



0353

# DASAR SOSIAL DI MALAYSIA

Wan Azmi Ramli

D.S.S. (S'pore), C.S.W.E. (London)

M.Sc (Econ) Applied Social Studies (Wales, U.K.).



0353

PERPUSTAKAAN  
MASJID SAIDINA ABU BAKAR ASSIDDIQ

11 APR 1995

**SARJANA ENTERPRISE**

9B-2 Bangunan UDA

Jalan Pantai Baru

Kuala Lumpur

Tel. 568347

*Hakcipta terpelihara. Mana-mana bahagian penerbitan  
ini tidak boleh dihasilkan semula dalam bentuk  
apa jua pun tanpa terlebih dulu mendapat  
izin dari Sarjana Enterprise*

© Wan Azmi Ramli 1982

Cetakan Pertama 1982

~~36175~~

M

361 9595

AZM

Diterbitkan oleh Sarjana Enterprise  
Dicetak oleh Art Printing Works Sdn. Bhd.

M 960689

Hadiah

30 DEC 1998  
Perpustakaan Negara  
Malaysia

*Untuk isteriku:*  
Zaiton Abd. Majid

*dan anak-anakku yang tercinta:*

Wan Nur Shahida

Wan Seri Bani

Wan Khairil Anwar

Wan Rus Sarina

*yang sama-sama beriku ilham menjayakannya!*

## PENGHARGAAN

*Terima kasih yang tidak terhingga saya kepada Profesor Paul Wilding dari University of Wales, U.K. atas segala bincangan ilmiah dan sikap dinamisnya yang memberikan saya dorongan untuk menulis buku ini.*

W.A.R.

## KANDUNGAN

Perkhidmatan Sosial	1
Perancangan Sosial	23
Dasar Sosial	93
Penilaian	133
Kesejahteraan Sosial	153
Pelajaran	163
Belia	177
Buruh dan Tenaga Rakyat	186
Kesihatan	201
Perumahan	224
Kebajikan Masyarakat	247
Kemajuan Masyarakat	263
Lain-lain	267
Penutup	273
Lampiran	287



## PRAKATA

DASAR SOSIAL, untuk mendatangkan manfaat kepada masyarakat, menghendaki satu dasar yang dirancang dengan sempurna, kemudian dilaksanakan dengan berkesan.

Sebaikmana sekalipun Perancangan Sosial itu dibuat untuk menggubal sesuatu dasar sosial yang dinamik, jika segi pelaksanaannya tidak teratur, ianya tidak juga akan berjalan dengan licin untuk mencapai matlamat dasarnya.

Oleh itu, Dasar Sosial merangkumi bidang yang kait-mengait dengan perancangan sosial dan pelaksanaannya. Untuk mengetahui jaya atau tidaknya sesuatu dasar itu dari pelaksanaannya pula, penilaian dianggap penting.

Buku ini terbahagi kepada dua bahagian. Bahagian Pertama menyentuh terhadap takrifan dan penerangan mengenai Perkhidmatan Sosial, rangka kekonseptualan, teori-teori dan prinsip, analisa dan model, dari sudut perancangan dan dasar.

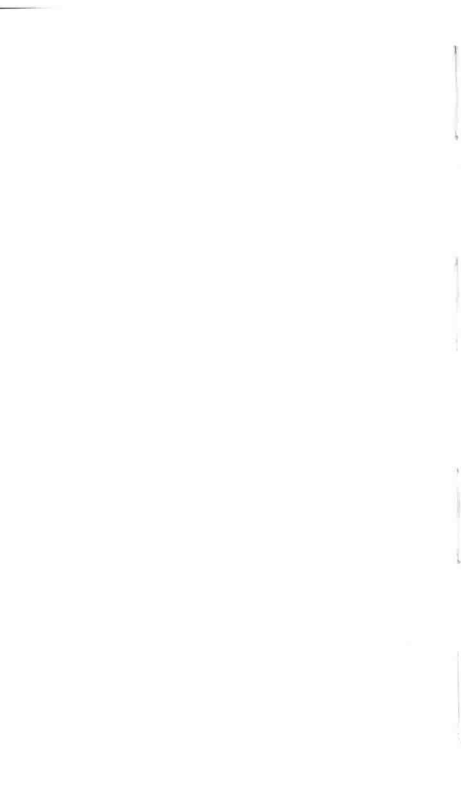
Bahagian Kedua, saya terokai berbagai bidang perkhidmatan sosial di negara kita ini, dengan segala kejayaan dan masalah-masalahnya untuk dihayati oleh para pembaca, untuk dikaji oleh para perancang dan penggubal dasar.

Sebabnya saya sentuh perkara-perkara yang berlaku di Barat itu adalah demi menjadikan perbincangan lebih menarik—masalah dan kehendak manusia di manapun di muka bumi ini adalah hampir sama, biarpun mereka berbeza dari segi adat-resam, kebudayaan, keagamaan, ideologi, politik, ekonomi, iklim, geografis dan sebagainya. Apatah lagi, sesuatu yang berlaku di negara maju, akan menjangkiti negara membangun, disebabkan sistem komunikasi dan media massa yang moden sekarang ini. Dan biarlah hendaknya, dasar kita untuk memilih yang baik. Sekian.

Wassalam

wan azmi ramli.





# BAHAGIAN 1



## 1: PERKHIDMATAN SOSIAL

PERKHIDMATAN SOSIAL (atau kemasyarakatan) bolehlah dihuraikan sebagai perkhidmatan-perkhidmatan yang diharapkan untuk mencapai tahap yang lebih baik, lebih sempurna, dalam keadaan-keadaan hidup. Namun begitu, kita akan bertanya pula: apakah tahap atau keadaan yang lebih baik, lebih sempurna itu? Ini berasaskan kepada pepatah 'lain padang, lain belalang'—lain orang, lain pula kehendaknya. Lagipun, tiap kali lahirnya undang-undang sosial, atau *social legislation* akan secara manapun melibatkan pula pembahagian fungsi dan tanggungjawab antara pihak berkuasa (negeri atau pegawai yang dipertanggungjawabkan) dengan pihak individu. Ini membangkitkan soalan tentang kebebasan seseorang itu apakah ianya terlibat dengan undang-undang sedemikian, juga segala hak-hak dan tanggungjawab. Apabila ianya dikaitkan dengan perkhidmatan sosial, 'kebijakan' adalah perkataan yang sering dipergunakan. Iaitu, untuk kebaikan rakyat yang berkenaan.

Perkhidmatan sosial menitik-beratkan terhadap menjaga kebijakan rakyat. Kebijakan dalam konteks ini boleh diertikan kepada sesuatu keadaan yang 'sama rata, sama rasa' antara manusia; atau kebebasan individu untuk menjalani, apa yang ianya sendiri mentakrifkan, 'kebijakan' itu.

Perkhidmatan sosial lazimnya diuntukkan kepada semua rakyat. Dalam sektor awam, keadaan ini lebih menyeluruh. Di samping itu, mereka hendaklah juga menerima keadaan individu yang berlainan dari berbagai segi dan masalah yang dibawanya itu; ini juga bergantung pada pandangan dan sikap mereka yang inginkan sesuatu perkhidmatan atau bentuk bantuan dan sebagainya. Mereka yang terlibat dengan 'pemberian' perkhidmatan ini, hendaknya juga menjalani tanggungjawab dengan memahami segala kehendak-kehendak tertentu klien, atau penerima bantuan (pesakit, atau pelajar, atau pelanggan pada sesuatu perkhidmatan) yang terjebak ke dalam keadaan sosial yang merosakkan, yang *destructive*, yang akan membuat keluarga 'pin-cang'. Oleh yang demikian, mereka yang menguruskan perkhidmatan ini adalah bertanggungjawab (*accountable* juga) kepada wakil-wakil rakyat, kepada kelompok pendesak (*pressure groups*) yang berkempen bagi pihak kelompok-kelompok ter-

tentu, juga kepada pengguna-pengguna individu yang memerlukan sesuatu perkhidmatan yang tidak digariskan secara hitam putih—yang mungkin terkeluar dari takrifan rasmi terhadap berhak-tidaknyanya seseorang itu.

