual 6.2 : Peruntukan kewangan Negara terhadap perkhidmatan sosial

Tahun	Peruntukan (RM'Juta)
2000	11076
2001	15384
2002	18043
2003	17707
2004	10260
2005	7450
2006	9525
2007	12893
2008	13717
2009	17388
2010	20784
2011	12607
2012	12399
2013	10884
2014	10490

Sumber, laman web Unit Perancang Ekonomi

Pengajaran yang diperolehi oleh Negara semasa kemelesatan ekonomi yang lalu menyebabkan penekanan terhadap perlindungan sosial diperkuatkan dari masa ke semasa (Norma Mansor & Halimah Awang, 2002). Memandangkan isu kemiskinan merupakan isu sejagat dan sukar dibasmi dalam masa yang singkat, maka dasar dan program tersebut sentiasa ditambah baik bagi menjamin kesejahteraan sosial.

Sokongan dan inisiatif daripada pemimpin di peringkat kerajaan negeri juga merupakan salah satu kekuatan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial. Pemimpin negeri yang memberi penekanan terhadap isu-isu kebijakan sosial merupakan pemangkin kepada keberkesanan program dan dasar ini. Menerusi sokongan dan penekanan ini juga menyebabkan beberapa inisiatif diperkenalkan bagi menjamin kesejahteraan sosial sentiasa terpelihara.

“KOBEMAS itu inisiatif kerajaan negeri (Melaka). Kelantan contohnya, semua warga emas, ada insurans, pakai duit kerajaan negeri. Sepatutnya kewangan (treasury) tak bagi, tapi sebab dia guna kewangan negeri ke.. tak tahu lah.. saya terdengarlah. Duit bantuan itu adalah bentuk saraan. So kita tak sepatutnya usik duit tu. Even kalau bank

nak charge pun tak boleh. Yang Melaka tu dia dah ada persetujuan, dah ada MOU dengan penerima bantuan.”

Informan JKM 1

“Lagi pun dia (kerajaan negeri Pulau Pinang) banyak perkenalkan inisiatif baru, walaupun benda tu bukan bersifat bulanan. Tapi inisiatif dia simple je kalau kita tengok. Tak melibatkan duit yang banyak. Tapi dari takde jadi ada.”

Informan JKM 3

Sejajar dengan komitmen tersebut, kerajaan juga telah menggubal dasar atau program perlindungan sosial yang komprehensif bagi memastikan semua rakyat mendapat perlindungan yang sewajarnya. Walaubagaimanapun, matlamat dasar atau program tidak akan tercapai tanpa diperkuuhkan aspek teknikal dan pentadbiran dalam mengurustadbir program bantuan awam tersebut. Ini dapat direalisasikan menerusi prosedur dan garis panduan yang jelas dalam pelaksanaannya. Perkara ini telah ditekankan oleh beberapa penyelidik sebelum ini seperti (Levitt, 1980) yang mengutarakan perlunya instrumen bertulis seperti garis panduan, statut, kod amalan dan sebagainya. Bagi pelaksanaan program perlindungan sosial Malaysia, kerajaan menerusi Arahan No. 1, 2010 Majlis Tindakan Negara, telah menggalurkan peranan dan tanggungjawab kerajaan persekutuan dan negeri dalam pelaksanaan dan penyelarasaran program perlindungan sosial. Dengan adanya arahan dan prosedur yang jelas, maka ianya boleh menjadi pedoman dan rujukan paling penting kepada kumpulan pelaksana program tersebut.

Antara pendekatan yang signifikan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial yang lebih teratur menerusi arahan tersebut adalah dengan mewujudkan MFGPK di peringkat kerajaan Persekutuan, Negeri dan Daerah. Peranan MFGPK ini juga adalah

merupakan penemuan penting di dalam kajian ini. Ahli MFGPK ini bertepatan dengan kepentingan instrumen individu sebagaimana yang dicadangkan oleh Levitt (1980). Walaubagaimanapun, MFGPK di peringkat Daerah adalah merupakan keunikan dalam program perlindungan sosial kerana mereka berperanan sebagai sumber rujukan pertama bagi memastikan kesahihan dan pengesahan tahap kemiskinan pemohon bantuan. Bagi sesetengah negeri, mereka juga berperanan di dalam membuat tapisan awal terhadap permohonan yang dimajukan oleh oleh pemohon faedah bantuan awam bagi mengelakkan berlakunya penipuan dan secara tidak langsung memudahkan tugas agensi penyedia bantuan awam seperti JKM dan KKLW.

“Kita ada satu peringkat negeri, setiap negeri pun ada.. Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan. Di dalam tu lead by PPN (Pejabat Pembangunan Negeri) atau ICU, di bawahnya ada agensi-agensi pelaksana seperti JKM, JPW, MAIM, KKLW, JTK, Pertanian, Veterinar, SOCSO, EPF, Kesihatan, Pelajaran. Setiap jabatan akan buat laporan atau ada permasalahan sekiranya terdapat sebarang permasalahan..”

Informan JKM2

“Tapi apabila di peringkat Focus Group Daerah pun ada tapisan lagi, samada orang tu bersetuju atau tidak, bergantung kepada ahli mesyuarat lah. Kita hanya beritahu, orang ni sekian-sekian, kemiskinan dia macamana, terpulanglah. Kalau bersetuju ramai-ramailah. Itu tanggungjawab bersamalah.”

Informan JKM 3

Walaubagaimanapun, pemilihan individu yang tepat, berkemahiran, neutral dan berintegriti adalah sangat penting dalam memastikan pemilihan penerima bantuan yang benar-benar layak dapat dilaksanakan seadilnya. Peranan MFGPK ini juga turut melibatkan kerajaan tempatan kerana sebahagian daripada ahli mesyuarat tersebut adalah merupakan kakitangan kerajaan tempatan. Perkara ini telah disahkan menerusi proses pemerhatian luar relatif di dalam Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan yang dihadiri di Melaka. Menerusi mesyuarat tersebut, ahli mesyuarat yang terdiri daripada wakil masyarakat setempat seperti penghulu dan ketua kampung menjadi rujukan utama dalam mengesahkan tahap keperluan pemohon bagi melayakkan mereka menerima bantuan.

Sekalipun memang terdapat prosedur dan garispanduan yang jelas, namun kumpulan pelaksana yang terdiri daripada pegawai kes masih boleh menggunakan kuasa budibicara dalam pelaksanaan tugas mereka. Budibicara bukanlah sesuatu yang asing dalam proses pelaksanaan dasar. Pelaksana dasar atau pelaku dasar seringkali diberikan mandat untuk menggunakan budibicara dalam bertindakbalas dengan persekitaran politikal dan pentadbiran semasa menjalankan tugas mereka sebagaimana yang dinyatakan dalam kajian oleh Theodeoulou & Kofinis (2004), Lipsky (1978) dan Majone & Wildavsky (1978). Penggunaan budibicara di dalam pelaksanaan dasar perlindungan sosial sangat relevan kerana isu kemiskinan adalah merupakan isu yang subjektif. Agak sukar mentakrifkan kemiskinan dengan hanya berdasarkan kriteria pendapatan, ahli keluarga, asset semata-mata. Sebaliknya, takrifan kemiskinan perlulah dilihat secara menyeluruh dengan mengambilkira banyak faktor yang tersirat dan tersurat. Dengan ini, barulah prinsip keadilan sosial dapat dicapai. Tidak dapat dinafikan, terdapat banyak kajian terdahulu seperti Elmore (1985) dan Rawson (1981) yang membincangkan isu budibicara dalam pelaksanaan dasar, bahkan masih relevan hingga hari ini. Namun dengan adanya

garis panduan yang jelas, budibicara masih perlu dipraktikkan selagi tidak menyalahi prinsip dan matlamat asas dasar.

Di antara kekuatan lain di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia ialah kemudahan bagi mengakses maklumat mengenai program bantuan awam. Beberapa faktor pemangkin kepada penyebaran maklumat ini adalah seperti peranan yang dimainkan oleh kerajaan tempatan, media massa, kedudukan kediaman masyarakat yang berhampiran dan sebagainya. Menerusi dapatan ini, jelas menunjukkan terdapat penambahbaikan dari segi penyampaian maklumat berbanding masalah yang dihadapi di dalam kajian sebelum ini oleh Ilias (2012) terhadap Bantuan Kanak-kanak daripada JKM.

“Sebab dari segi bantuan kat Melaka ni, tahap maklumat mengenai bantuan ni.. kalau ikut percent jumlah penerima bantuan dengan negeri, tinggi. Bagusnya Melaka, maklumat mengenai syarat ke apa ke.. maklumat bantuan memang ramai yang tahu, memang kita rasa sampai tahap akar umbi.”

“Tapi tulah, tahap ketercapaian bantuan di Melaka tu tinggi. Dari segi taburan penduduk, semua hampir dan rapat, Melaka lain sikit. Rumah rapat-rapat dan rumah hampir. Kampung Melaka rapat-rapat. Antara punca sebablah. Maklumat tu senang access.”

Informan JKM 2

Perkongsian maklumat dalam koordinasi adalah penting untuk diwujudkan dalam kalangan penyedia dasar perlindungan sosial. Umum mengetahui bahawa, perlindungan sosial di Malaysia melibatkan beberapa agensi dan jabatan kerajaan dan pengalaman sebelum ini menunjukkan banyak berlakunya pertindanan kerana sistem kordinasi tidak wujud dengan efektif dan hanya dilakukan secara manual. Penekanan terhadap jaringan komunikasi dalam pelaksanaan dasar telah disebut sebelum ini oleh Nakamura &

Smallwood (1980), dan Williams (1982) turut mengukuhkannya kepentingan ini menerusi pemprosesan maklumat melalui komunikasi. Sejajar dengan keperluan tersebut serta perkembangan teknologi dan perkongsian maklumat tanpa sempadan, kerajaan telah mewujudkan sistem pangkalan data bersepadu bagi menyelaraskan koordinasi maklumat bagi mentadbir, mengurus dan menyelenggarakan maklumat pembasmian kemiskinan di Malaysia. Inisiatif ini adalah bertepatan dengan salah satu ciri pelaksanaan dasar yang berkesan dengan menerapkan serta memanfaatkan kelebihan teknologi sebagaimana yang pernah disebutkan oleh Berman and McLaughlin (1978). Masalah pertindanan program yang dahulunya bersifat *ad-hoc* dan *sporadic* (Norma Mansor & Halimah Awang, 2002) kini telah banyak dapat diselesaikan menerusi sistem pangkalan data yang berteraskan pengurusan maklumat menerusi penyimpanan, capaian, pemprosesan data di Malaysia yang telah ditubuhkan sejak tahun 2010. Ianya juga menjadi sumber rujukan paling utama dalam menyelaraskan sistem pemilihan penerima bantuan yang benar-benar layak dan maklumat isu kemiskinan. Pengujudan pangkalan data ini bertepatan dengan salah satu ciri dalam keberkesaan pelaksanaan dasar iaitu perlunya maklumat yang diselaras dan diintegrasikan bagi mengelakkan percanggahan maklumat dan pertindanan data.

“Itu lah yang e-Kasih tu. Dia macamni. Walaupun kita ada banyak sistem, tapi tapi the system work independently, sebab task yang berbeza-beza tao. Only e-Kasih tu yang dia adalah satu sistem yang memang cater untuk semua orang miskin.”

Informan JKM 1

Bagi program perlindungan sosial di Malaysia, data yang disebutkan ini merujuk kepada eKasih yang merupakan sistem untuk menyepadukan maklumat mengenai penerima bantuan awam di Malaysia, serta menyelaraskan permohonan bagi memberikan faedah dan bantuan yang bersesuaian kepada pemohon berdasarkan penawaran yang disediakan oleh agensi atau organisasi penyedia program perlindungan sosial. Pangkalan

data eKasih ini telah melalui penambahbaikan dari masa ke semasa dan berupaya mengintegrasikan maklumat antara 6 kementerian yang menyediakan bantuan awam kepada masyarakat.

