

PELAKSANAAN PROGRAM PERLINDUNGAN SOSIAL DI MALAYSIA: KAJIAN KES DI PULAU PINANG DAN MELAKA

Suhaimi A Samad
Fakulti Sains Pentadbiran & Pengajian Polisi
Universiti Teknologi MARA Cawangan Negeri Sembilan, Kampus Seremban
70300 Seremban, Negeri Sembilan, Malaysia
Email: suhaimi@uitm.edu.my

ABSTRAK

Perlindungan sosial adalah merupakan salah satu cabang dasar awam yang sentiasa progressif. Ini adalah kerana isu-isu berkaitan kemiskinan, kesihatan global, kelangsungan hidup serta kesejahteraan sosial isirumah adalah sesuatu yang dinamik bahkan sentiasa berubah-ubah dari masa ke semasa. Pelbagai inisiatif dan program telah direncanakan bagi memastikan kebajikan rakyat sentiasa terjamin dalam apa jua keadaan sekalipun. Namun begitu, sistem pelaksanaan program perlindungan sosial perlulah difahami terlebih dahulu bagi memastikan setiap individu dalam masyarakat tidak mempunyai tanggapan yang salah mengenai bagaimana ianya diuruskan oleh sesebuah negara. Artikel ini bertujuan untuk meneroka proses pelaksanaan sistem perlindungan sosial di Malaysia dengan mengadaptasikan teori multisektoral yang telah dilaksanakan oleh O'toole (2000). Negeri yang menjadi lokasi kajian ialah Melaka dan Pulau Pinang berdasarkan homogeniti negeri tersebut sebagai negeri yang dikatakan negeri membangun di Malaysia. Selain itu dua (2) kementerian atau jabatan utama yang dikaji ialah Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar (dahulunya dikenali sebagai Kementerian Kemajuan Luar Bandar & Wilayah) yang merupakan dua institusi yang paling banyak menyediakan bantuan awam kepada masyarakat. Kaedah kualitatif telah digunakan untuk memahami proses pelaksanaan perlindungan sosial menurut perspektif pelaksana perlindungan sosial. Kajian ini mendapati bahawa Malaysia mengamalkan konsep kebajikan residual yang mana memberi bantuan kepada mereka yang benar-benar memerlukan di bawah payung bantuan awam. Namun begitu, Malaysia belum mempunyai dasar khas mahupun agensi pemandu dalam perlindungan sosial. Proses pelaksanaan perlindungan sosial juga dilihat telah dilaksanakan dan diseragamkan di peringkat persekutuan melalui pekeliling dan garis panduan yang telah ditetapkan. Namun berdasarkan kepada konsep Senarai Bersama di dalam Perlembagaan Persekutuan yang turut memberi penekanan terhadap tanggungjawab bersama oleh kerajaan negeri di dalam aspek kebajikan sosial, maka masih terdapat perbezaan yang diamalkan di kedua buah negeri tersebut. Jesteru kajian ini berupaya memberikan pemahaman terhadap realiti semasa dalam pelaksanaan program perlindungan sosial.

Kata kunci: Perlindungan sosial, bantuan awam, teori multisectoral

PENDAHULUAN

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. Kesan dan kepentingan perlindungan sosial ini jelas dapat dilihat melalui implikasi krisis kewangan yang dihadapi di negara-negara Asean pada tahun 1997, dan terkini adalah menerusi pandemik Covid-19 yang mula menular pada awal tahun 2020 yang lalu. Kesan daripada beberapa insiden ini menyebabkan penurunan taraf hidup dan sosio-ekonomi majoriti penduduk Malaysia yang tergolong dalam kategori berpendapatan sederhana, rendah dan miskin sekaligus meningkatkan bebanan mereka dalam kelangsungan hidup apabila berlakunya peningkatan dalam kadar pengangguran, kemiskinan dan sebagainya.

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 kerapuhan sosio-ekonomi dalam pasaran terbuka terhadap ketidatentuan semasa 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 ianya akan menjejaskan pencapaian Matlamat Pembangunan Mapan (SDG).

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) bahkan perlu dilihat semula untuk penambahbaikan bagi menjamin keamanan kesejahteraan sosial masyarakat terutamanya apabila berlakunya pandemik Covid-19 (Daud S., 2021). 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, pandemik, 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 diperkukuhkan lagi dengan kes kemiskinan dan kemiskinan tegar, golongan terabai, ketidaksamaan sosial dan peminggiran sosial yang masih menjadi isu dan sentiasa diperdebatkan dari masa ke semasa dalam agenda dasar awam negara. Sekalipun program perlindungan sosial ini telah lama dilaksanakan, namun kefahaman yang jelas terhadap proses ianya ditadbir adalah penting bagi mengelakkan tanggapan mengenai ketidakadilan sosial, ketirisan dan sebagainya.