Perkhidmatan-perkhidmatan adalah ditubuhkan untuk memenuhi kehendak-kehendak, kerana tanpa kehendak-kehendak yang dilahirkan oleh pihak yang menggunakannya—pesakit, klien, penuntut, pengguna—maka tidak perlu adanya perkhidmatan berkenaan. Perkhidmatan ini melibatkan masyarakat, melibatkan manusia, namun begitu, mereka yang bertanggungjawab juga dikehendaki untuk mendefinisikan apakah 'kehendak' itu, dengan itu pula, cuba untuk mengurangkan, menyelesaikan atau mengelakkan segala kejadian atau keadaan yang tidak sebegitu baik atau sempurna. Oleh itu, segala pengguna perkhidmatan ini diberi segala bantuan—moral, fizikal, ekonomikal, sosial—agar dapat menjadi berguna kepada negara, sebagai rakyat yang 'sihat' dari unsur-unsur dan gejala-gejala yang tidak diinginkan.

Apa yang tersirat dari ciri-ciri tertentu di atas ialah peri pentingnya mencari jalan tengah yang dapat diterima oleh pihak politik dan eksekutif—mereka yang menjalankan tugas-tugas berkenaan, agar kedua-dua segi siasah dan pertadbiran ini dapat melihat segala kehendak yang merangkum bidang batasan yang lebih luas dan menyeluruh. Dari itu, kedua-dua pihak, pengubal atau pembuat dasar dan pelaksana dasar mestilah juga bersetuju pada sesuatu cara terhadap keutamaan yang hendak di beri untuk mendapat kegunaan kemudahan yang ada itu. Untuk ini mesti dicari jalan damai bagi memenuhi kepentingan profesional dan 'career' berbagai kepakaran yang wujud bersama-sama perkhidmatan berkenaan. Juga segala ini mesti mengimbangi beraneka corak penyampaian perkhidmatan-perkhidmatan yang berbeza itu dari segi dalaman dan juga sebagai memenuhi kehendak yang dibentangkan, yang diminta, yang diperlui oleh pihak pengguna-penggunanya.

Dalam keadaan inflasi, sering terdapat pemotongan belanjawan terhadap berbagai bahagian perkhidmatan berkenaan. Ini bukanlah perkara luarbiasa, memandangkan bahawa perkhidmatan sosial itu tidak banyak mendatangkan keuntungan kepada kerajaan, dilihat dari segi iktisad. Kerana ianya tidak mendatangkan hasil mahsul yang banyak, jika dibandingkan dengan, misalnya, Jabatan Kastam dan Eksais Diraja. Pendekatan sebe-

gini, sekalipun logik, tetapi mungkin kurang bijak kerana penglibatan perkhidmatan-perkhidmatan berkenaan itu ialah kepada masyarakat—terhadap rakyat jelata. Pembangunan ekonomi sahaja, tanpa pembangunan dan penglibatan rakyat, tidak akan mendatangkan manfaat atau mencapai apa yang menjadi matlamat kerajaan. Oleh itu, sesuai dibahaskan bahawa perkhidmatan sosial perlulah dijaga agar jangan tergugat oleh keadaan iktisad sekitar (*economic environment*). Ini, bermakna, program-program pelaburan modal terhadap perkhidmatan sosial mestilah tidak terlibat dengan pengurangan, dengan pemotongan yang dikenakan, wujud dari perubahan kemerosotan kedudukan iktisad negara.

Dalam mana-mana Kerajaan pun terdapat pergantungan yang kuat ke atas kawalannya terhadap pelaburan modal sebagai satu jalan utama untuk melaksanakan keutamaannya dalam dasar sosial. Juga terdapat perbezaan (kalanya, persamaan dalam pendekatan) antara Kerajaan pusat dengan Kerajaan negeri atau tempatan. Oleh itu, sekiranya terdapat sesuatu yang bercanggah, pihak pusat dapat menyekat sesuatu projek tetapi ianya tidak boleh memaksa pihak negeri atau tempatan pula menjalankan sesuatu projek yang ia suka.

Sebab-sebabnya mengadakan Kerajaan negeri dan tempatan ialah dengan adanya hak-kuasa yang berbeza ini, dapatlah terlahir segala keutamaan di peringkat daerah—mengikut kehendak dan keperluan masing-masing daerah. Ini adalah perlu pada perkhidmatan sosial yang melibatkan masyarakat sekitarnya. Sekiranya dikawal di peringkat pusat, mungkin tidak dapat menyejajarkan dasar pusat dengan yang diperlui oleh daerah berkenaan, mengikut sesuatu keadaan. Inilah sebab lahirnya banyak cara yang berbeza pada sesuatu perkhidmatan antara satu tempat dengan yang lain. Ini juga adalah cara berdemokrasi dalam menentukan segala hak dan kehendak rakyat tempatan. Tidak hanya diperintah dari atas ke bawah, yang akan nanti merosakkan atau mengganggu sistem berkenaan.

Ini juga adalah menjadi satu dilemma Kerajaan pusat. Pihaknya 'terikat' kepada prinsip autonomi negeri/daerah; sebaliknya pula, ia terpaksa menimbangankan berbagai program dan penekanan keperluan yang lebih diletakkan ke atas cara-cara terbaik pada nilai modal yang dikeluarkan yang setidak-tidaknya, akan mendatangkan 'keuntungan'. Konflik dua tujuan begini bukanlah satu perkara baru.

Soalan-soalan yang berbangkit terhadap keutamaan ini ialah seperti: patutkah keutamaan ini ditentukan mengikut pembahagian kemudahan yang terpisah mengikut ilmu alam tempatan? Atau, adakah lebih baik difikirkan untuk memotong pembahagian kemudahan pada kawasan-kawasan yang lebih maju, atau bekukan sahaja apa yang sudah ada itu? Atau elokkah keutamaan itu ditentukan mengikut kelompok-kelompok klien-khasnya, terhadap sesuatu bahagian rakyat? Sekiranya jalan ini diikuti, bagaimana pula ini dapat dilaksanakan secara baik dan berkesan oleh pihak pentadbiran?

Soalan-soalan tersebut dan berbagai lagi, adalah menjadi soalan yang tidak putus-putus kepada pihak pembuat dasar, perancangannya, pihak pentadbir, *executive* dan semua yang terlibat dalam perkhidmatan sosial—demi kepentingan rakyat jelata. Biarpun pada mereka yang profesional, pakar, mahir; yang mentadbir, *executive*—dari segi dalaman (yang terlibat secara langsung dengan perkhidmatannya)—dan mereka yang di luarnya—iaitu penerima segala faedah dari perkhidmatan tersebut—klien-klien, pesakit-pesakit, pengguna-pengguna; tidak kurang juga rakyat biasa yang mengambil berat terhadap 'nasib' pengguna-pengguna itu.