Sekalipun pelbagai usaha dan inisiatif bagi memastikan pelaksanaan dasar atau program perlindungan sosial terlaksana dengan jayanya, masih terdapat beberapa kelemahan yang perlu diberi perhatian. Kelemahan pertama yang perlu diperbaiki adalah mengenai keberkesanan kajian impak atau keberkesanan program perlindungan sosial yang dilaksanakan. Kajian impak dan penilaian dasar bukan sahaja perlu dilakukan selepas dasar dilaksanakan, namun tidak kurang pentingnya perlu untuk dilakukan semasa bahkan sebelum dasar tersebut dilaksanakan (Anderson; 2008). Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelum ini, penilaian dalam pelaksanaan dasar adalah juga melibatkan penilaian terhadap pencapaian program bantuan awam yang dijalankan. Kajian atau karya yang dihasilkan oleh DeLeon and DeLeon (2002), Mazmanian & Sabatier (1983), Browne & Wildavsky (1984) juga membuktikan bahawa penilaian program adalah merupakan kunci asas terhadap pelaksanaan program atau dasar yang berkesan. Hampir kesemua program yang dilaksanakan akan dikaji keberkesanannya. Walaubagaimanapun, terdapat beberapa kes mengenai kesilapan jenis pemberian bantuan atau kesilapan pengenalpastian penerima bantuan yang benar-benar layak. Kesilapan ini juga turut disebut sebagai kesilapan dalam pengenalpastian “error in targeting” di dalam kajian Swaminathan and Misra (2001). Walaubagaimanapun, kesemua maklumat ini tidak direkodkan. Apabila ditanya mengenai adakah pernah dibuat kajian penilaian mengenai data atau pelaporan statistik mengenai kesilapan pemberian bantuan, bantuan yang tidak dimanfaatkan oleh penerima bantuan, informan memberikan jawapan negatif. Tanpa maklumat tersebut, sukar untuk pengubal dasar menggubal dan menambahbaik program perlindungan sosial yang diberikan.

“Nak kata banyak tu... kita tak pernah buat kajian (penipuan maklumat daripada pemohon bantuan). Tapi, setiap..contoh kata.. dulu kita buat kajisemula 6 bulan sekali. Dalam tempoh tu, kita boleh kesan, samada kes tu dia memang layak atau tak sebenarnya...”

Informan JKM 3

“Susah nak kata, tak tahulah, nak kata berapa percent tak berani nak cakap la. Tapi ada la kes-kes yang sebenarnya tak layak. Bila kita buat kajisemula, kadang-kadang ada kes yang tak layak dapatlah. Erm..”.

Informan JKM 3

Kesilapan tersebut secara tidak langsung menjelaskan kualiti pemberian bantuan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial ini. Ianya dimaksudkan dengan sejauhmana bantuan yang diminta oleh pemohon bantuan bertepatan dengan apa yang dipohon. Contohnya, dalam beberapa kes, penerima bantuan telah dibekalkan peralatan tidak sebagaimana yang diminta. Contohnya, mereka dibekalkan mesin rumput, sedangkan pemohon tidak berkemahiran dan tidak mempunyai prospek untuk mendapatkan keuntungan daripada aktiviti tersebut. Terdapat juga beberapa kes yangmana penerima bantuan mendakwa mereka langsung tidak memohon bantuan peralatan bagi tujuan Program Peningkatan Pendapatan sebagaimana yang telah dihantar kepada mereka. Keadaan ini menunjukkan kelemahan pelaksanaan dasar yang boleh menyebabkan kerugian kepada kerajaan.

“Sebab ada dulu berlaku dekat Perlis, dia dapat oven buat bahulu. Bila kita buat pemantauan berkala, kita tengok, macamana kotak sampai, macam tulah kat situ. Kami tanya, “kenapa makcik tak buat bahulu?” Dia cakap.. “makcik nak buat macamana,

makcik tak mintak. Orang bagi makcik ambillah". So dia buat sebagai para rumah, letak barang. Ada jugak macam tu."

Informan KKLW, 4

Bagi pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia juga, antara lain kelemahan yang ada adalah kurangnya koordinasi dalam kalangan penyedia bantuan awam. Tidak dinafikan, pengujudan pangkalan data eKasih memang sangat berkesan untuk mengintegrasikan maklumat pembasmian kemiskinan daripada enam agensi atau kementerian penyedia bantuan awam. Walaubagaimanapun, kerjasama, koordinasi dan keseragaman ini tidak memadai setakat enam agensi tersebut semata-mata. Koordinasi dan akses kepada maklumat ini juga perlu dalam kalangan agensi dan jabatan berwajib dan berkepentingan samada secara langsung atau tidak terhadap program perlindungan sosial. Contohnya program pemberian bantuan yang memerlukan pengesahan dan semakan mengenai kesahihan *vulnerability* pemohon. Sekiranya maklumat mengenai pendapatan boleh diakses menerusi akaun LHDN, PERKESO atau KWSP, maka ianya sangat membantu dalam mengesahkan maklumat tersebut. Bagi isu kematian pula, sekiranya diwujudkan pangkalan data yang boleh menghubungkan maklumat kematian daripada Jabatan Pendaftaran Negara dan PDRM, maka ianya dapat mengelakkan pembayaran kepada orang yang telah mati.

"Kita anggap sistem eKasih ni memang boleh... erm.. tapi nak cakap serba salah jugak. Nak percaya 100% pun mungkin tidak, sebab mungkin nama dalam eKasih tu, dengan di lapangan lain. Maklumat dalam eKasih (orang tu) susah, tapi di lapangan hidup tak susah seperti mana yang digambarkan."

Informan KKLW4

“.. of course dia - eKasih (perlu) back up dengan sistem yang komprehensif la. Dengan jaringan kerjasama daripada pelbagai agensi and so on.. Tapi kita belum ready. Kalau kita berjaya lah dengan imaginasi sistem tu, baru ok.

Informan JKM 1

Jelasnya disini, bagi mencapai keberkesanan program perlindungan sosial, integrasi maklumat melalui pangkalan data mengenai penerima bantuan yang bersepadu adalah sangat penting bagi memastikan pemberian bantuan yang tepat dan tidak membazir. Perkara ini telahpun disebut dalam banyak kajian sebelum ini. Levitt (1980) contohnya menekankan aspek instrumen pentadbiran dalam menjayakan proses pelaksanaan. Bagi merealisasikan proses koordinasi ini, teknologi adalah instrumen yang sangat penting sebagai pemangkin ke arah data maklumat yang lebih bersepadu dan berpusat serta boleh diyakini dan dipercayai (reliable).

Budibicara juga banyak disebut dalam kajian pelaksanaan dasar. Jika diamati, budibicara kumpulan pelaksana dilihat sebagai satu bentuk cabaran, kekuatan malah juga kelemahan dalam pelaksanaan dasar. Sekiranya tidak ditangani dengan berhati-hati, budibicara boleh menjadi kelemahan apabila pegawai yang dipertanggungjawabkan kurang berkemahiran dan pengalaman dalam melaksanakan tugas mereka. Budibicara juga akan sangat terdedah kepada salah guna kuasa, kronism dan pilihkasih. Sekiranya ini berlaku, maka isu kesilapan dalam pengenalpastian akan banyak berlaku.

“Polisi kita, kita tak boleh strict dan kena budibicara. Mat Salleh (penyelidik dari World Bank) suruh kita strict. Dia kata after one year, you need to cut (the benefits), then re-apply again. Saya setuju, tapi (hanya) kalau ada back-up system yang betul-betul

comprehensive, baru ok. Kalau tak, maksudnya kita tak ready. (Jadi) kita terpaksa guna budi bicara... ”

Informan JKM 1

Antara lain cabaran yang dihadapi ialah tekanan daripada pihak luar agensi pelaksana dasar. Perkara ini telah disebutkan beberapa kali oleh cendikiawan pelaksanaan dasar terdahulu seperti Hogwood & Gunn (1984), Levitt (1980) dan F. Thomson (1982). Tekanan atau campurtangan ini boleh menimbulkan kesukaran serta gangguan terhadap proses yang sedia ada (Levitt, 1980). Tekanan atau campurtangan luar yang kerap disebut dalam pelaksanaan dasar ialah campurtangan kuasa ahli politik atau politiking (Bryner, 1981; Hays, 1982; Jones, 1980 dan Van Meter& Van Horn, 1979). Masalah yang sama turut berlaku berlaku dalam proses pemberian bantuan awam. Perkara ini merupakan penemuan yang muncul di dalam kajian ini serta merupakan salah satu bentuk desakan yang disebut beberapa kali semasa sesi temubual. Rata-rata informan menyetujui ianya membawa kepada kelemahan kepada pelaksanaan program perlindungan sosial. Banyak keadaan yang berlaku apabila ahli politik mencampuradukkan politik bagi meraih pengaruh dan undian dalam pilihanraya dengan mencampuri urusan pemberian bantuan awam kepada masyarakat. Dapatan kajian ini selari dengan beberapa kajian terdahulu yang dikaji oleh Gencler and Yıldırım (2015) dan Layton and Smith (2015) dengan membuktikan bahawa bantuan awam sememangnya berupaya meraih pengaruh dan undi di dalam pilihanraya. Jelasnya, program pembasmian kemiskinan dan pemberian bantuan sebenarnya sering dilihat sebagai satu platform yang terbaik dalam memenangi hati masyarakat dan mendapatkan populariti. Sekiranya campurtangan dan politiking tersebut mengikut aturan dan prosedur, serta tidak memberi desakan kepada pelaksana, maka ianya tidak mengganggu proses dan meningkatkan beban tugas pelaksana. Yang menjadi

keimbangan dan ketidakselesaan dalam kalangan pelaksana program perlindungan sosial ini, adalah apabila ianya mengganggu proses kerja mereka.

“Kadang-kadang pegawai penyiasat kita terpaksa jugalah menyokong kes-kes yang dirujuk oleh politician, termasuklah yang tak layak. Yang tak layak ni kadang-kadang terpaksa luluskan jugak sebab desakan oleh wakil rakyat especially semasa projek Cari tu...

Informan JKM 1

Sebagai contoh, terdapat juga syarat yang diletakkan kepada pemohon bantuan yang perlu mendapatkan pengesahan daripada ketua masyarakat atau wakil komuniti sebelum mengemukakan permohonan. Senario ini juga menyebabkan berlakunya rasa tidak selesa dalam kalangan pemohon bantuan. Beberapa insiden dilaporkan mengenai pemohon agak kurang selesa untuk mendapatkan pengesahan wakil komuniti kerana mempunyai ideologi politik yang berbeza, atau konflik peribadi. Sekalipun objektif pelaksanaan proses pengesahan di peringkat ketua komuniti ini adalah baik sebagai tapisan awal bagi mengelakkan berlakunya penipuan, namun sekiranya tidak ditangani dengan berhati-hati ianya secara tidak langsung akan menyebabkan penafian hak.

Selain daripada itu juga, bagi kawasan atau daerah yang dimenangi oleh pihak pembangkang semasa pilihanraya, maka salah satu bantuan di bawah JKM (Skim Bantuan Kawasan Parlimen / Mayang) tidak akan disalurkan terus kepada pemimpin kawasan tersebut bagi tujuan agenda pembangunan penduduk kawasan mereka. Sebaliknya peruntukan tersebut ditumpangkan atau diletakkan di bahagian Dewan Undangan Negeri yang lain. Senario ini juga dikatakan sebagai salah satu penafian hak penerimaan bantuan.

“Ermm.. isu yang timbul adalah duit SBKP tu lah. (Skim Bantuan Kawasan Parlimen tu lah). Agihan peruntukan sebab untuk kawasan pembangkang, duit SBKP tu.

Err.. yang Mayang tu untuk kawasan-kawasan yang bukan kawasan... (maknanya) kawasan pembangkanglah. Dia akan bagi kepada Pengerusi Mayang. Dia akan salurkan untuk benda-benda macamtu.

Kalau SBKP ni, untuk kawasan-kawasan Parlimen BN yang menang. Dia akan salur direct ke akaun parlimen. Akaun YB tu.”

Informan JKM 3

Antara lain kelemahan yang dapat dikenalpasti di dalam melaksanakan program perlindungan sosial adalah tiadanya kontrak atau perjanjian yang boleh membawa kepada tindakan yang boleh diambil antara penyedia dan penerima bantuan awam ini. Kajian Levitt (1980) menegaskan bahawa, perlu juga diwujudkan instrumen bertulis dalam memastikan pelaksanaan dasar yang berkesan. Antaranya ialah garis panduan atau pekeliling, kontrak perjanjian dan sebagainya. Jika dikaitkan dengan isu pelaksanaan program perlindungan sosial, terdapat banyak laporan mengenai berlakunya penipuan dalam permohonan yang menyebabkan kesilapan dalam pengenalpastian dan agihan bantuan, terutamanya bantuan kewangan. Sekiranya penipuan tersebut dikenalpasti selepas bantuan telah diberikan, maka tindakan yang diambil hanyalah memberhentikan bantuan tersebut. Perkara ini dibuktikan dengan Program Cari yang dilaksanakan pada tahun 2010 yang mana melibatkan proses men”Cari” golongan miskin yang layak untuk diberikan bantuan dibawah JKM. Program *ad-hoc* ini melibatkan gerak gempur Cari besar-besaran seluruh Negara dan melibatkan kakitangan benci yang diambil secara kontrak tanpa kemahiran dan pengalaman. Kesan daripada insiden tersebut, lambakan permohonan diterima dan diproses dan seterusnya diberikan kepada mereka yang

dirasakan layak. Selepas 3 bulan bantuan tersebut diberikan, siasatan atau semaksemula susulan dilaksanakan, dan didapati lebih daripada 50% daripada penerima bantuan menerusi program Cari tersebut sebenarnya adalah tidak layak untuk diberikan bantuan. Jelasnya disini, kesilapan pemberian pemberian bantuan tersebut mengakibatkan kerugian kepada Negara.