Jesteru, berdasarkan beberapa permasalahan seperti isu ketidakseragaman bantuan, keciciran dan koordinasi bantuan yang masih berlangsung, maka kajian ini dilaksanakan bagi meneroka proses pelaksanaan sistem perlindungan sosial di Malaysia, khususnya di negeri Melaka dan Pulau Pinang. Ini adalah disebabkan oleh terdapat beberapa pendekatan yang mungkin berbeza mengikut negeri. Oleh yang demikian, aplikasi teori multisektoral yang telah dilaksanakan oleh O'toole (2000) akan memberi makna dalam memahami proses pelaksanaan perlindungan sosial ini.

PELAKSANAAN PROGRAM BANTUAN AWAM DARI PERSPEKTIF PERLINDUNGAN SOSIAL

Malaysia dikatakan mempunyai sistem perlindungan sosial yang komprehensif (Mohd, 2006). Sistem yang sedia ada mempunyai komponen insurans sosial, bantuan awam dan program pasaran buruh yang bermatlamatkan memberi kesejahteraan sosial, perlindungan dan bantuan kepada individu sekiranya berlaku sesuatu yang tidak diingini kepada mereka selaku isirumah mahupun ahli keluarga mereka (Rejda, 1999). Walaubagaimanapun, kesemua cabang perlindungan sosial ini mempunyai perbezaan dari aspek urustadbir dan pengurusan, kumpulan sasaran, sumber kewangan, sistem agihan, 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 sasaran 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 menerusi sumber belanjawan negara. Manakala dasar pasaran buruh pula lebih memfokuskan inisiatif kerajaan dalam menjamin kesejahteraan pekerja (Samad A.S., 2019).

Pelbagai program dan skim bantuan awam yang dilaksanakan di bawah kementerian, jabatan dan agensi yang dirangka dengan matlamat yang sangat murni dan jelas di bawah portfolio masing-masing. Ianya 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. Kelompok masyarakat yang terlibat adalah seperti golongan miskin yang terdiri daripada orang tua, wanita (ibu tunggal), kanak-kanak dan anak yatim, kurang upaya dan sebagainya.

Program-program yang telah diwujudkan tersebut bertujuan memberi bantuan saraan yang minimum bagi membolehkan penerima meneruskan kehidupan seharian, 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 mengubah taraf hidup mereka menjadi yang lebih baik. Walaubagaimanapun, ianya tertakluk kepada samada kelompok tersebut adalah miskin produktif atau bukan produktif.

Isu Bantuan Awam di Malaysia

Ironinya, masalah keciciran 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, Dasar Komuniti Negara, Pelan Pemulihan Ekonomi 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.

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 (Samad A.S., 2019).

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, pengenalan 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 (Samad S.A., 2018).

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 untuk 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” sebagaimana kajian oleh Weiss J. (2004) dan Samad A.S (2019). 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 disalurkan kepada golongan yang disasarkan (Samad A.S., 2018; Nooh, M. A. M., Subramaniam, G., & Hanafiah, M. H., 2020).

Selain daripada itu, kes-kes golongan yang tercicir daripada arus pembangunan seperti miskin tegar, ibu tunggal, ketua isirumah yang hilangupaya kekal dan sebagainya, dan yang selayaknya masih boleh ditemui di media sosial, cetak dan elektronik. Dalam masa yang sama, sekalipun banyak program dan usaha ke arah menghapuskan kemiskinan tegar atau kemiskinan, namun kadar kemiskinan masih belum menjadi agenda utama negara. Beberapa buah negeri di Malaysia yang telah mengisytiharkan mereka sebagai negeri maju turut tidak terlepas daripada kadar kemiskinan, dan menerima peruntukan bantuan kebajikan 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 dan dapatan ini turut dibuktikan oleh kajian Nooh, Subramaniam & Hanafiah (2020).

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 (Samad A.S., 2018)

Hubungan yang erat, kerjasama dan koordinasi antara jabatan dan agensi penyedia program perlindungan sosial juga dilihat sebagai salah satu isu. 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 penyelarasan program masih boleh ditambahbaik dalam kalangan agensi penyedia perlindungan sosial (“Malaysia Economic Monitor, Inclusive Growth,” November 2010).