Sekalipun perkhidmatan-perkhidmatan sosial tidak dapat menolong menyamakan jurang perbezaan pendapatan mereka yang terlibat, tetapi sekurang-kurangnya ia dapat mengurangkan ketidakaksamaan yang terdapat dalam masyarakat. Ini mengenai segala peluang kehidupan yang agak lebih teratur, dalam mendapatkan segala kemudahan kesihatan dan rawatannya, pelajaran, perumahan dan sedikit-sebanyak pendapatan untuk keselamatannya. Juga dalam pemberian bantuan kewangan yang disediakan oleh kerajaan.

Livingstone (1961)<sup>1</sup> menyatakan bahawa di kebanyakan negara-negara sedang membangun seperti di Asia, Afrika, Timur Tengah dan Amerika Selatan, hampir 90% penduduknya terlibat dengan kerja-kerja pertanian dan 70% rakyatnya bergantung pada pengeluaran pertanian. Dan mereka membanting tulang, memeras tenaga untuk menghasilkan pengeluaran yang tidak begitu setimpal dengan usaha yang ditumpukan kepadanya. Dan banyak tenaga manusia dipergunakan, juga mereka yang masih muda, yang sepatutnya berada di bangku sekolah, di maktab atau universiti, jika dibandingkan dengan *standard* di Barat, di negara yang maju, yang *industrialised*.

Mereka menghadapi banyak musuh—segi zahir batinnya; seperti keadaannya dengan tanah yang gersang, kepunyaan bidang tanah 'seangkang kera', tuan tanah yang menyewakannya dengan harga tinggi atau sistem panggu yang tidak seimbang, hutang dari ceti atau 'orang-tengah'; bencana alam, seperti banjir atau kemarau panjang buat tanaman musnah atau bantut; cara-cara pertanian yang sudah lapuk (serta perkakas-perkakasnya), dan segala masalah pengangkutan dan sistem perhubungan yang mundur. Juga keadaan pemasaran yang tidak setimpal, tidak mencukupi. Pun, tidak cukup pelajaran atau tidak ada kemahiran teknikal; dan keadaan ini berulang ke anak-cucu dalam putaran durjananya, dalam keadaan hidup yang merugikan.

Dalam keadaan negara yang seperti ini terdapat segala daya-penarik seperti keseronokan di bandar, kemudahan mendapat pekerjaan, yang melambangkan mereka yang maju, berlumba-lumbaan; dan tertolak oleh desa, atau keadaan luar bandar yang agak 'beku' tanpa cabaran. Oleh itu, anak muda mulai membanjiri kota-kota, dengan hanya mempunyai sedikit pelajaran atau tidak langsung, jauh sekali, punyai kemahiran. Di bandar, mereka mengharapkan kerja yang agak tetap dan dengan itu, mendapat gaji yang tetap juga. Ada yang tidak mempunyai keluarga, dan ada antara mereka yang meninggalkan anak-isteri di kampung dan pulang sekali-sekala, hingga keadaan hidup agak terjamin, barulah mereka membawa anak-isteri itu ke bandar, menerokai hidup baru—kononnya, serba 'moden'. Dalam hidup yang sangat berbeza dari segala nilai hidup di kota dengan di desa, maka lahirlah pula berbagai masalah.

Disebabkan 'banjiran' manusia ini, mereka sendiri dan juga kerajaan, tidak mempunyai atau tidak dapat menyediakan segala kemudahan-kemudahan semulajadi untuk memberi pekerjaan dengan upahan/gaji yang sesuai. Ini lebih menyusahkan segala keadaan masa depan, dari segi kerja yang patut untuk menentukan taraf hidup yang lebih baik; perumahan yang dapat memberi tempat yang agak selesa dan punyai maruah; kemudahan pelajaran kepada anak-anak; perkhidmatan kesihatan yang mampu memberi kemudahan begitu rupa agar bayi-bayi yang lahir dapat dijagai dengan sempurna, sihat dan hidup yang cergas. Segala ini sangat penting dalam hidup.

Seandainya pencapaian hal-hal di atas itu tidak terlaksana dari segi ekonomi dan sosial, sesebuah negara tidak akan dapat



mengharapkan, untuk meninggikan taraf hidup penduduknya. Manusia adalah satu sumber dan punca keluaran yang sangat mustahak dari segi ekonomi—untuk dipergunakan dengan baik, dengan sesuai dan sempurna agar tidak merugikan segala tenaga manusia itu. Sekiranya mereka ini dicatitkan secara pemikiran, secara lahiriah (*physically*), dan batiniah, mereka akan menjadi batu penghalang yang sangat sukar ditembusi, biar sekalipun disediakan dengan segala rancangan yang indah-indah untuk pembangunan negara. Oleh itu, yang sangat diperlui ialah penyempurnaan kehendak-kehendak asas, demi kesuburan hidup—pertumbuhan dan perkembangan manusia.

#### Pelajaran:

Di setengah negara, penentangan terhadap perubahan kepada teknologi moden bukanlah sangat datangnya dari rakyat yang buta huruf atau yang rata-ratanya miskin papa, tetapi adalah dari elita terpelajar yang khuatir nanti, ini akan merosakkan segala keadaan yang lama tertunjang, pada *established order*. Mereka tidak mahu keadaan yang 'tenteram' itu tergugat; diharu oleh keadaan yang serba tidak menentu. Oleh itu, kanak-kanak di bangku sekolah tidak menerima pelajaran teknikal di dalam kurikulum mereka, seolah-olah pelajaran itu tidak dianggap penting—bukan dari sudut pelajar, tetapi dari sudut pihak pelajaran; yang mengajarnya; guru-gurunya.

Dari segi kemajuan sosial, adalah sangat nyata bahawa sekiranya sesebuah negara menghendaki segala kemahiran dan pengetahuan untuk pembangunan, mestilah pula terwujud iklim sosial yang sesuai terhadap dua jenis aktiviti manusia. Pertama, ialah dalam menggunakan segala daya imajinasi, mencari dan mereka-cipta dalam segala idea yang baru; kedua, mereka mengambil bahagian di semua peringkat pelajaran dan ekonomi dalam cuba dan berusaha untuk menambahkan pengetahuan dan kemahiran. Dalam kebanyakan bahagian di dunia, satu atau kedua-duanya perkara terpenting itu tidak terdapat. Keadaan sesuatu tradisi, struktur iktisad, dan sistem politik membekukan semangat rangsangan terhadap seseorang atau pihak mana-mana perusahaan. Pengaruh yang menyekat begini adalah satu penghalang terbesar kepada pembangunan sosial seluruhnya.

Juga, satu dari berbagai masalah yang rumit ialah struktur sosial yang tidak menerima dengan mudahnya segala perubahan kerana tidak pula semua perubahan yang diazamkan itu adalah

baik atau sesuai belaka. Ada yang bertentangan dengan adat-resam, tata-susila atau dari berbagai segi keagamaan. Oleh itu, sesuatu perubahan terpujanglah pada masa, keadaan dan kepentingan masyarakat berkenaan. Ini dapat membantutkan pengetahuan apa yang dianggap 'baru', atau menyekat sama sekali perkembangannya dari keperluan sosial dan iktisad. Dan juga, adakah 'keperluan' itu diukur dari pitaukuran negara maju, membangun, tanpa menghirau keadaan dan keperluan negara yang sedang membangun itu?

Dari segi mengelakkan buta huruf, program pembangunan masyarakat memberi peluang-peluang pelajaran kepada mereka yang tidak mempunyai pelajaran rasmi (*formal*). Pelajaran dewasa begini boleh diusahakan melalui pelajaran secara rasmi; kursus-kursus melatih dalam asas kemahiran yang tertentu; penggunaan radio, televisyen dapat memperhebahkan lagi pelajaran dewasa ke seluruh pelosok rantau tanahair.