Sekalipun program Cari tersebut telah dihentikan dalam tahun yang sama, namun, isu mengenai kesilapan pemberian bantuan kepada mereka yang sebenarnya tidak layak masih berlaku, dan menyebabkan kerugian kepada peruntukan Negara.

Selain itu, terdapat beberapa kes menerusi bantuan Program Peningkatan Pendapatan (KKLW) atau Geran pelancaran (JKM) yang tidak mencapai matlamat. Bantuan *one-off* seperti mesin rumput, mesin membuat kuih atau makanan seperti mee, bot dan enjin, ketuhar yang diberikan berdasarkan kepada permohonan, didapati terbengkalai dan tidak dimanfaatkan bagi usaha perniagaan kecil-kecilan yang diharapkan berupaya meningkatkan pendapatan mereka. Bagi program pertanian dan ternakan samada secara individu atau kelompok juga mengalami masalah yang sama apabila tidak dilaksanakan dengan jayanya. Lebih memburukkan lagi keadaan adalah apabila peralatan bagi perniagaan, benih tanaman dan haiwan ternakan tersebut dijual oleh penerima bantuan tersebut semata-mata untuk mendapatkan wang dengan lebih segera.

“Kes kedua, kerja dia pergi ke laut, sepatutnya apa yang dia nak, bot mesin fiber dan enjin. Tapi kita bagi benda lain, mesin rumput, so dia tak guna mesin rumput untuk jana pendapatan. Mungkin dia ambil tapi dia simpan. Tapi kesilapan itulah yang saya nampak dan lalui. Pastu bila kita nampak dia jual barang kita bagi tu, kita tak boleh kata apa. Dia kata “Pakcik tak mintak, pakcik nak buat apa. Pakcik juallah”.

Informan KKLW 4

Pelaksana program perlindungan sosial berpendapat bahawa, perkara ini berlaku disebabkan oleh tiadanya kontrak atau perjanjian yang mengikat antara penyedia dan pemohon bantuan tersebut. Apa yang berlaku adalah, penerima bantuan sewenang-wenangnya tidak mengambil perhatian yang serius terhadap bantuan yang telah diterima.

“Saya berpandangan kena ada satu ikatan. Walau tak terlalu lama, tapi sekurang-kurangnya mengikat antara penerima dan pemberi bantuan tu supaya dia telus dan jujur untuk dia meningkatkan pendapatan bagi keluar dari kemiskinan. Kita pun tak mengharapkan dengan bantuan ni dia dapat drastic income, tak. At least dia dapat survive makan minum dia dan family dia, pun kita dah seronok dah pun.”

Informan KKLW 4

Tidak dapat dinafikan, banyak faktor yang memungkinkan kegagalan program penjanaan pendapatan sebagaimana yang diharapkan dalam program tersebut, seperti kurangnya kemudahan dari aspek pemasaran, modal jangka panjang, cabaran keluarga dan sebagainya. Namun sekiranya ianya ditangani dengan lebih berhati-hati, segala kelemahan tersebut akan dapat diatasi.

6.5 Analisa dan Perbincangan Objektif 4

Untuk mengemukakan cadangan bagi penambahbaikan proses pelaksanaan program perlindungan sosial

Objektif keempat di dalam kajian ini adalah bagi mengemukakan cadangan penambahbaikan dasar atau program perlindungan sosial terutamanya berdasarkan pandangan dan persepsi pelaksana. Berdasarkan kepada pengalaman yang dilalui oleh pelaksana dalam melaksanakan program perlindungan sosial ini, maka beberapa perkara

perlulah diberi perhatian bagi memperbaiki atau memperkuatkan pelaksanaan yang lebih berkesan sejajar dengan matlamat pembasmian kemiskinan.

Antara perkara utama yang dicadangkan oleh pelaksana adalah perlunya agensi pemandu yang menerajui program perlindungan sosial dalam Negara. Program perlindungan sosial ini perlulah mencakupi program insurans sosial serta bantuan awam. Justifikasi mengapa perlunya agensi pemandu yang menerajui kedua-dua cabang perlindungan sosial ini adalah kerana keperluan koordinasi maklumat dan data berkaitan perlindungan sosial yang saling berkait dan saling bersandaran antara insurans sosial dan bantuan awam. Sejajar dengan keperluan untuk menyelaraskan serta mengesahkan (verifikasi) maklumat pemohon program bantuan awam, maklumat mengenai insurans sosial juga sepatutnya juga boleh diakses oleh pelaksana program perlindungan sosial menerusi sistem yang lebih komprehensif dan stabil. Ini adalah penting bagi mengelakkan penipuan maklumat daripada pemohon bantuan. Buat masa ini, kerjasama sememangnya telah wujud dalam proses verifikasi maklumat, namun dilaksanakan secara manual bagi program tertentu.

“Lepas tu penyelarasannya bantuan ni, sepatutnya satu agensi sahaja yang champion. Sebab sekarang ni kalau Malaysia ni kalau kita tengok, semua jabatan nak jadi champion kan. Itulah masalah. Terutama sekali bila berlaku bencana. Banjir cukuplah. Penyaluran bantuan tu kadang-kadang tak diselaraskan...”

Informan JKM 3

Agensi pemandu bagi sesebuah pelaksanaan dasar juga penting bagi memastikan pencapaian objektif dan matlamat dasar secara komprehensif dan bukan secara berasingan. Isu pertindanan bantuan, kesilapan dalam pengenalpastian pemohon yang benar-benar layak adalah berpunca daripada kurangnya koordinasi dalam program

perlindungan sosial. Walaubagaimanapun, sebahagian besar daripada masalah ini telah diselesaikan melalui sistem eKasih, namun sistem tersebut perlulah diperkaskan seiring dengan perkembangan teknologi dan keperluan semasa.

Sehubungan dengan perlunya keseragaman dan penyelarasannya tersebut, pangkalan data seperti eKasih perlulah diperkuuhkan lagi dengan membolehkan ianya mempunyai rangkaian dengan kesemua jabatan atau agensi yang terlibat dengan program perlindungan sosial. Bukan setakat itu sahaja, ianya juga perlu melibatkan agensi penyedia perlindungan sosial di peringkat kerajaan negeri dan bukan semata-mata terhad kepada di peringkat kerajaan persekutuan. Insiden di negeri yang menjadi kajian kes ini telah membuktikan isu pertindanan masih berlaku apabila tiadanya komunikasi dan pelarasan di peringkat kerajaan negeri dan persekutuan.

Menyentuh mengenai penguatkuasaan menerusi statut, adalah menjadi keperluan bagi program perlindungan sosial di Malaysia untuk memperkenalkan sistem kontrak atau perjanjian antara pihak penawaran dan permintaan bantuan awam itu sendiri. Ini adalah penting bagi mengelakkan pemohon bantuan mengambil mudah terhadap bantuan yang telah diterima dan seterusnya tidak memanfaatkan usaha dan inisiatif kerajaan dalam membangunkan serta membela nasib masyarakat, terutamanya golongan yang benar-benar memerlukan. Kontrak atau perjanjian yang dimaksudkan disini dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, bagi memastikan bahawa semua permohonan adalah tepat dan bebas daripada sebarang penipuan dan manipulasi maklumat. Kedua, perjanjian ini pula adalah bagi memberi jaminan kepada penyedia bantuan awam bahawa segala jenis bantuan akan dimanfaatkan dengan sebaiknya berdasarkan objektif program bantuan tersebut. Ini termasuklah dengan memberikan komitmen yang padu dalam menjayakan program-program tersebut terutamanya Program Peningkatan Pendapatan di bawah KKLW dan Geran Pelancaran di bawah JKM.

“Saya berpandangan kena ada satu ikatan. Walau tak terlalu lama, tapi sekurang-kurangnya mengikat antara penerima dan pemberi bantuan tu supaya dia telus dan jujur untuk dia meningkatkan pendapatan bagi keluar dari kemiskinan.”

Informan KKLW 4

Bagi memastikan sumber dalam pelaksanaan dasar sentiasa diurus dengan cekap dan berkesan, maka sistem semakan semakan semula program bantuan awam perlulah diperkasakan. Terdapat cadangan untuk membuat perjanjian bahawa setiap bantuan awam berbentuk kewangan yang di berikan oleh JKM hanyalah dalam tempoh 2 tahun sahaja. Selepas 2 tahun, maka pemohon perlulah membuat permohonan baru sekiranya ingin terus menerima bantuan kewangan tersebut. Jika diamati, pendekatan ini tidak jauh bezanya dengan sistem yang sedia ada di mana proses semakan semula bagi semua penerima bantuan perlu dilaksanakan selepas 2 tahun. Walaubagaimanapun, pendekatan yang dicadangkan ini memerlukan pemberhentian bantuan yang memestikan permohonan dilakukan semula. Ianya juga baik untuk dilaksanakan bagi mendidik penerima bantuan untuk lebih peka dan mempunyai anjakan paradigma dalam membangunkan diri mereka. Ianya berupaya memupuk kesedaran mereka bahawa bantuan yang diberikan bukanlah bersifat kekal. Sistem ini juga berupaya mengesan dan mengelakkan kes pemberian bantuan kepada penerima yang telah meninggal dunia terutamanya Bantuan Orang Tua atau Bantuan Golongan Kurang Upaya. Bagi golongan miskin seperti ibu tunggal, permohonan semula selepas 2 tahun akan merupakan satu bentuk semakan terhadap pembangunan serta perubahan tahap sosioekonomi mereka.

Politiking juga perlu diberi perhatian sekiranya kerajaan mahukan program perlindungan sosial yang lebih telus dan berkesan. Kumpulan pelaksana program

perlindungan sosial ini perlulah bebas daripada sebarang gangguan dan campurtangan yang tidak diperlukan daripada ahli politik kerajaan persekutuan atau negeri terutamanya. Masalah dilemma yang dihadapi oleh pelaksana menyebabkan tugas mereka terganggu dan ini menjaskan prestasi mereka. Apa yang sepatutnya berlaku adalah, ahli politik sepatutnya memberi sokongan dan menghormati prosedur serta memahami tugas pelaksana dasar dan bukan memberi tekanan atau desakan serta bukan juga menerima bulat-bulat atau menyokong tanpa usul periksa dalam memajukan permohonan bantuan. Ianya akan memberikan kesan kepada pelaksana kerana prosedur dalam agensi pelaksana, apapun permohonan yang diterima, perlulah diproses melalui prosedur yang telah ditentukan seperti semakan data, membuat siasatan, dimesyuaratkan untuk mendapat persetujuan ahli MFGPK dan seterusnya mengeluarkan keputusan.

Semakan dokumen daripada kajian literatur menunjukkan Malaysia masih kurang melaksanakan kajian penilaian terhadap pelaksanaan berkaitan perlindungan sosial dan hanya melihat daripada perspektif jangka pendek. Tidak dinafikan terdapat kajian impak dilakukan dalam menilai keberkesanan program perlindungan sosial. Buktinya adalah apabila beberapa program KKLW ditamatkan selepas beberapa penggal dilaksanakan kerana kurang memberi impak yang positif.

“..projek yang ada impak akan diteruskan dan peruntukan ditambah. Projek yang tiada impak akan dibatalkan atau dihentikan.”

Informan KKLW 1

Namun ianya masih tidak memadai. Adalah agak menghairankan apabila rekod atau kajian mengenai kesilapan dalam pemberian bantuan tidak dilakukan. Kegagalan ini menyokong sebagaimana yang diutarakan oleh Anderson (2008) iaitu, adakalanya

golongan pelaksana dasar berkecenderungan tidak memberikan laporan yang telus yang mana boleh memberikan implikasi terhadap prestasi jabatan atau diri mereka sendiri.