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

METODOLOGI KAJIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menemubual tujuh (7) orang informan iaitu pelaksana daripada jabatan kerajaan yang juga merupakan penyedia program bantuan awam di Malaysia iaitu Jabatan Kebajikan Masyarakat di bawah Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga & Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar. Pemilihan informan adalah berdasarkan kepada skop tugas, pengalaman dan saranan daripada “gate-keeper”. Proses temubual telah melalui etika dan protokol penyelidikan termasuk persetujuan informan. Semakan dokumen juga dibuat dengan merujuk kepada Perlembagaan Persekutuan, Minit Mesyuarat dan sebagainya disamping kaedah pemerhatian dengan menghadiri sesi Mesyuarat Focus Group Pembasmian Kemiskinan (MFGPK) dan program agihan bantuan di komuniti setempat. Data dianalisa dengan menggunakan analisa tema bagi melihat isu-isu utama yang diutarakan dalam kajian ini.

PENEMUAN DAN DAPATAN KAJIAN

Berikut ini adalah merupakan senarai informan yang telah terlibat di dalam kajian ini

Jadual 1: Profail informan

Bil	Kod Informan	Jantina	Tahun Pengalaman	Bahagian di Kementerian	Jabatan / Jawatan
1	JKM 1	Perempuan	10	JKM Pusat	Pegawai Kebajikan
2	JKM 2	Lelaki	6	JKM Negeri	Pegawai Kebajikan
3	JKM 3	Lelaki	20	JKM Negeri	Pegawai Kebajikan Kanan

4	KKL 1	Perempuan	8	KKL Putrajaya	Penolong Setiausaha
5	KKL 2	Lelaki	15	KKL Putrajaya	Ketua Penolong Setiausaha
6	KKL 3	Lelaki	7	KKL Negeri	Pengarah / Pegawai Kanan
7	KKL 4	Lelaki	6	KKL Negeri	Pegawai Pemantauan Projek

Jadual yang berikut ini pula menyenaraikan senarai bantuan yang diuruskan oleh kedua-dua agensi yang terlibat samada berbentuk tunai atau barangan.

Jadual 2: Senarai program bantuan awam yang disediakan oleh Jabatan Kebajikan Masyarakat dan Kementerian Kemajuan Luar Bandar

Kementerian/ Program Bantuan	Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM)	Kementerian Kemajuan Luar Bandar (KKL)
Berbentuk tunai	- Bantuan Orang Tua - Bantuan Orang Kurang Upaya - Bantuan Am - Bantuan Persekolahan - Bantuan OKU tidak mampu bekerja - Bantuan Segera persekutuan bagi Kawasan parlimen	Tiada
Berbentuk barangan	Tiada	- 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

Berdasarkan kepada jadual di atas, didapati JKM merupakan agensi yang menyediakan bantuan berbentuk kewangan berbanding KKL yang menyediakan bantuan dalam bentuk barangan dalam program bantuan awam di Malaysia.

Program perlindungan sosial kini merupakan satu kemestian dan perlulah menjadi agenda nasional negara. Lapan (8) daripada tujuh belas (17) tunjang Matlamat Pembangunan Mapan juga adalah berteraskan kepada isu berkaitan perlindungan sosial. Hasil daripada kesedaran tersebut, kerajaan telah dilihat sentiasa positif di dalam mengambil pendekatan yang proaktif dan progresif dalam memperkukuhkan sistem bantuan awam.

Sistem bantuan awam Malaysia

Secara umumnya, Malaysia melaksanakan sistem kebajikan residual (*residual welfare*) (Abu Bakar AH, 2011; M. F. C. Din et al., 2007; Ragayah H.M.Z., 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 JKMI

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. Dalam masa yang sama, pelaksanaan di Malaysia di dalam sistem bantuan awam ini adalah lebih terserak dan tidak berpusat kepada hanya satu kementerian dan agensi (Mansor N. & Awang H., 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 (Samad A.S; 2020).

Dasar dan agensi pusat perlindungan sosial

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, walaupun tanpa Dasar Perlindungan Sosial yang sistem perlindungan sosial di Malaysia masih lagi mapan. Sebagai bukti, 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. Dari masa ke semasa, perlindungan sosial ini dimantapkan lagi dengan dasar-dasar dan inisiatif negara yang boleh dilihat menerusi beberapa rancangan pemulihan ekonomi dalam menghadapi krisis ekonomi semasa.

Peranan kerajaan di dalam bantuan sosial

Menyedari mengenai kepentingan perlindungan sosial ini, peranan dalam menyediakan bantuan awam ini turut diberikan tanggungjawab kepada setiap lapisan kerajaan iaitu di peringkat persekutuan, negeri dan daerah (Samad S.A., 2019). Di peringkat kerajaan persekutuan, beberapa kementerian telah diberi mandat untuk melaksanakan program bantuan awam menerusi jabatan dan agensi yang berkaitan dalam usaha pembasmian kemiskinan (Ashray F.S.B.M., 2018). 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.*
- 2.