Pada jenis dan peringkat pelajaran pula, dalam konteks matlamat pembangunan kebangsaan, apakah bentuknya yang lebih segera, diperlui? Ini melibatkan keputusan mengenai sebanyak mana pelaburan yang hendak diberi kepada pelajaran peringkat rendah, menengah dan tinggi. Sebaliknya juga, keputusan melanjutkan program tradisi pelajaran dan perbelanjaan ke atas bentuk-bentuk latihan teknikal yang baru haruslah sesuai dengan tujuan-tujuan pembangunan iktisad dan sosial.

Ketidak-cukupan segala keperluan di sekolah-sekolah menengah adalah menjadi masalah pelajaran yang rumit. Di sekolah-sekolah rendah pun perlu mempunyai asas yang kukuh, kalau tidak, murid-murid yang melanjutkan pelajaran ke sekolah menengah nanti tercicir di tengah jalan. Untuk kestabilan, kerajaan begitu yakin sekali bahawa memperluaskan bidang pelajaran tinggi, khasnya melalui pelajaran khusus dan baru, memberi jalan kepada pembangunan yang lebih cepat dan pesat. Ini, dalam rancangan jangka-panjang, adalah semacam satu persediaan terhadap tenaga manusia yang lebih terpelajar dan terlatih yang akan menguntungkan negara, pada masa hadapan.

Kerajaan sedia maklum bahawa sesuatu program pelajaran yang berkesan mestilah bergantung kepada kejayaan pelaksanaan terhadap fasilitas pelajaran yang lain-lainnya juga. Perancangan kebangsaan, sekiranya hendak mewujudkan pembangunan 'tindakan selaras' (*co-ordinated*) segala kemudahan-kemudahan negara, mestilah boleh mengharapkan kemampuan kaki-

tangan terlatih di dalam berbagai disiplin profesional dan teknikal. Tanpa adanya tenaga manusia yang terlatih, yang mahir, maka amat sukar bagi sesebuah negara atau Kerajaan hendak menyimpang dari apa yang lazim dilakukan dalam situasi yang serba kekurangan berbagai kemudahan itu.

Dari segi pelajaran pertanian pula, ada kalanya terdapat pemimpin tidak menghiraukan atau mengeneipkan sama sekali segala kemudahan-kemudahan yang terdapat di luar bandar, di desa-desa dan di kawasan pedalaman. Seolah-olah mereka ini tidak menaruh minat langsung untuk mementingkan iktisad pertanian. Ini terjadi, mungkin disebabkan oleh adanya pemimpin yang kurang faham tentang masalah luar bandar. Atau mungkin juga mereka ini datang dari kawasan bandar dan kurang 'masak' dengan masalah luar bandar. Ada antara mereka yang hanya faham melalui teori sahaja yang mereka baca melalui buku-buku. Jadi, tidak ada penglibatan secara langsung terhadap jatuh-bangunnya orang-orang pedalaman yang serba kurang dan serba tidak mampu ini.

Adalah sangat mustahak diwujudkan perubahan sikap terhadap pelajaran yang memusatkan kepada pertanian. Apabila kerajaan terlibat secara *serius* tentang peri mustahaknya merombak struktur ekonomi luar bandar, perhatian berat hendaklah diberi kepada pengajaran asas dan program latihan khusus yang akan nanti melahirkan segala saintis dan ekonomis pertanian di bidang-bidang tertentu, dan juga pekerja-sambilan pertanian yang akan nanti menjadi penghubung yang sangat berguna atas kesannya program pembangunan pertanian. Tidak ada banyak gunanya dengan melebihkan pakar-pakar pertanian sekiranya tidak ada program asas terhadap petani-petani, dan juga mata-pelajaran di sekolah haruslah pula yang mengenai pelajaran pertanian dan pengetahuannya, yang dianggap sesuai, pada tiap peringkat pelajaran.

Di samping pelajaran pertanian, pelajaran perindustrian juga tidak harus diketepikan, oleh itu, perlu didalami pelajaran tentang pembangunan perindustrian. Di kebanyakan negara yang sedang membangun, rancangan untuk memperluaskan industri mestilah mengimbangi kesediaan tenaga manusia terhadap seluruh bidang yang menghendaki fungsi-fungsi baharu. Ini termasuklah, mengenai teknologinya, pengurusan, penyeliaan, kerja-kerja mahir yang diamalkan, aktivi-aktiviti mereka yang menjadi pekerja biasa (yang tidak mahir, atau buruh-buruh

upahan). Lazimnya, sistem pelajaran lama (*tradisional*) mengandungi sangat sedikit unsur-unsur yang ada hubungan dengan tanggungjawab kerja-kerja penting dalam industri. Kerja-kerja peringkat bawahan mestilah dianggotai oleh mereka yang datang dari kawasan luar bandar. Dalam kedua-dua keadaan itu, pihak kerajaan mempunyai sedikit pengalaman atau kemudahan pelajaran untuk membina satu kelompok pekerja industri yang bersatu. Sikap-sikap sosial mengenai nilai, taraf-kedudukan sesuatu pekerjaan itu pula lebih memeruncingkan lagi segala masalah yang sedia ada.

Dengan adanya mata pencarian yang tetap (berupa gaji), dan wang yang banyak, sudah cukup untuk memberi perangsang kepada manusia untuk terus memberi khidmatnya. Ini sebagai satu langkah permulaan. Kejayaan pertumbuhan industri bergantung rapat dengan mutu program pelajaran dan juga segala peluang-peluang latihan yang dapat diberi kepada bidang pekerjaan perindustrian dan perdagangan, yang merangkum bidang batasan yang agak luas.

Latihan di berbagai bidang adalah sangat mustahak, sebagai satu pelajaran membangunkan daya keupayaan seseorang itu. Kerajaan, walau di manapun, kini mulai mewujudkan jenis-jenis perusahaan awam yang baru berbentuk kerajaan, badan-badan berkanun atau swasta. Segala institusi ini memerlukan kakitangan yang terlatih, yang mahir, untuk menentukan kejayaannya.

Dari sudut latihan guru-guru—iaitu tenaga pengajar yang sangat mustahak di bidang penyampaian ilmu—tidak ada sebuah negara di mana sekalipun yang dapat membanggakan bahawa ia mempunyai banyak kemudahan kakitangan pengajar yang cukup dan di dalam beraneka bidang kemahiran, kerana tiap masa yang berubah itu memerlukan juga bidang pelajaran yang berubah, dan yang lebih dinamis. Dan, seseorang pengajar itu mengambil masa yang panjang untuk menjadi terlatih.

Di samping itu, pihak guru-guru juga perlu dilatih semula setelah sesekian waktu berlalu agar mereka tidak 'berkarat' dengan idea-idea lapuk, yang ketinggalan zaman. Ini termasuklah mereka yang sudah tua dan lama dalam perkhidmatan. Dalam keadaan yang mencabar di bahagian dan sektor lain, guru-guru mungkin tertarik dengan segala peluang-peluang keemasan yang ada di tempat lain yang memberi masa depan lebih cerah dan lebih terjamin. Keadaan sebegini boleh berlaku di mana-

mana sahaja dan merugikan pihak pelajaran (*establishment*) walaupun beruntung dari segi peribadi. Sekiranya gaji guru-guru tidak sebegitu menarik jika mereka banding dengan perkhidmatan lain, maka ini akan menimbulkan rasa tidak puas hati, yang pula akan melibatkan mutu pengajaran mereka. Akhirnya, anak-muridnyalah yang akan menjadi 'mangsa'. Ini merugikan semua pihak.