Keseragaman dalam pelaksanaan program perlindungan sosial juga perlulah diberi perhatian. Sekalipun terdapat peruntukan dan bidangkuasa terhadap kerajaan Negeri menerusi Senarai Bersama (Perlembagaan Persekutuan) dalam melaksanakan program perlindungan sosial mengikut acuan dan kemampuan negeri masing-masing, namun usaha penyeragaman sangat perlu dilakukan. Proses pemberian bantuan menerusi JKM juga menampakkan perbezaan antara satu negeri dengan negeri yang lain. Pembayaran 1 hb menerusi bank pembayar perlulah diseragamkan malah dihormati dan dipatuhi oleh kerajaan negeri. Dalam masa yang sama, pendekatan atau inisiatif Negeri Pulau Pinang untuk menarik semula bantuan yang tidak dikeluarkan selepas 21hb adalah baik kerana telah membuktikan ianya mampu menyelamatkan wang negara daripada diberikan kepada individu yang tidak sepatutnya.

“Jumlah refund yang kita dapat bukan sedikit tau. Satu bulan, cuba tengok ni (ambil menunjukkan penyata), hampir RM300 ribu. Bukan sikitlah. Itulah, kita sayanglah. Takkan duit tu kita nak bazirkan macam tu”

Informan JKM 3

Sudah sampai masanya juga Malaysia memperkenalkan Dasar Perlindungan Sosial yang mengkhususkan kepada isu perlindungan sosial secara lebih menyeluruh dan komprehensif. Dengan adanya dasar perlindungan sosial ini, maka pembangunan serta penumpuan terhadap perlindungan sosial akan lebih terarah. Selain dari itu juga, statut yang menjurus kepada perlindungan sosial juga boleh digubal dan diperkenalkan sebagai salah satu bentuk penguatkuasaan dasar ini kepada masyarakat. Cadangan pengujudan sebuah kementerian atau agen pemandu dalam menyelaraskan program perlindungan

sosial ini secara tidak langsung berperanan untuk menguatkuasakan dasar ini, supaya lebih terarah dan berstruktur. Beberapa negara lain telahpun mewujudkan akta khas, bahkan mewujudkan kementerian khas dalam mengendalikan perlindungan sosial di negara mereka seperti di China, Amerika, United Kingdom, Thailand, India, Turkmenistan, Maldova, Romania, Russia dan banyak lagi ("Social Security Programs Throughout the World : Asia and the Pacific," 2014; "Social Security Programs Throughout the World : Europe ", 2014; "Social Security Programs Throughout the World: Americas," 2015)

6.6 Penutup

Kesimpulannya, objektif kajian yang diutarakan telahpun dikupas dan dibincangkan di dalam bab enam ini. Analisa tersebut adalah berdasarkan kepada penemuan kajian menerusi data yang telah dikumpul daripada sesi temubual bersama informan, pemerhatian dan semakan dokumen. Perbincangan ini diperkuuhkan lagi menerusi perkaitan dengan dapatan kajian terdahulu dan teori yang telah diutarakan sebelum ini. Apa yang dapat dirumuskan disini, program perlindungan sosial di Malaysia adalah stabil dan teratur, namun masih belum boleh dibanggakan serta terdapat ruang bagi penambahbaikan perlaksanaan program perlindungan sosial yang lebih dinamik dan berkesan.

BAB 7: PENUTUP & CADANGAN

7.1 Pendahuluan

Rumusan bagi bab ini adalah merupakan gabungan beberapa sub-topik iaitu kesimpulan kajian dengan merumuskan pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia, dengan memberi penekanan terhadap persoalan kajian serta angkubah-angkubah yang terlibat dalam mempengaruhi pelaksanaan tersebut. Menerusi bab ini juga,uraian diberikan untuk menjelaskan bagaimana penyelidikan ini memberi implikasi terhadap kajian pelaksanaan dasar dan program yang diharapkan berupaya mengisi ‘gap’ atau memberikan sumbangan dalam literatur seterusnya memberi penambahbaikan terhadap teori pelaksanaan dasar. Implikasi ini diperkuuhkan lagi dengan mengemukakan penambahbaikan terhadap kerangka konsepsual asal di dalam kajian literatur yang telah diubahsuai berdasarkan penemuan kajian. Beberapa cadangan juga diutarakan dalam mempertingkatkan pelaksanaan dasar dan program serta cadangan bagi kajian masa depan berkaitan kajian yang seumpama dengan ini.

7.2 Rumusan Pelaksanaan Program Perlindungan Sosial

Kajian ini adalah merupakan kajian mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia dengan memfokuskan kepada program bantuan awam yang disediakan oleh JKM dan KKLW. Pendekatan kualitatif telah digunakan sepanjang kajian ini kerana diyakini berupaya menjawab persoalan kajian yang cuba memahami proses pelaksanaan sistem dan permasalahan program perlindungan sosial dengan mendalam. Rentetan itu juga, kajian ini turut cuba menilai pelaksanaan tersebut menurut perspektif daripada

kedua-dua pihak iaitu pelaksana dan penerima program dan seterusnya mengemukakan cadangan penambahbaikan.

Sesungguhnya, proses pelaksanaan dasar dan program bukanlah mudah, dan adakah lanya tidak berlaku sebagaimana yang diharapkan atau dirancangkan. Kajian terdahulu yang dijalankan oleh O'Toole (2000), O'Toole (1986) Mazmanian and Sabatier (1983), Nakamura and Smallwood (1980), Stewart et al. (2007), J. Anderson (2011), Nugroho (2009), DeLeon and DeLeon (2002), Browne and Wildavsky (1984), Lipsky (1978); (Van Meter & Van Horn, 1975), B. Hogwood and Gunn (1997) membuktikan terdapat beberapa angkubah atau faktor yang mempengaruhi keberkesanan pelaksanaan dasar. Penemuan utama dalam kajian ini menunjukkan bahawa, terdapat banyak angkubah atau faktor yang muncul semasa sesi temubual dan pengumpulan data. Hasilan ini menjadi penemuan yang penting bagi kajian ini disamping memperkuatkan kajian terdahulu. Kajian ini sama sekali tidak menolak kajian terdahulu mengenai pelaksanaan dasar, bahkan penemuan terdahulu masih sangat relevan dengan isu semasa dalam negara ini.

Walaubagaimanapun, perlu difahami bahawa, angkubah tersebut tidak dapat digeneralisasikan semata-mata berdasarkan satu acuan kerana setiap dasar dan program adalah berbeza, struktur negara dan pentadbiran yang tidak sama, serta tindakbalas dalam kalangan penerima dasar atau program juga berbeza. Oleh yang demikian, ia juga bermaksud, pelaksanaan program ini mempunyai isu dan cabaran yang berbeza-beza serta tidak dapat disamakan antara satu dengan yang lain.

Kajian ini turut memberi penumpuan terhadap penawaran dan permintaan dasar (*policy demand and supply*). Ini bermakna, kajian ini adalah unik dengan melihat kepada perspektif pihak yang menyediakan (penawaran) dasar perlindungan sosial iaitu kerajaan menerusi JKM dan KKLW, dan dalam masa yang sama turut mengambil kira pandangan

penerima bantuan awam (permintaan dasar) menerusi program perlindungan sosial. Kajian ini diharapkan berupaya mengimbangi pandangan kedua belah pihak dalam membincangkan pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia yang masih mempunyai ruang penambahbaikan dari masa ke semasa.

7.3 Implikasi Kajian

Menerusi penyelidikan ini, beberapa teori dan pendekatan telah dilihat, diadaptasi dan diuji untuk diaplikasikan di dalam mengkaji pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Antara implikasi penting yang dapat dilihat di dalam kajian ini adalah seperti berikut:

Pertama, dari aspek empirikal, kajian mengenai pelaksanaan dasar atau program perlindungan sosial sangat kurang dikaji dengan mendalam di Malaysia. Kebanyakan kajian pelaksanaan dasar adalah tertumpu kepada isu Pendidikan, alam sekitar, pengangkutan dan sebagainya. Sebahagian besarnya juga tidak membincangkan secara terperinci mengenai teori pelaksanaan dasar dengan mendalam. Kajian mengenai perlindungan sosial pula lebih menumpukan kepada insurans sosial manakala isu bantuan awam kurang mendapat perhatian. Oleh yang demikian, kajian ini adalah yang pertamanya melihat secara menyeluruh dan mendalam mengenai proses, isu dan cabaran, serta faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia.

Kedua, Dari aspek teoretikal, kajian terdahulu membuktikan terdapat begitu banyak faktor yang menyumbang terhadap keberkasanan pelaksanaan dasar, namun faktor tersebut agak terselerak dan adakalanya bertindan antara satu sama lain. Teori terdahulu juga kebanyakannya tertumpu kepada isu seperti peranan penggubal dasar, birokrat-jalanan, hubungan antara 3 peringkat kerajaan dan sebagainya. Kajian O'Toole (1986)

pula terlalu luas dengan berusaha menggabungkan kesemua faktor-faktor daripada teori terdahulu. Oleh yang demikian, kajian ini berupaya menstrukturkan teori pelaksanaan dasar dengan lebih tersusun dan mengambilkira faktor semasa dengan menjurus kepada isu perlindungan sosial.

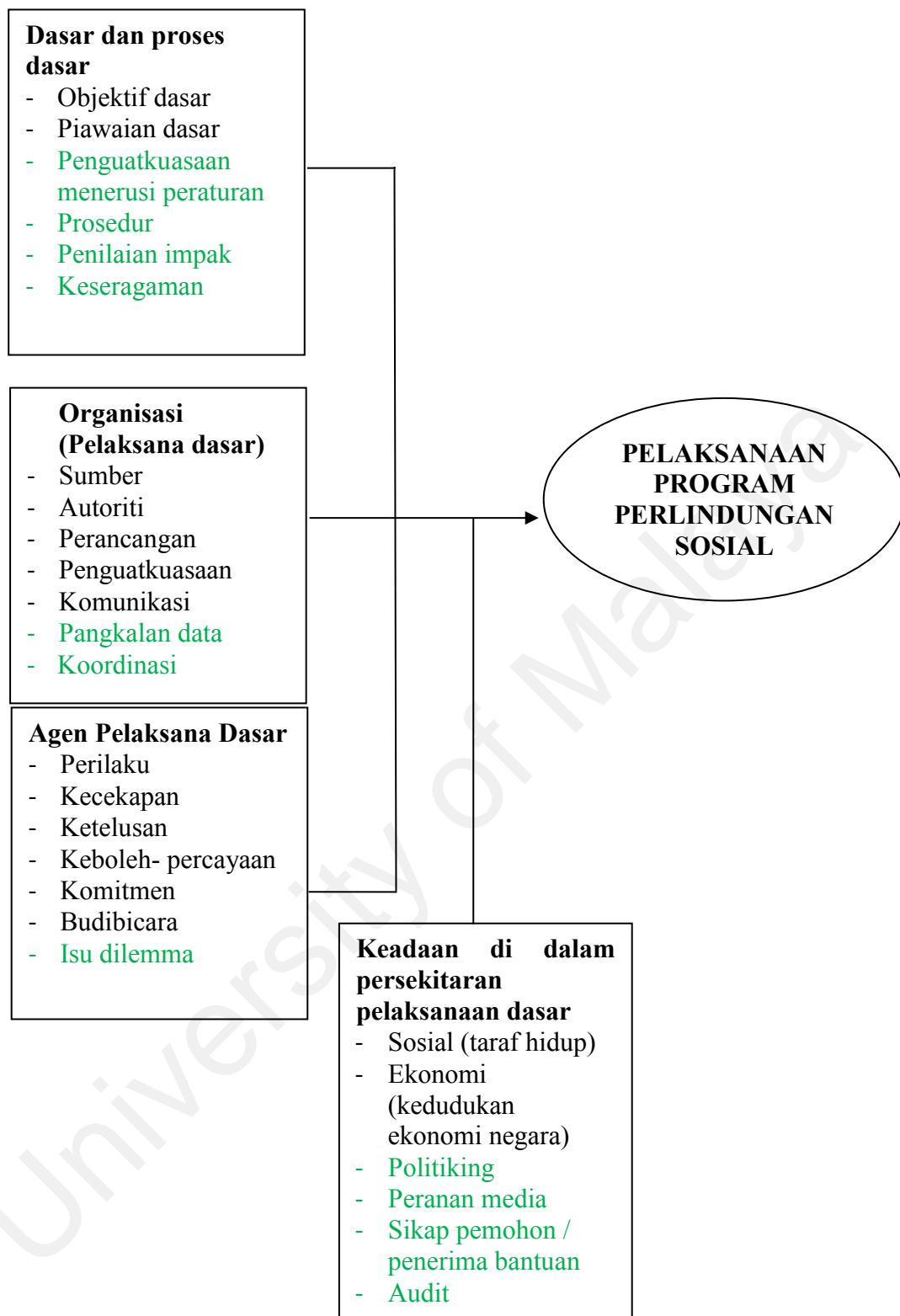
Dari aspek tempoh masa (*time frame*) juga, kajian mengenai pelaksanaan dasar telah lama tidak menjadi perhatian kerana dikatakan telah ‘*saturated*’. Walaubagaimanapun, dengan perkembangan teknologi, penambahbaikan sistem kerja menerusi keperluan audit, peranan media mutakhir ini, tindakbalas penerima dasar, membuktikan bahawa kajian faktor-faktor tersebut menjadi semakin signifikan dan menunjukkan bahawa pelaksanaan dasar dan program sentiasa berkembang dan berhadapan dengan cabaran baru dari masa ke semasa. ini diperkuuhkan dengan penemuan tema-tema yang lebih jelas dan relevan di dalam proses pelaksanaan perlindungan sosial.