Sumber : Perlembagaan Persekutuan Malaysia

Penstrukturan 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

Inisiatif di peringkat Negeri

Peranan di peringkat persekutuan dalam pelaksanaan program perlindungan sosial ini juga di perkukuhkan lagi dengan inisiatif dan program bantuan awam yang dilaksanakan berdasarkan kepada kuasa dan kemampuan di peringkat kerajaan negeri. 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 hartanah yang dibangunkan oleh KOBEMAS.

Menurut informan, 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.

Peranan sistem berpusat

Selain dari itu, penemuan lain di dalam kajian ini juga mendapati sistem bantuan awam di Malaysia telah mula diselaraskan menerusi sistem eKasih yang diperkenalkan pada tahun 2010 dibawah inisiatif Rancangan Malaysia ke 10 yang dikawalselia oleh Unit Penyelarasan Pelaksanaan (ICU). Pengujudanan sistem eKasih yang merupakan pangkalan data kemiskinan di peringkat nasional telah memberi impak yang baik kepada pelaksanaan program bantuan awam 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 bergantung 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 (Ahli Dewan Undangan Negeri), Penghulu, Pengerusi Jawatankuasa Keselamatan Kampung (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 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. Pernyataan ini disokong oleh beberapa informan bahawa, ahli MFGPK ini mempunyai pengaruh yang sangat kuat di dalam menentukan siapakah yang benar-benar layak untuk diberikan bantuan. 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.

Peranan wakil komuniti di dalam proses pengenalpastian penerima bantuan

Jika dilihat daripada sudut pelaksanaan dasar dan program bantuan awam, 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 Transformasi Luar Bandar (RTP), kerajaan mengenalpasti peranan JKKK 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 penyelarasan bantuan awam bagi daerah masing-masing. 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.

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 pemohon tersebut benar-benar layak untuk diberikan bantuan menerusi program perlindungan sosial ini.

Pendekatan berbeza dalam proses pelaksanaan pemantauan agihan bantuan awam

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 dasar Pembayaran 1 hb kepada penerima bantuan menerusi bank pembayar iaitu Bank Simpanan Nasional (BSN) bagi program-program di bawah JKM, namun adakalanya keperluan semasa memerlukan pembayaran dilakukan secara tunai dan langsung kepada penerima bantuan terutamanya semasa musim pilihanraya. Hal ini memberikan kesulitan dan cabaran kepada pelaksana dalam proses mengagihkan bantuan tersebut dan terdedah kepada risiko apabila membawa wang tunai yang banyak semasa majlis agihan bantuan.

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 meninggal dunia 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 penjimatan di dalam mengelakkan pembayaran yang membazir sebanyak anggaran RM200,000 – RM300,00 sebulan pada tahun 2011 dan 2012 yang lalu.

“...sistem refund yang kita buat ni, sebenarnya dapat menjimatkan duit kerajaan. Jumlah refund yang kita dapat balik bukan sikit, satu bulan kalau nak tengoklah (sambil 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.

KESIMPULAN

Secara umumnya, perlindungan sosial di Malaysia adalah dinamik dan mempunyai struktur yang jelas menerusi akta dan peruntukan yang telah dilaksanakan oleh pelbagai agensi penyedia program perlindungan sosial. Pelaksanaan program dan bantuan ini juga adalah dilaksanakan dan diseragamkan di peringkat persekutuan melalui pekeliling dan garis panduan yang telah ditetapkan. Namun begitu, berdasarkan kepada konsep Senarai Bersama di dalam Perlembagaan Persekutuan Malaysia yang turut memberi ruang kepada budi bicara dan campurtangan kerajaan negeri, maka masih terdapat perbezaan dalam inisiatif yang diamalkan di negeri Melaka dan Pulau Pinang. Inisiatif dan pendekatan yang berbeza ini mempunyai manfaat sekalipun mendapat kritikan berkaitan hak dan kebajikan penerima bantuan tersebut. Kajian ini berupaya memberi idea mengenai kreativiti dalam pendekatan pelaksanaan program perlindungan sosial antara satu negeri dengan negeri yang lain supaya matlamat inklusif sosial mampu dicapai di samping penjimatan belanjawan kerajaan menerusi pengurusan sumber yang cekap dan berkesan. Selain daripada itu juga, pendekatan di dalam proses pengenalpastian dan agihan bantuan juga perlu mendapat perhatian sewajarnya. Peranan MFGPK di dalam proses ini dilihat sangat signifikan yang bertanggungjawab dalam lapisan pertama proses pelaksanaan program perlindungan sosial iaitu pengenalpastian penerima bantuan yang layak. Pengujudan pangkalan data berpusat iaitu eKasih telah banyak membantu dalam penyelarasan maklumat yang lebih sistematik bagi bantuan awam di Malaysia. Namun begitu, bagi memastikan kelestarian kesejahteraan sosial menerusi program perlindungan sosial, maka Malaysia perlu membangunkan satu dasar khas perlindungan sosial negara serta mewujudkan kementerian ataupun agensi pemandu yang berupaya memacu terhadap pencapaian Matlamat Pembangunan Mapan. Kajian lanjut berkaitan isu ini adalah sangat diperlukan bagi mendapatkan gambaran yang lebih menyeluruh dengan melibatkan bukan hanya dua buah negeri sahaja. Pendekatan kaedah penyelidikan secara campuran juga boleh dilaksanakan dengan turut melihat daripada perspektif penerima bantuan dan bukan terhad kepada pelaksana dan penyedia bantuan sahaja.