Pelajaran ialah satu penggerak-rasa yang kuat terhadap perubahan sosial, yang menjadi asas utama pada-pembangunan. Tetapi, manusia sebagai manusia yang berbagai sifat dan fiil itu, akan cuba menentang perubahan, atau mahu sesuatu darinya yang bertentangan dengan mana-mana kemajuan pelajaran. Pelajaran juga memberi pengetahuan yang bermacam aliran, tidak tertumpu atau terbatas kepada hanya perkara yang sempit. Ia dapat menambahkan lagi segala kemahiran (dengan mendapatkan latihan lanjutan dll.) yang boleh memberikan individu itu peranan yang lebih berguna di samping pencapaian kerja yang lebih sempurna dalam masyarakatnya.

#### **Kesihatan:**

Biasanya, kita tidak hiraukan sangat 'kesihatan' itu, hinggalah apabila kita jatuh sakit, terlantar di atas katil. Waktu itu, barulah kita mulai sedar dan menghargai betapa besarnya hikmat kesihatan itu pada manusia.

Manusia sekarang dikatakan hidup lebih lama disebabkan berbagai faktor kesihatan. Ini termasuklah kerana, segala kesan dari suntikan, dari berbagai ubat-kelat dan dadah, dari berjenis racun serangga; dan segala kemudahan yang bertambah baik, seperti bekalan air, makanan, kesihatan (*hygiene*) peribadi dan pihak awam, sistem buangan najis dan keadaan hidup yang lebih teratur. Manusia juga dalam hidupnya terlalu sangat diserangi penyakit. Tetapi segala penyakit-penyakit ini dapat dibendung dan dikawal.

Dalam pada kita mencuba memahami dan mengubati setengah dari penyakit-penyakit manusia, kita dihadapi masalah menentukan kesan perlindungan kesihatan yang tertentu, ke atas kesihatan umum penduduk, samada bertambah baik atau sebaliknya. Beberapa faktor yang bukan berupa faktor perubahan boleh membantu terhadap kesihatan peribadi, seperti pelajaran, perumahan, pekerjaan, juga termasuk adanya satu-satu harapan tertentu (di jiwa seseorang, untuk menghadapi sesuatu,

membuatkan ia lebih cekal) yang mempunyai kaitan tetapi agak sukar bagi menentukan sebagai unsur terhadap kesihatan yang baik dan yang sempurna. Perkara sebegini tidak semestinya dipandang ringan kerana 'kesihatan' itu berupa lahiriah dan jasmaniah; yang dapat dilihat dan yang tidak terlihat, pada seseorang yang 'sihat' atau yang 'sakit'.

Tidak cukup kakitangan profesional seperti doktor dan jururawat, juga penyediaan kemudahan seperti hospital, klinik, dispensari, dan makmal penyelidikan, membataskan keupayaan dan kemampuan terhadap tindakan perubatan moden dan saintifik pada segala penyakit yang dialami manusia.

Keadaan kemelaratan yang menghinggapi ramai penduduk di muka bumi ini bertunjang dari keadaan kemelesetan ekonomi dan berbagai fiil yang diwarisi. Banyak antaranya itu adalah bertentangan dengan pendapat kesihatan sekarang bagi pembangunan dan kesuburan hidup manusia. Namun begitu 'taboos' yang karut-marut ini masih kuat diikuti seolah-olah semacam satu 'adat'. Disebabkan oleh keadaan hidup yang meleset itu maka kesihatan terus terganggu dan senang diinggapi penyakit. Setengah daripada penyakit-penyakit itu—demam kura, puru, cacar, demam kuning, kusta, denggi, batuk kering, sakit mata berbagai jangkitan *virus* dan penyakit-penyakit kelamin—boleh diubati dan sembuh melalui alat-alatan perubatan moden. Dalam keadaan kebanyakan penyakit-penyakit tersebut, faktor paling penting ialah keadaan hidup dan kebersihan seseorang itu. Keadaan alam sekeliling di mana seseorang itu tinggal, menjadi perkara mustahak pada kesihatannya.

Perumpamaan 'Mencegah lebih baik dari berubat' adalah sangat kena pada tempatnya, pada mereka yang hidup serba kekurangan ini. Mereka perlu diajar menjaga kesihatan diri sebelum mereka diinggapi penyakit. Kerana perubatan, dalam keadaan-keadaan pesakit yang serba kurang, tidak berpelajaran dan tidak mempedulikan kesihatannya itu, mengubatinya kelak akan lebih mendatangkan masalah. Oleh itu, perkhidmatan pencegahan kesihatan awam mestilah menjalankan peranannya yang utama. Bantuan-bantuan mencegahnya juga hendaklah diberi. Nyamuk, lalat, air yang kotor, tempat yang tidak cukup parit dan longkang, cara membuang najis yang primitif (tanpa tandas tertentu), barang-barang makanan yang kotor, dan segala ragam makanan dan pemakanan segalanya berbangkit dari tidak mengerti ilmu kesihatan (atau sudah sebatu dengannya), dan merebak-

kan segala penyakit berjangkit yang akhirnya mengorbankan jiwa atau menjadi cacat.

Keadaan yang tidak seimbang antara pencapaian kesihatan dan perubatan moden dengan keadaan sekeliling yang mendatangkan penyakit itu menimbulkan lagi berbagai *dilemma* kepada Kerajaan yang berkenaan. Suntikan, cucuk, ubat dan dadah, racun serangga, sistem perairan yang lebih teratur telah dapat menjayakan berbagai kawalan terhadap wabak penyakit-penyakit. Penyakit taun, cirit-birit, kerongkong dan yang lain-lain telah dapat dikawal daripada merebak. Hasilnya, tidak begitu banyak lagi bayi yang mati dalam kandungan, dan orang dewasa dapat hidup lebih lama lagi. Sementara segala hasil tindakan dari perubatan baru ini mendatangkan kesan dan faedah yang akan memberikan lebih harapan tenaga manusia untuk pembangunan negara, perancangan kerajaan mungkin tidak dapat memenuhi kehendak rakyat yang sebegitu ramai secara sekaligus. Maka wujudlah berbagai tenaga dan fikiran baru dari segala tindakan yang diusahakan terhadap meninggikan lagi mutu kesihatan rakyat. Segala dayacipta yang direka oleh manusia dalam sesuatu bidang pengetahuan gunaan telah sebaliknya pula menimbulkan kerumitan apabila segala program sosial dan iktisad tidak dapat diimbangi dengan kemajuan perubatan.

Di samping apa yang dideritai oleh rakyat biasa, kebanyakannya yang miskin atau serba kekurangan, ada juga penyakit yang menghinggapi masyarakat atasan, yang *affluent* atau mewah. Mereka mengalami penyakit yang berbeza—bukan kerana di-hinggapi kuman-senandung, *virus* dan lain-lain, tetapi diserang penyakit '*degenerative*', seperti penyakit barah, penyakit jantung, darah tinggi dan berbagai sakit jiwa dan otak. Keadaan sebegini begitu ketara di negara-negara membangun, maju dan mewah. Oleh itu, antara dua bahagian dunia, antara kurang maju dan maju, terdapat dua penyakit yang berbeza pula—penyakit yang diserang oleh kuman dan *virus* dengan yang dibuatnya sendiri (terlalu banyak merokok, banyak telan pil yang mengandungi berbagai jenis dadah, minum dan mabuk jadi satu kebanggaan, terlalu banyak masalah yang menekan jiwa dan mengganggu otak kepala).