Menyebut tentang teknologi, teori terdahulu hanya mengutarakan sumbangan teknologi dalam keberkesanan pelaksanaan dasar. Walaubagaimanapun, penekanan terhadap pengujudan pangkalan data yang berperanan dalam mengintegrasikan maklumat pembasmian kemiskinan menerusi program perlindungan sosial masih belum dibincangkan dalam kajian pelaksanaan dasar dengan mendalam.

Angkubah lain seperti peranan pelaksana dasar yang juga merupakan sebahagian daripada kerajaan tempatan dan menjadi orang tengah atau pemangkin kepada pelaksanaan dasar juga sangat signifikan di dalam kajian ini. Mereka yang dirujuk sebagai ahli MFGPK ini, walaubagaimanapun sangat terdedah dengan isu dilemma sangat berkaitrapat dengan isu politiking yang melibatkan sentimen, campurtangan politik, samada di peringkat kerjaan persekutuan ataupun negeri turut menarik perhatian kajian ini.

Ketiga, walaupun kajian ini mengambilkira pandangan daripada pelaksana dan penerima program bantuan awam, namun ianya banyak menumpukan kepada pelaksana program kerana golongan ini yang dikatakan sebagai “street-level bureaucrat” adalah kumpulan yang berhadapan dengan cabaran dan isu secara langsung. Ini sejajar dengan kajian Theodelou, Kofinis yang dipetik di dalam Wilson Wong (2007) yang menekankan bahawa pelaksana dasar lebih berpengaruh dalam melaksanakan dasar. Justeru, kajian ini berkemungkinan merupakan kajian yang pertamanya dilaksanakan dengan menggunakan pendekatan kualitatif dengan melihat secara terperinci dan mendalam terhadap golongan pelaksana dan diperkuuhkan dengan proses triangulasi menerusi dapatan kajian daripada penerima program perlindungan sosial.

Keempat, kajian ini turut membangunkan teori yang lebih khusus dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia. Gambarajah 7.1 menjelaskan bagaimana terdapat pertambahan daripada kerangka konsepsual yang telah mula-mula dikemukakan di dalam bab kajian literatur sebelum ini. Antara tema yang muncul dan memberi sumbangan yang signifikan terhadap kajian pelaksanaan dasar perlindungan sosial ini ialah kepentingan memastikan pangkalan data yang komprehensif, mewujudkan peraturan dan undang-undang yang lebih jelas dalam proses pemberian bantuan, memastikan keseragaman dalam kalangan pelaksana dan proses pemberian bantuan dan mengelakkan politicking yang kurang sihat.



Gambarajah 7.1 : Kerangka Teoretikal Pelaksanaan Dasar (setelah mengambil kira tema-tema yang muncul semasa proses pengumpulan data)

7.4 Cadangan

Kajian ini secara tidak langsung menunjukkan beberapa penemuan penting dalam pelaksanaan program perlindungan sosial. Beberapa masalah, isu dan cabaran, kekuatan dan kelemahan telah dilihat dan dikupas menerusi analisa kajian. Oleh yang demikian, beberapa cadangan boleh diutarakan dalam memperbaiki dasar dan program perlindungan sosial seperti berikut:

Pertama, dalam menangani isu politiking, pelaksana program seharusnya lebih diberi kebebasan untuk melaksanakan tugas mereka tanpa campurtangan yang tidak perlu terutamanya dari kalangan ahli politik. Ahli politik sepatutnya memberi sokongan dan menghormati prosedur serta memahami tugas pelaksana program dan bukan memberi tekanan atau desakan. Sikap menerima bulat-bulat dalam menyokong dan memajukan permohonan tanpa usul periksa dalam permohonan bantuan hanya akan menyebabkan pembaziran sumber masa, kewangan dan tenaga pelaksana program. Ianya akan berikan kesan kepada pelaksana kerana, prosedur dalam agensi pelaksana, apapun permohonan yang diterima, perlulah diproses melalui prosedur yang telah ditentukan seperti semakan data, membuat siasatan, dimesyuaratkan untuk mendapat persetujuan ahli MFGPK dan seterusnya mengeluarkan keputusan.

Kedua, memperkuuhkan peraturan dan undang-undang dengan mewujudkan satu bentuk kontrak atau perjanjian dalam usaha memantau pemberian bantuan menerusi program yang berkaitan terutamanya Geran Pelancaran (JKM) dan Program Peningkatan Pendapatan (KKLW). Apa yang dimaksudkan di sini dapat dilihat dalam dua perspektif. Pertama, bagi memastikan bahawa semua permohonan adalah tepat dan bebas daripada sebarang penipuan dan manipulasi maklumat. Ini adalah penting bagi membolehkan pemberian bantuan dapat ditariksemula (bagi mengelakkan pembaziran peruntukan wang negara) daripada pemohon bantuan yang memberikan maklumat tidak tepat atau tidak

benar dalam permohonan mereka. Selain dari itu juga, kontrak atau perjanjian juga boleh diwujudkan bagi mewujudkan rasa lebih tanggungjawab dalam melaksanakan penyertaan program seperti perniagaan, pertanian, penternakan dan sebagainya. Keduanya pula adalah bagi memberi pemahaman yang jelas kepada penerima bantuan awam bahawa segala jenis bantuan adalah bersifat sementara dan bukanlah kekal. Ianya bergantung kepada proses pemantauan dan semakan semula sebagai pengesahan terhadap keperluan bantuan dari masa ke semasa.

Ketiga, pangkalan data yang sedia ada perlulah diperkasakan dari masa ke semasa. Proses, teknologi dan integrasi maklumat yang ditambahbaik dari masa ke semasa tidak boleh terhenti dan cepat merasa selesa terhadap pencapaian buat masa ini. Gabungan maklumat daripada agensi penyedia perlindungan sosial di peringkat negeri dan persekutuan adalah sangat penting bagi memastikan pengurusan dan penyaluran peruntukan wang dan bantuan dapat dilaksanakan dengan lebih berhemah.

Ke empat pula, program perlindungan sosial sebaiknya dilaksanakan di bawah satu dasar khas yang dinamakan Dasar Perlindungan Sosial Negara yang ditadbir oleh sebuah agensi pemandu yang berperanan untuk menyelaraskan semua program yang berkaitan dalam memberikan perlindungan sosial kepada masyarakat. Dasar khas dan agensi pemandu ini juga diharapkan berupaya menjadi rujukan bagi semua jenis atau bentuk perlindungan sosial dari aspek insurans sosial mahupun bantuan awam. Dengan adanya dasar khas dan agensi pemandu ini, proses pembentukan, pelaksanaan, penilaian terhadap pencapaian matlamat, arahjuj dasar, serta pemantauan dapat dilaksanakan dengan lebih cekap dan berkesan. Kajian impak juga boleh dilaksanakan dengan lebih telus dan terbuka bagi membolehkan tindakan susulan yang sewajarnya dapat diambil untuk menambahbaik dasar perlindungan sosial.

Kelima, perlu mewujudkan keseragaman dalam penyediaan program perlindungan sosial. Senarai Bersama yang wujud di bawah Perlembagaan Persekutuan telah menjadi panduan mengenai peranan bersama antara kerajaan negeri dan persekutuan dalam isu-isu kebajikan rakyat dalam negara. Namun ianya juga membuka ruang kepada kerajaan negeri menggunakan bidangkuasa mereka sendiri untuk mengendalikan program perlindungan sosial mengikut acuan mereka sendiri. Contoh yang paling ketara adalah dasar Pembayaran 1Haribulan yang dilaksanakan oleh JKM tidak dilaksanakan dengan seragam di seluruh negeri.

Pelaksanaan program perlindungan sosial juga tidak akan dapat dijayakan tanpa perubahan sikap yang lebih positif dalam kalangan penerima bantuan. Cadangan ke enam ini menekankan mengenai sikap ingin berubah dan mahu memajukan diri perlu dipupuk bagi mengelakkan kebergantungan individu terhadap subsidi dan bantuan kerajaan semata-mata. Ini juga berkaitan dengan kejujuran pemohon bantuan dalam memberikan maklumat semasa memohon bantuan bagi memastikan keadilan sosial.

7.5 Kajian Akan Datang

Kajian ini tidak terlepas daripada limitasi. Beberapa aspek boleh diberi perhatian oleh pengkaji yang berminat untuk mengkaji isu pelaksanaan program perlindungan sosial di masa akan datang. Aspek pertama yang boleh ditambah baik ialah skop kajian yang boleh diperluaskan diperluaskan lagi kepada lebih daripada dua (2) negeri bagi mendapatkan gambaran yang lebih menyeluruh mengenai pelaksanaan program perlindungan sosial. Selain daripada itu juga, kajian akan datang turut perlu mengambil kira kementerian dan agensi selain daripada JKM dan KKLW dalam melaksanakan program perlindungan sosial. Program bantuan yang ditadbir oleh kerajaan negeri juga perlu diambil kira bagi mendapatkan gambaran yang lebih besar mengenai program perlindungan sosial di

Malaysia. Kaedah penyelidikan juga boleh diperluaskan dengan menerapkan elemen kuantitatif atau kaedah campuran (*mix-method*) untuk mendapatkan gambaran daripada pelbagai perspektif.

7.6 Penutup

Kesimpulannya, kajian ini telah dilaksanakan bagi melihat faktor, isu dan cabaran di dalam pelaksanaan program perlindungan sosial di Malaysia dengan menggunakan pendekatan kualitatif terhadap kumpulan pelaksana dan penerima program tersebut. Penemuan kajian ini menunjukkan bahawa, terdapat banyak faktor atau angkubah yang mempengaruhi kejayaan atau keberkesanan program perlindungan sosial. Tanggungjawab ini bukanlah semata-mata digalas oleh pelaksana program perlindungan sosial, malah turut dipengaruhi oleh pelbagai faktor luaran yang tidak kurang pentingnya dalam kejayaan sesebuah program dan dasar.

RUJUKAN

- Abas, Muhamad Azahar, & Wee, Seow Ta. (2014). The Issues of Policy Implementation on Solid Waste Management in Malaysia. *International Journal of Conceptions on Management and Social Sciences*, 2(3), 1-7.
- Abu Bakar AH, Siti Hajar. (2011). *Kebajikan Sosial; Teori dan Praktis*. Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya.
- Ahmed, J, Barber, B. M, & Odean, T. (2016). Made poorer by choice: worker outcomes in Social Security vs. private retirement accounts. *Journal of Banking & Finance*, 1-12.
- Ahmed, Rafique Uddin, & Islam, Sheikh Shafiu. (2011). People's Perception on Safety Net Programmes: A Qualitative Analysis of Social Protection in Bangladesh. Bangladesh: Development Consultant and Global Compliance Initiative (DCGCI) for Social Protection Group in Bangladesh.
- Alameer, Abdullah. (2013). *Privatization in Yemen : Policy and Performance*. (PhD), University of Malaya, Kuala Lumpur.
- Alhabshi, Syed Othman, & Hakim, Hasnan. (2001, 1 – 2 September 2001). *Dasar dan pelaksanaan sistem pendidikan kebangsaan* Paper presented at the Kongres Pendidikan Melayu, Pusat Dagangan Dunia Putra (PWTC), Kuala Lumpur.,
- Allison, Graham. (1971). Essence of Decision, Boston. *Massachusetts: Little, Brown and Co.*
- Amin, Nik Mohamed. (1982). *The Role of Social Security in National Development : A Socio-economic Study in Malaysia*. (PhD), Century University.
- Anderson, J.E. (2011). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton Mifflin.
- Anderson, James E. (2014). *Public policymaking*: Cengage Learning.
- Ariffin, Raja Noriza Raja. (2006). *The Implementation of Urban Transport Policy in the Klang Valley, Malaysia*. (Doctor of Philosophy), University of Nottingham, Nottingham.
- Ariffin, Raja Noriza Raja, & Zahari, Rustam Khairi. (2013). The challenges of implementing urban transport policy in the Klang Valley, Malaysia. *Procedia Environmental Sciences*, 17, 469-477.
- Aris, Noorfazreen Mohd, & Rahman, Asmak Ab. (2011). Pelaksanaan dasar sekuriti makanan di Malaysia : kajian daripada perspektif ekonomi Islam. *Jurnal Syariah*, 19(1), 39-62.
- Asher, MG. (2002). The future of retirement protection in Southeast Asia. *International Social Security Review*, 51(1), 3-30.