RUJUKAN

- Ashray, F. S. B. M. (2018). Social welfare services in Malaysia: The role of government. In 2018 Annual Conference of Asian Association for Public Administration: "Reinventing Public Administration in a Globalized World: A Non-Western Perspective" (AAPA 2018) (pp. 426-435). Atlantis Press.
- Bakar, S.H.A., & Yunus, F., (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.
- Bakar, S.H.A., (2011). Kebajikan Sosial; Teori dan Praktis. Kuala Lumpur: Penerbit Universiti Malaya.
- Daud, S. (2021). The COVID-19 pandemic crisis in Malaysia and the social protection program. *Journal of Developing Societies*, 37(4), 480-501.
- Federal Constitution Malaysia (2021)
- Ibrahim, R., (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.
- Jayasooria, D. (2016). Sustainable development goals and social work: Opportunities and challenges for social work practice in Malaysia. *Journal of Human Rights and Social Work*, 1(1), 19-29.
- Levitt, R., (1980). Implementing public policy: Croom Helm.
- 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. France: Organization for Economic Co-operation and Development.
- Mansor, N., Salleh, S.N.S., Yoong, T.L., Koutrouas, E., & Aikanathan, S., (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.
- Mary, P.M., (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.
- Mohd, S., (2006, 18-19 Disember). Dasar dan Pembangunan Keselamatan Sosial. Paper presented at the Persidangan Kebangsaan Pembangunan Sosial, Kuala Lumpur.

- Nooh, M. A. M., Subramaniam, G., & Hanafiah, M. H. (2020). Cash Transfer Programme in Malaysia-A Conceptual Analysis. *Sciences*, 10(12), 924-937.
- Osman, M. M., Bakri, N. I. M., Bachok, S., Ibrahim, M., & Mohamed, M. Z. (2015). Assessing social welfare department service delivery system towards vulnerable and disadvantages group in Malaysia: case study of Perak. *Procedia Environmental Sciences*, 28, 418-426.
- O'Toole, Laurence J. (1986). Policy recommendations for multi-actor implementation: An assessment of the field. *Journal of Public Policy*, 6(2), 181-210.
- O'Toole, Laurence J. (2000). Research on policy implementation: Assessment and prospects. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(2), 263-288.
- Paitoonpong, S, Abe, S, & Puopongsakorn, N. (2008). The Meaning of Social Safety Net. *Journal of Asian Economics*, 19(5-6), 467-473.
- Ragayah, H.M.Z., (2006). Revisiting Urban Poverty and the Issue of Social Protection in Malaysia IKMAS Working Paper Series (Vol. No 21): Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Ragayah H.M.Z., Lee H.A., & Rahman, S.A., (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.
- Rejda, GE. (1999). *Social insurance and economic security*. USA: Prentice Hall.
- Samad, S.A. (2019). Empowering social protection system: the role of government and a way forward. *Journal of Administrative Science*, 16(2), 1-15.
- Samad, S. A., & Shahid, K. M. (2018). Social protection programme in Malaysia. Do we need integration? *International Journal for Studies on Children, Women, Elderly and Disabled*, 5, 71 – 79
- Sim, O.F., & Hamid, T.A., (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.
- 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.
- Weiss, J. (2004). *Poverty Targeting in Asia: Experiences from India, Indonesia, the Philippines, People's Republic of China and Thailand*: Asian Development Bank Institute.