Misalnya, berkaitan dengan masalah pemakanan (*nutrition*) ini, Pertubuhan Pertanian dan Makanan (*F.A.O.*) dalam tahun 1963 telah menjalankan satu tinjauan sedunia. Adalah dianggarkan, dari fakta yang didapatinya, bahawa 20% dari kesemua

penduduk negara-negara yang sedang membangun mengalami *under-nutrition* —iaitu, tidak cukup makanan yang berzat untuk dimakan. Mungkin 60% penduduk-penduduk ini mengidap penyakit tidak cukup zat, atau '*malnutrition*' yang akan secara langsung mempunyai kesan pada pertumbuhan fizikal, mental dan juga emosinya kelak.

Oleh itu, unsur terpenting dalam sesuatu rancangan pembangunan ialah terhadap tindakan bagi mencapai tahap kesihatan yang lebih tinggi bagi penduduk seluruhnya. Ini dianggap dari segi sebanyak mana dan sebaik mana yang dapat tercapai, bukan sahaja di peringkat negeri tetapi di peringkat kebangsaan. Ini melibatkan semua rakyat di dalamnya.

Di samping itu, untuk melibatkan penduduk yang bukan sedikit pula bilangannya itu, maka amat diperlu satu program latihan yang baik dan teratur: mewujudkan program untuk kakitangan, khusus di satu-satu bidang; menyediakan mereka pada setiap peringkat kemungkinan dan sedia dipergunakan segala kemahiran yang ada pada bila-bila waktu. Juga, kakitangan terlatih secara am untuk pentadbiran kesihatan dan juga pentadbiran perubatan (hospital dan lain-lain) harus dibanyakkan. Mereka yang terlibat dengan perubatan (dan hospital) perlulah dipusatkan pada latihan konsep baru tugas-tugas hospital dalam konteks masyarakatnya. Ini tidak dapat dipisahkan.

Untuk menjayakan matlamat murni ini, penyelarasan (*co-ordination*) antara semua yang terlibat, di dalam dan di luar organisasi, adalah paling mustahak. Perhatian yang lebih berat hendaklah diberikan kepada perhubungan antara pihak kesihatan/perubatan dengan segala perkhidmatan-perkhidmatan awam dan persendirian. Segala perkhidmatan sosial yang ada di tempatnya itu hendaklah digembleng supaya tidak terpisah antara satu sama lain. Dengan ini, mereka mempelajari segala yang dikehendaki oleh pihak yang berwajib. Pelajaran kesihatan ini sangat mustahak tetapi jangan dijadikan sebagai satu propaganda atau menakut-nakutkan orang ramai secara berlebihan.

Dalam negara manapun, terdapat kawasan-kawasan bandar dan luar bandar, seperti wujudnya yang kaya dengan yang miskin. Dan keadaan ini sungguh ketara, pada negara-negara yang sedang membangun. Perkhidmatan-perkhidmatan kesihatan luar bandar sangat perlu disegerakan kepada orang-orang di kawasan pedalaman untuk membolehkan mereka mendapat segala rawatan perubatan. Satu keadaan yang pincang terhadap keseimbangan



an perkhidmatan profesional ialah yang dipusatkan dan terkumpul hanya di kawasan bandar dan pinggir bandar. Setengah negara telah mempunyai sistem *service delivery* atau menyampaikan segala perkhidmatan ini ke peringkat daerah-daerah, kawasan atau sampai hingga ke kawasan luar bandar. Ini adalah tindakan yang bijak oleh pihak yang berkenaan kiranya niatnya itu jujur untuk melihat rakyat luar bandar lebih sihat dan maju—tidak menjadi 'mangsa' generasinya, terbiar dihindangi penyakit dan menjadi masalah masyarakat dan negara.

Setengah negara melibatkan masyarakatnya dalam program kesihatan ini. Pada hal-hal yang berulang dan tidak memerlukan kepakaran dan pegawai profesional, negara itu telah banyak menggunakan kakitangan 'sukarela'. Ini disebabkan terdapat ramainya tenaga manusia yang mampu menolong. Jika diharapkan kepada kakitangan terlatih dan mahir sahaja, ini memerlukan latihan iktisas yang bertahun-tahun lamanya. Secara penglibatan begini, akan membangkitkan kesedaran masyarakat peri pentingnya kesihatan itu pada umat manusia.

Untuk menjaga kesihatan, makanan adalah sangat mustahak, kerana ini melibatkan segala-galanya dalam tubuh manusia—pertumbuhannya, pengembangan dan pembangunannya, juga melawan serangan penyakit. Dari itu, pemakanan merupakan perkara yang tidak semestinya dipandang ringan. Walaupun perkara sebegini dianggap sebagai perkara biasa, tidak begitu *conscious* terhadap akibatnya kepada kesihatan, namun masyarakat perlu diperingati. Masyarakat perlu tahu tentang kesan makanan pada tubuh-badan, elok dirancangkan makanan yang '*balanced*', yang punyai segala zat-zat tertentu untuk kesuburan tubuh-badan. Tidak semestinya segala makanan yang berzat itu mahal harganya; tetapi cara ianya disediakan, dimasak, dihidang juga punyai implikasi pada mutu zat yang ada.

Bukan sahaja dari segi pencegahan masyarakat perlu diberitahu, tetapi juga dari segi perubatannya. Jagaan perubatan patutlah diberi kepada seluruh rakyat yang memerlukannya. Ini diasaskan pada timbangan nilai (*value judgment*) bahawa adalah lebih baik dari segi moral, politikal dan lain-lain untuk menyediakan sesuatu bentuk jagaan perubatan kepada ramai penduduk, dari mengadakan perkhidmatan yang lengkap dan jitu kepada hanya beberapa kerat manusia (yang mampu dan mewah) sahaja.

Dari segi jagaan, perkhidmatan hospital adalah perlu diutama-

kan. Sering perkhidmatan hospital itu didapati banyak kekurangan untuk memenuhi kehendak dan desakan keperluan masyarakat disebabkan oleh beberapa faktor. Ini termasuklah oleh kerana pihaknya tidak punyai hubungan apa-apa dengan doktor persendirian, yang menyediakan sistem perubatan pada masyarakat yang lebih mampu. Oleh itu, pihak kerajaan dan swasta diuruskan dengan jalan yang menyimpang. Atau hanya dihadkan kepada beberapa kawasan tertentu dalam bandar atau pekan. Dari itu, segala kemudahan dan fasilitasnya itu tidak menjangkau mereka yang tinggal jauh di pedalaman, yang terpencil, di kampung dan di desa. Yang ironisnya, mereka inilah yang lebih memerlukan segala perkhidmatan itu. Dari itu, perkhidmatan hospital sedemikian menyediakan peluang yang sangat terhad untuk perkhidmatan perubatan jagaan atau pencegahan yang berkesan. Cuma ada sahaja, tidak mendatangkan kesan yang mendalam pada tujuan yang dimaksudkan itu. Oleh itu, ini memerlukan satu pemikiran yang radikal di dalam perancangan semula dan pembahagian perkhidmatan hospital dalam program kesihatan, guna memberi kesan dan manfaat pada seluruh rakyat—tanpa mengira kawasan, tempat dan iklim politik yang ada.