- Asher, MG, & Nandy, A. (2005). *Social security policy in an era of globalization and competition: Challenges for Southeast Asia*. National University of Singapore, Working Paper 06-06, January.
- Asher, Mukul G, & Mukhopadhyay, P. (2003). Severance Pay in Selected Asian Countries: A Survey. In World Bank/ Ludwig Boltzman Institute. INternational Workshop on Severance Pay Reform : Towards Unemployment Savings and Retirement Accounts, Laxenberg, Vienna.
- Asher, Mukul G. (2000). *Social Security Reform Imperatives : The Southeast Asean Case*. Public Policy Programme Working Paper, (2).
- Azmi, Khairul Fauzi, & Nasir, Badlihisham Mohd. (2012). *Pelaksanaan Perkhidmatan Dasar Pembinaan Mental dan Kerohanian Islam (DPMKI) di Bawah Kepimpinan Organisasi Kor Agama Angkatan Tentera (KAGAT)*. Paper presented at the Kolokium Antarabangsa Siswazah Pengajian Islam, Institut Latihan Keselamatan Sosial.
- Baba, Mohd Akhbar. (1984). *Penggubalan dan pelaksanaan Polisi Pembangunan Desa (di peringkat Unit Perancang Ekonomi)*. Paper presented at the Seminar Kebangsaan Pembangunan Desa Malaysia, Kuala Lumpur.
- Babbie, Earl. (2007). *The Practice of Social Research* (Seventh ed.). USA: Wadsworth Cengage Learning.
- Baharom, Aniah. (2009). *Implementation of Human Resource Training Policy in Malaysian Public Universities*. (Doctor of Philosophy), Universiti Malaya, Kuala Lumpur.
- Bakar, Siti Hajar Abu. (1999). Skim Perlindungan Sosial di Malaysia. Perkembangan dan Kaedah Operasi. *Jurnal Rampak Serantau*, 38, 157-165.
- Bakar, Siti Hajar Abu, & Yunus, Faizah. (2000). Social Security Policies in Malaysia : the Employees' Provident Fund (EPF) and Social Security Organization (SOCSO). In R. Omar & J. Dolling (Eds.), *Issues and Challenges of Social Policy East & West* (pp. 187-219). Kuala Lumpur: University of Malaya Press.
- Balkevicius, Arturas. (2015). Social risk management development in Lithuania. *International Journal of Academic Research*, 7(1).
- Bardach, Eugene. (1977). *The implementation game: What happens after a bill becomes a law* (Vol. 1): MIT Press Cambridge, MA.
- Barrett, C.B., Carter, M.R., & Ikegami, M. (2008). Poverty traps and social protection. *World Bank, Social Protection Discussion Paper* (804).
- Barrett, Susan, & Fudge, Colin. (1981). *Policy and action: Essays on the implementation of public policy*: Methuen London.
- Barrientos, A. (2011). Social protection and poverty. *International Journal of Social Welfare*. 20(3), 240-249.

- Barrientos, A., & Hulme, D. (2008). Social protection for the poor and poorest in Developing Countries: Reflections on a Quiet Revolution *BWPI Working Paper 30*: Brooks World Poverty Institute.
- Barrientos, A., & Santibáñez, C. (2009). New forms of social assistance and the evolution of social protection in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41(01), 1-26.
- Barrientos, Armando. (2013). The rise of social assistance in Brazil. *Development and Change*, 44(4), 887-910.
- Barrientos, Armando, & Hulme, David. (2008). *Social Protection for the Poor and Poorest: Concept, Policies and Politics*. New York: Palgrave Macmillan.
- Bedos, Christophe, Loignon, Christine, Landry, Anne, Allison, Paul J, & Richard, Lucie. (2013). How health professionals perceive and experience treating people on social assistance: a qualitative study among dentists in Montreal, Canada. *BMC Health Services Research*, 13(1), 464.
- Berman, Paul. (1980). Thinking about programmed and adaptive implementation: Matching strategies to situations. *Why policies succeed or fail*, 8, 205-227.
- Berman, Paul, & McLaughlin, Milbrey Wallin. (1978). Federal programs supporting educational change, Vol. VIII: Implementing and sustaining innovations. Santa Monica, Calif.
- Bonilla-Chacín, María Elena, & Aburto, Nelly Aguilera. (2013). *The Mexican social protection system in health*: World Bank Washington, DC. World Bank.
- Bowen, Thomas. (2015). Social protection and disaster risk management in the Philippines: the case of typhoon Yolanda (Haiyan). *Policy Research Working Paper 7482*: World Bank Group.
- Brahim, Malike, & Hussain, Ahmad Atory. (2006). *Persepsi pegawai awam terhadap beberapa isu dasar politik dan kepimpinan negara*. Paper presented at the Persidangan Kebangsaan Pengurusan Awam, Holiday Villa, Alor Setar, Kedah.
- Brännström, Lars, & Stenberg, Sten-Åke. (2007). Does social assistance recipiency influence unemployment? Macro-level findings from Sweden in a period of turbulence. *Acta Sociologica*, 50(4), 347-362.
- Breman, Jan. (1999). Politics of poverty and a leaking safety net. *Economic and Political Weekly*, 1177-1178.
- Browne, Angela, & Wildavsky, Aaron. (1984). Implementation as mutual adaptation. *Implementation*, 206-231.
- Caraher, Kevin. (2000). *Issues in Incomes Provision for the Elderly in Malaysia*. Paper presented at the The Year 2000 International Research Conference on Social Security, Helsinki.

Caraley, Demetrios. (1996). Dismantling the Federal Safety Net: Fictions Versus Realities. *Political Science Quarterly*, 111(2), 225-258.

Cerych, Ladislav, & Sabatier, Paul A. (1986). *Great expectations and mixed performance: The implementation of higher education reforms in Europe*: Trentham Books.

Chmutina, Ksenia, Zhu, Jie, & Riffat, Saffa. (2012). An analysis of climate change policy-making and implementation in China. *International Journal of Climate Change Strategies and Management*, 4(2), 138-151.

Coady, D., Grosh, M., & Hodinott, J. (2004). Targeting of transfers in developing countries: Review of experience and lessons: World Bank Office of the Publisher.

Coady, D., Grosh, M., & Hodinott, J. (2004). Targeting outcomes redux. *The World Bank Research Observer*, 19(1), 61-85.

Cook, S., & Kwon, H.J. (2007). Social Protection in East Asia. *Global Social Policy*, 7(2), 223-229.

Cook, Sarah, & Pincus, Jonathan. (2014). Poverty, Inequality and Social Protection in Southeast Asia. *Journal of Southeast Asian Economies* 31(1).

Cornia, Giovanni Andrea, & Stewart, Frances. (1993). Two errors of targeting. *Journal of International Development*, 5(5), 459-496.

Creswell, John W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design, Choosing Among Five Approaches* (2nd ed.). California: Sage Publications.

De la Brière, B., & Rawlings, L. (2006). Examining conditional cash transfer programmes: A role for increased social inclusion? *Social protection and inclusion: experiences and policy issues*, 9-32.

De Neubourg, C. (2002). Incentives and the role of institutions in the provision of social safety nets. *World Bank Social Protection Discussion Paper No*, 226.

DeLeon, Peter, & DeLeon, Linda. (2002). What ever happened to policy implementation? An alternative approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(4), 467-492.

Devereux, Stephen. (2006). *Cash transfers and social protection*. Paper presented at the regional workshop on “Cash Transfer Activities in Southern Africa.

Devereux, Stephen, Masset, Edoardo, Sabates-Wheeler, Rachel, Samson, Michael, te Linteloo, Dolf te, & Rivas, Althea-Maria. (2015). Evaluating the targeting effectiveness of social transfers: A literature review.

Devereux, Stephen, Roelen, Keetie, & Ulrichs, Martina. (2015). Where next for social protection? : IDS Evidence Report, 124.

Devereux, Stephen, & Sabates-Wheeler, Rachel. (2004). *Transformative social protection* (Vol. 232): University of Sussex, Institute of Development Studies.

- Dewilde, C. (2003). A life-course perspective on social exclusion and poverty. *The British Journal of Sociology*, 54(1), 109-128.
- Dhanani, Shafiq, & Islam, Iyanatul. (2002). Poverty, Vulnerability and Social Protection in a Period of Crisis: The Case of Indonesia. *World Development*, 30(7), 1211-1231.
- Dhemba, Jotham. (2013). Overcoming poverty in old age: Social security provision in Lesotho, South Africa and Zimbabwe revisited. *International Social Work*, 56(6), 816-827.
- Din, Abd Rahim b Haji. (1984). *Dasar, konsep, pendekatan & pelaksanaan penswastaan*. Paper presented at the Seminar Pembangunan Negeri Pahang, Kuantan.
- Din, Mohamed Fadzil Che, Ah, Siti Hajar Abu Bakar, Muhamad, Rosyidah, & Ramli, Norun Nashriah. (2007). *Penyampaian Bantuan Sosial di Malaysia. Intervensi dan Strategi*. Paper presented at the Seminar Remedi Sosial di Malaysia, Kuala Lumpur.
- Dye, Thomas R. (1992). *Understanding public policy*: Prentice Hall Englewood Cliffs, NJ.
- Edwards, George C. (1980). *Implementing public policy*. Washington DC: Congressional Quarterly Press.
- Elmore, Richard F. (1979). Backward mapping: Implementation research and policy decisions. *Political science quarterly*, 94(4), 601-616.
- Elmore, Richard F. (1985). *Forward and backword mapping: Reversible logic in the analysis of public policy*: Springer.
- Estes, Carroll L. (2004). Social Security privatization and older women: A feminist political economy perspective. *Journal of Aging Studies*, 18(1), 9-26.
- Evans, Martin. (2011). Single Mothers in Malaysia: social protection as an exercise of definition in search of solution. *Retrieve May, 1, 2011.*
- Galasso, E., & Ravallion, M. (2004). Social protection in a crisis: Argentina's Plan Jefes y Jefas. *The World Bank Economic Review*, 18(3), 367-399.
- Gallagher, L.J., Struyk, R.J., Institute, Urban, & Federalism, Assessing the New. (2001). *Strengthening local administration of social assistance in Russia*: Urban Institute.
- Gencler, Ayhan, & Yıldırım, Idil. (2015). Comparison of the Public Aids between 1986 and 2014. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, 195, 655-662.
- Gentilini, Ugo, & Omamo, Steven Were. (2011). Social protection 2.0: Exploring issues, evidence and debates in a globalizing world. *Food Policy*, 36(3), 329-340.
- Gillion, Colin. (1994). Social security and protection in the developing world. *Monthly Lab. Rev.*, 117, 24.

- Gillion, Colin. (2000). *Social security pensions: Development and reform*: International Labour Organisation.
- Goggin, Malcolm L. (1986). The "too few cases/too many variables" problem in implementation research. *Political Research Quarterly*, 39(2), 328-347.
- Goggin, Malcolm L, Bowman, Ann O'M, Lester, James P, & O'Toole, Laurence J. (1990). Studying the dynamics of public policy implementation: A third-generation approach. *Implementation and the policy process: Opening up the black box*, 19-38.
- Grosh, M, Del Ninno, C, Tesliuc, E, & Ouerghi, A. (2008). *For Protection and Promotion: The design and implementation of effective safety nets*: World Bank Publications.
- Ham, Christopher, & Hill, Michael. (1984). The policy process in the modern state. *London, Harvester*.
- Hammersley, Martyn. (2013). *What's wrong with ethnography?* : Routledge.
- Hancock, Dawson R., & Algozzine, Bob. (2006). *Doing Case Study Research, A Practical Guide for Beginning Researcher*. USA: Teachers College Press.
- Hashim, Norani Hj Mohd. (2006, 18 - 19 Disember). *Dasar dan Pembangunan Kebajikan Malaysia*. Paper presented at the Persidangan Kebangsaan Pembangunan Sosial, Kuala Lumpur.
- Hassaan, Wan Abdul Wahid bin Wan. (1984). *Pelaksanaan program pertanian dan pengumpulan kampung-kampung yang berdekatan untuk meningkatkan pendapatan luar bandar*. Paper presented at the Seminar Pembangunan Negeri Pahang, Kuantan
- Hassan, Harizah. (1984). *Kajian Masalah Pelaksanaan Polisi di Negeri Selangor, Kajian Kes Bandar Baru Shah Alam*. (Diploma Lanjutan), Insitut Teknologi MARA, Shah Alam.
- Hastings, Justine S, Hortaçsu, Ali, & Syverson, Chad. (2013). *Advertising and competition in privatized social security: The case of Mexico*: Citeseer.
- Hennink, Monique, Hutter, Inge, & Bailey, Ajay. (2010). *Qualitative research methods*: Sage.
- Hesse-Biber, Sharlene Nagy, & Leavy, Patricia. (2010). *The practice of qualitative research*: Sage.
- Hill, Heather C. (2003). Understanding Implementation: Street-Level Bureaucrats' Resources for Reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 265-282.
- Hill, Michael. (2014). *Policy process: A reader*: Routledge.

- Hill, Michael, & Hupe, Peter. (2009). *Implementing public policy, An introduction to the study of operational governance* (2nd ed.). Los Angeles: SAGE Publication Ltd.
- Hill, Michael James. (1997). *The policy process in the modern state*: Prentice Hall PTR.
- Hjern, Benny. (1982). Implementation research—the link gone missing. *Journal of public policy*, 2(03), 301-308.
- Hogwood, Brian, & Gunn, Lewis. (1997). Why “perfect implementation” is unattainable. *The Policy Process. A Reader*, 2, 217-225.
- Hogwood, Brian W., & Gunn, Lewis A. (1991). *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press.
- Holguin, Jesus. (2011). *Local-Level Homeland Security and Emergency Management: A Comparative Case Study of Local Governments in Southern California*. (Doctor of Philosophy), University of La Verne, California.
- Holzmann, R. (2014). Old-Age Financial Protection in Malaysia : Challenges and Options *SSRC Working Paper No. 2014-3*. Kuala Lumpur Social Security Research Centre, University of Malaya.
- Holzmann, R., & Hinz, R. (2004). Old Age Income Support in the 21st Century: The World Bank’s Perspective on Pension Systems and Reform. *World Bank, Washington, DC*.
- Holzmann, R., & Jorgensen, S. (1999). Social protection as social risk management: conceptual underpinnings for the social protection sector strategy paper. *Journal of International Development*, 11(7), 1005-1027.
- Holzmann, R., & Jørgensen, S. (2001). Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond. *International Tax and Public Finance*, 8(4), 529-556.
- Holzmann, R., Sherburne-Benz, L., & Tesliuc, E. (2003). Social risk management: The World Bank’s approach to social protection in a globalizing world. *World Bank, Washington DC*, 175, 501-526.
- Howie, Erin K, & Stevick, E Doyle. (2014). The “Ins” and “Outs” of Physical Activity Policy Implementation: Inadequate Capacity, Inappropriate Outcome Measures, and Insufficient Funds. *Journal of School Health*, 84(9), 581-585.
- Ibrahim, Rusma. (2006). *Keselamatan Sosial dan Pembentukan Masyarakat Sejahtera dan Saksama*. Paper presented at the Konvensyen Kebangsaan Agenda Pembangunan Sosial ke Arah Pembentukan Masyarakat Sejahtera dan Saksama, Kuala Lumpur.
- Ilias, Normila. (2012). *Peraturan Kelayakan Dalam Bantuan Sosial Awam : Kajian Kes ke atas Skim Bantuan Kanak-kanak, Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaysia*. (Master Degree), Universiti Malaya, Kuala Lumpur.

Introduction to Social Security. (1984). Geneva, Switzerland: International Labour Organization.

Ismail, Wan Nuribtisam Wan. (2014). *Human Trafficking Policy Implementation : A Case Study of Malaysia.* (PhD), University of Malaya, Kuala Lumpur.

ISSA Social Security Thesaurus. (2006). Geneva: International Social Security Association Documentation Centre.

Jai, Ahmad Nadzri. (2003). Pelaksanaan skim keselamatan sosial di Malaysia. *Malaysian Journal of Social Administration*, 2, 21 - 44.

Jung, In-Young. (2007). *Social assistance in nine OECD countries.* Paper presented at the 4th East Asian Social Policy research network (EASP) Conference: Restructuring Care Responsibility-Dynamics of Welfare Mix in East Asia, University of Tokyo, Japan.

Kennedy, Eileen, Tessema, Masresha, Hailu, Tesfaye, Zerfu, Dilnesaw, Belay, Adamu, Ayana, Girmay, . . . Samuel, Aregash. (2015). Multisector nutrition program governance and implementation in Ethiopia opportunities and challenges. *Food and nutrition bulletin*, 36(4), 534-548.

Kickert, Walter JM, & Klijn, Erik-Hans. (1997). *Managing complex networks: strategies for the public sector*: SAGE Publications Limited.

Kingdon, John W. (2002). *Agendas, alternatives, and public policies (longman classics edition)*: Longman Publishing Group.

Kitao, Sagiri. (2014). Sustainable social security: Four options. *Review of Economic Dynamics*, 17(4), 756-779.

Kohoutek, Jan. (2013). Three decades of implementation research in higher education: Limitations and prospects of theory development. *Higher Education Quarterly*, 67(1), 56-79.

Kwankye, Stephen O, & Cofie, Esther. (2015). Ghana's Population Policy Implementation: Past, Present and Future. *Etude de la Population Africaine*, 29(2).

Laroque, Mrie-France. (2007). Integrated Social Security, Dynamic Social Security? *Development and Trends : Supporting Dynamic Social Security* (pp. 61). Geneva: International Social Security Association.

Larsen, Torill, Samdal, Oddrun, & Tjomsland, Hege. (2012). Physical activity in schools: A qualitative case study of eight Norwegian schools' experiences with the implementation of a national policy. *Health Education*, 113(1), 52-63.

Lawrence, Eric, Stoker, Robert, & Wolman, Harold. (2013). The effects of beneficiary targeting on public support for social policies. *Policy Studies Journal*, 41(2), 199-216.

- Layout, Matthew L, & Smith, Amy Erica. (2015). Incorporating marginal citizens and voters: the conditional electoral effects of targeted social assistance in Latin America. *Comparative Political Studies*, 48(7), 854-881.
- Lee, H.S. (2002). A Study of Poverty and Social Security in Malaysia. *International Area Studies Review*, 5(2), 105-120.
- Leedy, D., & Ormrod, Jeanne Ellis. (2005). *Practical Research, Planning and Design* (8th ed.). New Jersey: Pearson Education.
- Lepińska, Dorota. (2015). Images of poverty in a selection of the Polish daily press. *Current Sociology*, 63(7), 999-1016.
- Leung, Joe CB, & Xiao, Meng. (2015). 3 The institutionalisation of social assistance. *China's Social Policy: Transformation and Challenges*, 16, 33.
- Levitt, Ruth. (1980). Implementing public policy *Implementing public policy*: Croom Helm.
- Ling, SC, Osman, A, Arman Hadi, AB, Muhammad Safizal, A, & Rana, SM. (2016). Public acceptance and compliance on Goods and Services Tax (GST) implementation: A case study of Malaysia. *Asian Journal of Social Science & Humanities*, 5(1), 1-12.
- Lipsky, Michael. (1978). Standing the study of public policy implementation on its head. *American Politics and Public Policy*, 391-402.
- Lipsky, Michael, Sage, Russell, & Tawee, Krisada. (2007). Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. *Russel Sage Foundation. Hupe, Peter and Michael Hill (2007): Street-Level Bureaucracy and Public Accountability. Public Administration*, 85(2).
- Mabbett, D, & Bolderson, H. (1998). Devolved Social Security Systems: Principal-agent versus multi-level governance. *Journal of Public Policy*, 18(02), 177-200.
- . Malaysia Economic Monitor, Inclusive Growth. (November 2010): The World Bank.
- Mansor, N, & Awang, H. (2002). The role of social safety nets in Malaysia: Trends and Prospects. *Towards Asia's sustainable development: The role of social protection*, 197.
- Mansor, Norma, & Awang, Halimah. (2002). The Role of Social Safety Nets in Malaysia : Trends and Prospects *Towards Asia's Sustainable Development : the Role of Social Protection*. France: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Mansor, Norma, Salleh, Sharifah Nabilah Syed, Yoong, Tan Lih, Koutronas, Evangelos, & Aikanathan, Sarala. (2014). Social Security in Malaysia : Stock-take on Players, Available Products and Databases *SSRC Working Paper No. 2014-2*. Kuala Lumpur: Social Security Research Centre, University of Malaya.

Marshall, Catherine, & Rossman, Gretchen B. (2006). *Designing Qualitative Research* (4th ed.). USA: SAGE Publications.

Mary, Pereira Magdaline. (2003). *Falling Through the Net : Socio-economic insecurity in Malaysia*. Paper presented at the MTUC National Workshop on Decent Work and Social Security, Kuala Lumpur.

Matland, Richard E. (1995). Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 5(2), 145-174.

Mazmanian, Daniel A, & Sabatier, Paul A. (1983). *Implementation and public policy*: Scott, Foresman Glenview, IL.

Mishra, Aswini Kumar. (2014). Safety net measures for unorganised workers in India: Critical gaps and challenges. *Social Change*, 44(2), 179-203.

Mohamad, Yahil. (1984). *Penggubalan dan pelaksanaan polisi pembangunan desa, RISDA, Kementerian Kemajuan Tanah dan Wilayah*. Paper presented at the Seminar Kebangsaan Pembangunan Desa Malaysia, Kuala Lumpur.

Mohd, Saidatulakmal. (2006, 18-19 Disember). *Dasar dan Pembangunan Keselamatan Sosial*. Paper presented at the Persidangan Kebangsaan Pembangunan Sosial, Kuala Lumpur.

Mohd, Saidatulakmal. (2009, 28 - 29 October). *Social protection in Malaysia*. Paper presented at the Arab Forum on Social Policy, Beirut.

Mohd, Saidatulakmal. (2011). *Social Protection Schemes for the Elderly : A Comparison among Four Asian Countries*. Paper presented at the Annual Poverty and Social Protection Conference, Bangkok.

Nakamura, Robert T, & Smallwood, Frank. (1980). *The politics of policy implementation*: St. Martin's Press.

Navamukundan, Achuthan N. (2000). *Social Security*. Paper presented at the Towards an Integrated market in Southeast Asia : The ASEAN Experience, Geneva.

Nawi, MNM, Lee, A, & Nor, KM. (2011). Barriers to implementation of the industrialised building system (IBS) in Malaysia. *The Built & Human Environment Review*, 4(2), 34-37.

Nolen, Agatha Louise. (2011). *Barriers to Reforming The U.S. Health Care System for Patient Safety: A Study of Ten Years of Policy Implementation for Three Health Information Technology (Hit) Strategies*. (Doctor of Philosophy), Tennessee State University, Tennessee.

Nordin, Mardiana, & Hussiin, Hasnah. (2011). *Malaysian Studies*: Oxford Fajar.

Norton, A, Conway, T, & Foster, M. (2001). Social protection concepts and approaches: implications for policy and practice in international development. *Working Paper-Overseas Development Institute*.