Untuk mengadakan sesuatu perkhidmatan itu, perlu juga dibuat penyelidikan yang tertentu. Penyelidikan berbagai aspek penyakit, penduduk di satu-satu kawasan dan segala yang berkait dengan masalah kesihatan dan perubatan perlu diusahakan. Di samping itu mengkaji apa pula kemudahan yang sedia ada.

#### **Kebajikan Masyarakat:**

Bangsa-bangsa Bersatu menghuraikan (U.N. 1963) Kebajikan Masyarakat itu sebagai bidang aktiviti sosial yang luas dan merangkumi segala program-program yang ditumpukan kepada kepentingan masyarakat dan kesejahteraan individu. Oleh itu, perkhidmatan sosial dikaitkan dengan bahagian fungsi terbatas dan khas dalam konteks kumpulan yang lebih besar. 'Kerja sosial' melibatkan segala aktiviti profesional, menitikberatkan khasnya kepada segala fungsi perkhidmatan sosial.

Kita sering dengar bahawa pertolongan, bantuan yang diberi oleh pihak Jabatan Kebajikan Masyarakat ialah *from the womb to the tomb*—iaitu semasa bayi itu belum lahir (emaknya diperbantu) hinggalah yang berkenaan itu meninggal dunia. Dan di sepanjang hidup, liku-liku yang dijalani manusia penuh ranjau

derita-lara itu, ditolongi, diperbantu, diberi segala nasihat dan projek demi kebaikan dan kesejahteraan keluarga yang berkenaan.

Tidak dapat dinafikan bahawa kebanyakan perkara-perkara yang menentukan nasib seseorang kanak-kanak di dalam mana-mana masyarakat ialah dari segi keutuhan ekonomi—keadaan iktisad ibu bapanya. Segala yang diberikan padanya seperti tempat tinggal (perumahan), makanan yang disuap, pelajaran yang diterima, adalah dari hasil pekerjaan yang dilakukan oleh ibu bapanya. Wang yang diterimanya dari pekerjaannya itu merupakan sumber ekonomi bagi keluarganya menyediakan segala kemudahan untuknya. Oleh itu, segala perkhidmatan sosial adalah kait-mengait, tali-temali, melibatkan manusia yang serba punyai masalah dan kepayahan dalam hidup yang penuh dengan cabaran ini.

Dari ketidak-dapatan (*deprivation*) pengalaman masa kanak-kanak mungkin akan membangkitkan kelak segala sifat kenakalan. Walaupun tidak semua, kebanyakan kanak-kanak nakal itu berpunca dari faktor ketidak-dapatan sebegini; dengan maksud, tidak terupaya mendapat segala 'makanan' jiwa raga, zahir-batin, tidak dapat didikan yang sempurna (kasih sayang ibu bapa oleh sebab-sebab kemiskinan dan pula, sering terdapat ramai anak, buat keadaan lebih mendesak), dan dipengaruhi oleh gejala-gejala kurang baik dari kawasan yang ianya dilahir dan dibesarkan. Suasannah yang membentuk hidupnya! Campuran faktor-faktor dalaman (jiwanya) dengan luaran (alam sekitar) itu menjadikan individu berkelakuan benci pada masyarakat atau *anti-social*.

Kenakalan atau salah asuhan (*delinquency*) dalam konteks yang lebih luas, yang bersendikan undang-undang, adalah yang lebih dititikberatkan oleh pihak Jabatan Kebajikan Masyarakat. Bukan sahaja untuk 'membasminya', tetapi lebih-lebih lagi, mengelakkan dan mencegahnya.

Bahagian cacat juga tidak kurang pentingnya—cacat anggota, buta, bisu dan pekak, cacat akal (dan cacat budi pekerti)—menjadi sebahagian dari masalah sosial. Mereka ini perlu dipulihkan semula dengan berbagai latihan cara kerja, pemulihan *physiotherapy*, vokesyenal semoga dapat kembali berguna kepada masyarakat dan negaranya; dapat hidup berdikari, punyai perasaan dan segala maruah-diri, tidak merempat, terhina dan terbuang dan tersisih dari masyarakatnya.

Untuk menentukan keutamaan, dalam keadaan yang terhad, dari perancangan kebangsaan, pihak penggubal/pembuat-dasar kebajikan masyarakat mestilah memberatkan perhatian terhadap cara mana, hendak diberi, bantuan jangka pendek dalam keadaan kecemasan. Termasuk juga segala perancangan jangka panjang perkhidmatan pencegahan. Apa sepatutnya kita pandu, kita pegang sebagai dasar, terhadap mereka yang cacat, yang buta, yang hidup kebuluran, yang sakit melarat, yang menagih dadah, yang nakal, anak-anak yang terbuang dan yatim-piatu; pelacur muda, orang-orang tua yang tidak berkeupayaan dan berkemampuan; mangsa-mangsa banjir, tanah-runtuh, kebakaran, ribut atau kemarau panjang (tanaman bantut); perselisihan keluarga dan nafkah, dan sebagainya, demi kepentingan dan kebajikan mereka itu.

Segala kemudahan-kemudahan yang termampu dapat dipusatkan kepada segala masalah yang timbul itu, dari berbagai punca. Dan adakalanya luar dari jangkaan, yang tidak terduga. Oleh itu, wang yang diuntukkan, dipergunakan sepenuhnya kepada matlamat bagi meringankan bebanan masalah yang ditanggung. Di samping itu, tekanan dan desakan dari pihak politikus juga menjalankan peranan untuk mengadakan segala rupa bantuan (lebih-lebih lagi kewangan) dengan cara yang lebih menyeluruh dan berkesan. Ini menghendaki bukan sahaja kemudahan kewangan, tetapi juga kakitangan yang lebih terlatih, yang bertaraf profesional. (Tidak juga diperkecilkan kakitangan yang lama bertugas, yang terlatih walaupun tidak *profesional* dapat memberi khidmat yang jitu, lebih-lebih lagi dalam tugas biasa dan perhubungannya dengan masyarakat berkenaan).

Kerja sosial itu bukanlah yang hanya bersangkut-paut dengan kerja-kerja kes (atau kerja dengan individu) sahaja. Ianya merangkum bidang tugas yang lebih luas, termasuk juga kerja berkelompok (*group work*) dan kerja organisasi masyarakat. Juga mengenai kerja dalam konteks institusi atau *residential work*. Kaedahnya beraneka cara, seperti kerja-kes, *group dynamics*, *family therapy*, dengan *dynamics modelnya*; dalam keadaan jabatan, masyarakat, klinik (hospital), sekolah, dan sebagainya.

Misalnya, kebajikan pelajaran, yang sesuai diberi perhatian. Matlamat pegawai kebajikan pelajaran adalah untuk mendapat dan menentukan bahawa kanak-kanak sekolah menerima manfaat yang penuh dari segala peluang pelajaran. Antara tugas mereka dimasukkan segala yang bersangkutan dengan kedatang-

an murid ke sekolah; kehendak dan keperluan kanak-kanak cacat dalam sistem bersepadu, mendapat segala bantuan yang difikirkan wajar demi untuk membolehkan kanak-kanak berkenaan datang ke sekolah (oleh itu tidak tercicir disebabkan kemiskinan keluarganya); menasihati ibu bapa mengenai segala peluang-peluang pelajaran yang ada dan juga kehendak pelajaran seseorang kanak-kanak; mewujudkan perhubungan yang sihat dan berguna antara ibu bapa dengan pihak sekolah; dan berbagai aktiviti yang dapat membantu kemajuan kanak-kanak berkenaan dalam hubungannya dengan sekolah. Dengan cara ini, dapat sekurang-kurangnya mengurangkan masalah ponteng sekolah (yang sebabnya mungkin lebih serius dari hanya tidak datang ke sekolah), masalah keciciran (yang akan merugikan negara pada masa akan datang dan melibatkan sistem pelajaran dan segala perkhidmatan sosial nanti), dan masa guru-guru. Juga nanti, pihak pengajar dapat lebih memahami anak-murid mereka.