- Nugroho, Riant. (2009). *Public Policy*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo.
- O'Toole, Laurence J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- O'Donnell, Charles, & Shetty, Anand. (2013). Social security privatization. *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, 70, 156-161.
- O'Toole, Laurence J. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of Public Policy*, 6(2), 181-210.
- Oosterwaal, Annemarie, & Torenvlied, René. (2012). Policy divergence in implementation: How conflict among decisive legislators reinforces the effect of agency preferences. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(2), 195-217.
- Ortiz, Isabel. (2001). Introduction. In I. Ortiz (Ed.), *Social protection in Asia and the Pacific* (pp. 42-58). Manila, Philippines: Asian Development Bank.
- Paitoonpong, S. (2001). Social Impacts of the Asian Economic crisis in Thailand, Indonesia, Malaysia and the Philippines: Synthesis Report. *TDRI Quarterly Review*, 16(1), 3-14.
- Paitoonpong, S, Abe, S, & Puopongsakorn, N. (2008). The Meaning of Social Safety Net. *Journal of Asian Economics*, 19(5-6), 467-473.
- Patton, Michael Quinn. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Method* (2nd ed.). USA: SAGE Publications.
- Pereira, Mary Magdaline. (2003). *Falling Through the Net : Socio-economic insecurity in Malaysia*. Paper presented at the MTUC National Workshop on Decent Work and Social Security, Kuala Lumpur.
- Perlembagaan Persekutuan Malaysia (2012).
- Pressman, Jeffrey L, & Wildavsky, Aaron B. (1973). How great expectations in Washington are dashed in Oakland: University of California Press, Berkeley, California.
- Ragayah, Haji Mat Zin. (2006). Revisiting Urban Poverty and the Issue of Social Protection in Malaysia *IKMAS Working Paper Series* (Vol. No 21): Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Ragayah Haji Mat Zin, Hwok Aun Lee, & Abdul-Rahman, Saaidah. (2002). Social Protection in Malaysia. In M. v. H. Erfried Adam, Marei John (Ed.), *Social Protection in Southeast & East Asia* (pp. 119-169): Friedrich Ebert Stiftung.
- Rahman, Abdullah bin Haji Abd. (1998). *Pelaksanaan Dasar Penerapan Nilai-Nilai Murni di Tiga Agensi Induk Jabatan Perdana Menteri*. (Ijazah Sarjana), Universiti Putra Malaysia, Serdang.

- Ramesh, M. (2002). Privatization of Social Security in Southeast Asia. *Review of Policy Research*, 19, 141-160.
- Ravallion, M. (2008). Miss-targeted or Miss-measured? *Economics Letters*, 100(1), 9-12.
- Rawlings, L.B. (2004). A new approach to social assistance: Latin America's experience with conditional cash transfer programs. *Social Protection Discussion Papers*.
- Rejda, GE. (1999). *Social insurance and economic security*. USA: Prentice Hall.
- Robinson, Dwan Vanderpool. (2008). *The Engagement of Low Income and Minority Parents in Schools Since No Child Left Behind: Intersections of Policy, Parent Involvement and Social Capital*. (Doctor of Philosophy), The Ohio State University, Ohio.
- Rubin, H.J., & Rubin, I. (2005). *Qualitative interviewing: The art of hearing data*: Sage Publications, Inc.
- Saetren, Harald. (2005). Facts and myths about research on public policy implementation: Out-of-Fashion, allegedly dead, but still very much alive and relevant. *Policy Studies Journal*, 33(4), 559-582.
- Saidatulakmal, Mohd. (2006). *Peranan Sekuriti Sosial Dalam Pembentukan Masyarakat Sejahtera dan Saksama*. Paper presented at the Konvensyen Kebangsaan Agenda Pembangunan Sosial ke Arah Pembentukan Masyarakat Sejahteradan Saksama, Kuala Lumpur.
- Samad, Suhaimi A, Awang, Halimah, & Abdullah, Nik Rosnah Wan. (2011). Social and economic security in Malaysia. In A. Halimah & B. L. See (Eds.), *Public administration : Issues and paradigms of development*. Germany: LAP Lambert Academic Publishing.
- Samad, Suhaimi Abd, Shahid, Khairiyah M., & Ahmad, Nasyrah. (2009). *Social security policy : The challenge of effective policy in Malaysia*. Paper presented at the Seminar Dasar Malaysia, Kompleks Kerajaan Persekutuan Sabah.
- Scheil-Adlung, X. (2001). *Building social security: the challenge of privatization* (Vol. 6): Transaction Pub.
- Schubert, B., & Goldberg, J. (2005). *The Pilot Social Cash Transfer Scheme Kalomo District: Zambia*: Chronic poverty research centre (CPRC).
- Seng, Soh Chee. (2014). Social Security : Challenges and Issues *SSRC Working Paper No. 2014-1*. Kuala Lumpur: Social Security Research Centre, University of Malaya.
- Shakil, Shahadat Hossain, Labib, SM, & Khan, Md. (2016). Stakeholder Debate in Policy Implementation: An Evaluation of Bangladesh Leather Processing Industry Relocation Policy.

- Sigg, Roland. (2007). Supporting Dynamic Social Security *Developments and Trends : Supporting Dynamic Social Security*. Geneva: International Social Security Association.
- Silverman, David. (2000). *Doing Qualitative Research, A Practical Handbook*. London: Sage Publications.
- Sim, Ong Fong, & Hamid, Tengku Aizan. (2010). Social Protection in Malaysia-Current State and Challenges Towards Practical and Sustainable Social Protection in East Asia: A Compassionate Community. *Social Protection in East Asia-Current State and Challenges*, 182.
- Simovska, Venka, Dadaczynski, Kevin, & Woynarowska, Barbara. (2012). Healthy eating and physical activity in schools in Europe: A toolkit for policy development and its implementation. *Health Education*, 112(6), 513-524.
- Social Safety Nets. Issues and Recent Experiences*. (1998). (K.-y. Chu & S. Gupta Eds.). Washington: International Monetary Fund.
- International Social Security Association. (2014) *Social Security Programs Throughout the World : Asia and the Pacific*. SSA Publication. Switzerland.
- International Social Security Association. (2010). *Social Security Programs Throughout the World : Europe*. SSA Publication. Switzerland.
- International Social Security Association. (2015). *Social Security Programs Throughout the World: Americas*. SSA Publication Switzerland.
- Son, Hyun H. (2012). Evaluating social protection programs in Tajikistan. *Journal of Asian Economics*, 23(2), 179-188.
- Standing, G. (2007). Social protection. *Development in Practice*, 17(4-5), 511-522.
- Stewart, J., Hedge, D.M., & Lester, J.P. (2007). *Public policy: An evolutionary approach*: Wadsworth Pub Co.
- Swaminathan, Madhura, & Misra, Neeta. (2001). Errors of Targeting: Public Distribution of Food in Maharashtra Village, 1995-2000. *Economic & Political Weekly*, 2447-2454.
- Sztandar-Sztanderska, Karolina. (2009). Activation of the unemployed in Poland: from policy design to policy implementation. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(11/12), 624-636.
- Szyszka, Michał. (2015). Conditions of Media and Social Image of the Public Assistance Institutions in Poland.
- Talib, Kartini Aboo. (2016). Social welfare in Malaysia. In B. Schwarzer, U. Kämmerer-Rütten, A. Schleyer-Lindenmann & Y. Wang (Eds.), *Transnational Social Work and Social Welfare: Challenges for the Social Work Profession* (pp. 100): Routledge.

- Tesch, Renata. (1992). *Qualitative Research , Analysis Types & Software Tools*. Hampshire: The Falmer Press.
- Theodoulou, Stella Z, & Kofinis, Chris. (2004). *The art of the game: Understanding American public policy making: Recording for the Blind & Dyslexic*.
- Van Berkel, Rik. (2006). The decentralisation of social assistance in The Netherlands. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 26(1/2), 20-31.
- Van Ginneken, W. (1999). *Social security for the excluded majority: Case studies of developing countries*: International Labour Organization.
- Van Meter, Donald S, & Van Horn, Carl E. (1975). The Policy Implementation Process A Conceptual Framework. *Administration & Society*, 6(4), 445-488.
- Vathana, Sann, Oum, Sothea, Kan, Ponhrith, & Chervier, Colas. (2014). The Role of Community Social Protection in Natural Disaster Risk Management in Cambodia. In D. P. Aldrich, S. Oum & Y. Sawada (Eds.), *Resilience and Recovery in Asian Disasters*: Springer Japan.
- Vykopalová, Hana. (2016). Social Risk Management as a Strategy in the Fight Against Poverty and Social Exclusion. *DANUBE: Law and Economics Review*, 7(2), 123-129.
- Weatherley, Richard, & Lipsky, Michael. (1977). Street-level bureaucrats and institutional innovation: Implementing special-education reform. *Harvard Educational Review*, 47(2), 171-197.
- Weiss, John. (2004). *Poverty Targeting in Asia: Experiences from India, Indonesia, the Philippines, People's Republic of China and Thailand*: Asian Development Bank Institute.
- White, Howard. (2017). Effective targeting of social programmes: an overview of issues. *Journal of Development Effectiveness*, 9(2), 145-161.
- Williams, Walter. (1980). *The Implementation Perspective, A Guide for Managing Social Service Delivery Programs*. USA: University of California Press.
- Winters, Hyla. (2008). *Assessment in Higher Education : A Case Study on Assessment of Three States*. (Doctor of Philosophy), University of Nevada, Las Vegas.
- Wong, Wilson. (2007). Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services by: Michael Lipsky. *Book report*.
- Woods, Peter. (2001). *Successful Writing for Qualitative Researchers*. London: Routledge Falmer.
- Yaacob, Mohd. Fauzi, & Nurdin, Muhd. Fadhil. (2000). Old-Age Financial Support Schemes in Malaysia. In R. Omar & J. Doling (Eds.), *Issues and Challenges of Social Policy East and West* (pp. 155). Kuala Lumpur: University of Malaya Press.

- Yin-Fah, Benjamin Chan, Masud, Jariah, Hamid, Tengku Aizan, & Paim, Laily. (2010). Financial wellbeing of older peninsular Malaysians: a gender comparison. *Asian Social Science*, 6(3), P58.
- Yin, Robert K. (2009). *Case Study Research, Design and Methods* (Fourth ed.). USA: Sage Publications.
- Zhan, Xueyong, Lo, Carlos Wing-Hung, & Tang, Shui-Yan. (2014). Contextual changes and environmental policy implementation: A longitudinal study of street-level bureaucrats in Guangzhou, China. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(4), 1005-1035.
- Zhang, Haomiao. (2009). China's social assistance: in need of closer coordination. *International Journal of Sociology and Social Policy*, 29(5/6), 227-236.
- Zin, Ragayah Haji Mat. (2006). Revisiting Urban Poverty and the Issue of Social Protection in Malaysia *IKMAS Working Paper Series* (Vol. No 21): Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Zin, Ragayah Haji Mat, Lee, Hwok Aun, & Abdul-Rahman, Saaidah. (2002). Social Protection in Malaysia. In M. v. H. Erfried Adam, Marei John (Ed.), *Social Protection in Southeast & East Asia* (pp. 119-169): Friedrich Ebert Stiftung.

**SENARAI PENERBITAN DAN KERTAS KERJA YANG TELAH
DIBENTANGKAN**

Published works as well as papers presented at conferences, seminars, symposiums etc pertaining to the research topic of the research report/ dissertation/ thesis are suggested be included in this section. The first page of the article may also be appended as reference.

Bab di dalam buku

Bil	Tajuk Buku	Penerbit	Peranan
1	Bab ke 7 : Public Administration. Issues & Paradigms of Development. Tajuk : Social & Economic Security. An Overview. ISBN : 978-3-8473-2354-9	LAP Lambert Academic Publishing. Germany	Penulis pertama

Jurnal

Bil	Jurnal	Penerbit	Peranan
1	Malaysian Journal of Economic Studies 50.2 (2013) : 139 Population Ageing and Social Protection in Malaysia	UM Press	Penulis utama

Persidangan

Bil	Persidangan & Tajuk Kertas	Tarikh / Tempat & Penganjur	Peranan
1	2013 International Conference on Population Ageing : Issues & Challenges. Population Ageing and Social Protection in Malaysia	11 Julai 2012. Universiti Malaya, Kuala Lumpur.	Penulis utama.

2	2011 Asian Public Administration Network Doctoral Students' Conference Tajuk : Integration of Social Protection Programmes. A Case Study in Malaysia.	3 – 4 September 2011. Seoul, Korea Selatan. Korea University.	Penulis utama.
3	Annual Poverty & Social Protection Conference. Tajuk : Role of Government in Malaysia Social Protection ISBN : 978-86-87043-09-1	1 – 3 Mac 2011. Bangkok, Thailand. Tomorrow's People Organization, Serbia.	Pembentang dan penulis utama.
4	2010 Asian Public Administration Network Doctoral Students' Conference. Tajuk : The implementation of Social Protection in Malaysia	4 – 6 September 2010. Bangkok, Thailand. National Institute of Development Administration.	Pembentang dan penulis utama.