Oleh kerana pegawai kebajikan ini ditempatkan di sekolah-sekolah, pihak guru-guru dapat merujuk murid-murid yang 'bermasalah' agar dapat dilihat, dan dianalisa segala yang merunsingkan fikirannya, mengganggu perasaannya yang secara langsung akan melibatkan mutu pencapaian pembelajarannya itu. Dengan penglibatan begini, pegawai kebajikan pelajaran mempunyai peranan dua-hala iaitu memenuhi kehendak-kehendak murid-murid dalam mana pelajaran dan pengajian mereka terlibat (dalam konteks sekolah); dan menolong murid-murid dan ibu bapa mereka bagi menepati segala harapan guru-guru dalam bidang pelajaran.

Dengan adanya pegawai yang menumpukan segenap perhatiannya kepada murid-murid itu, ini dapat mencegah salah tanggapan pihak guru dengan *destructive stereotypes* terhadap murid-murid—malas, penyegan, jahat, bodoh—di samping itu, mewujudkan keadaan yang lebih sihat antara murid-guru-ibu bapa, dan masyarakat amnya.

Pembangunan masyarakat adalah satu usaha di bidang kebajikan masyarakat untuk melibatkan masyarakat secara langsung demi kemajuan mereka. Tujuan utamanya ialah untuk mempe-rangsangkan segala kepercayaan masyarakat dalam kebolehan mereka untuk jayadiri dan semangat gotong-royong.

Satu perkara mustahak yang mempunyai hubungan dengan pembangunan masyarakat di dalam kerja kebajikan ialah pe-

nyelarasan tanggungjawab kerajaan terhadap perancangan sosial dengan usaha-usaha kelompokan rakyat atau organisasi kebajikan sukarela. Penglibatan secara sukarela ini dapat membangkitkan rasa kesedaran pada pihak berkenaan.

Melibatkan diri dengan masyarakat menghendaki kita memahami segala unsur-unsur kebudayaan, adat-resam, pantang-larang, lebih-lebih lagi dalam konteks masyarakat majmuk. Tidak mengendahkan apa yang dipegang teguh, disegani dan dihormati oleh masyarakat setempat adalah dianggap 'kurang ajar'—(maaf) ini secara langsung menyinggung perasaan masyarakat dan membuat penglibatan mereka sukar diperolehi. Ini ialah satu perkara sensitif dan perlu berhati-hati.

Penentuan dasar kebajikan masyarakat eloklah ditaksirkan atas segala faktor-faktor kebudayaan, adat-resam masyarakat berbilang-kaum di mana perkhidmatan itu diwujudkan. Pun, adalah senang bagi kita untuk *universalize* segala pengalaman kerja-sosial dalam masyarakat yang berbeza dalam sesebuah negara. Kita menganggap mereka tidak tahu, atau reaksi kurang sihat jika ada penentangan pada *idea-idea* dan yang diamali itu (yang mungkin mereka kurang faham). Atau *over-estimate* kesan sesuatu kebudayaan hinggakan begitu terlibat dengannya, menjadikan kita takut menyentuh segala nilai-nilai tradisi, oleh itu tidak dapat diperbuat apa-apa untuk merancang sesuatu. Atau segalanya dikait-hubungkan kepada anasir kebudayaan hinggakan kita kurang pasti mana yang bukan 'kebudayaan'.

Oleh itu, keperluan dan kehendak-kehendak sosial seperti pelajaran, kesihatan, kebajikan—juga perumahan dan pekerjaan—adalah perkara-perkara yang sangat *crucial*, yang tidak boleh dipandang remeh.

Segala yang hendak dirancangan perlulah dibuat kajian dan penyelidikan yang teliti. Penyelidikan adalah sangat penting kepada tujuan-tujuan perancangan sosial, kerana ia dapat menghubungkan dan mengimbangi terhadap bagaimana dan apa yang dicari, diharapkan itu ada punyai hubungan dengan apa yang ada, yang wujud, atau yang mungkin akan diadakan, dalam masa yang ditentukan. Perancangan tenaga manusia, pelaburan ekonomi, menentukan keutamaan sosial, *organise* semula terhadap aktiviti politik dan pentadbiran; segala keputusan mengenainya dan banyak lagi keperluan kebangsaan mestilah diasaskan, berpandukan kepada penyelidikan yang mendalam dan boleh diterima *credibilitynya*.

### Perumahan:

Perumahan memberi gambaran yang sangat berlainan. Di sini, idea minimum asas rumah-rumah dan segala kelengkapannya diperhitungkan, bukan dari segi *equality* dalam ertikata 'sama rasa, sama rata'. Ketidak-samaan yang begitu jelas dapat dilihat pada perumahan peringkat mewah, sederhana dan mereka yang tinggal di rumah-rumah pangsa. Lebih seksa, mereka yang duduk di kawasan setinggian yang tidak punyai segala kemudahan air, api elektrik, jalanraya, jamban yang tertentu dan sebagainya, yang diistilahkan 'rumah haram'.

Julian dll. (1977)<sup>2</sup> menyatakan bahawa sebahagian dari keadaan buruk dan harga yang melambung itu disebabkan oleh tidak termampunya untuk menyediakan rumah-rumah yang cukup dengan mutu yang setanding. Tetapi, masalah ini juga lahir dari cara keadaan rumah sekarang diperbahagi antara penduduk dan antara kawasan yang berlainan.

Pada perumahan, untuk menetapkan *standard* yang minimum, bukanlah mudah. Masalah yang wujud, satu antaranya ialah kerana perumahan adalah sangat berbeza, dengan itu, amat sukar sekali untuk mendapatkan satu ukuran yang dapat mengumpulkan kesemua *quality* dan *quantity* yang berlainan. Misalnya, rumah-rumah berbeza mengikut besar-kecilnya, tempat dan kawasan ianya terbina, rekabentuk, lama-barunya, keadaan dalaman dan luaran (diperbaiki atau dibiarkan rosak), keadaan '*ventilation*'—hawa dan udara masuk dan keluar, sistem elektrik dan airan, pagar dan halaman, dan berbagai-bagai perkara, mengikut kemahuan dan keutamaan seseorang pembeli.

Juga,uduknya rumah sangat penting dengan jauh-dekatnya dengan tempat kerja, atau sekolah, atau pasar dan kedai untuk membeli-belah. Jiran-jiran di sekitar kawasan itu juga menjadi faktor yang agak penting bagi seseorang menerima atau menolak tinggal di kawasan tersebut. Jelaslah kini, apakala semua ini diperhitungkan, adalah sangat sukar hendak membuat perbandingan perkhidmatan mutu (*quality*) dan banyaknya (*quantity*) perumahan dari berbagai ragam penduduk yang berlainan. Namun begitu, mereka yang terlibat dengan membuat dasar kenalah membuat *judgment* atas mutu atau *standard*, dan dari itu, mengambil pendekatan *pragmatic*—dengan ertikata, bila timbul masalah, baru diambil tindakan mengikut lunas-lunas tertentu. Berkaitan dengan mutu minimum ini, mereka mem-

bataskan perhatian mereka terhadap bentuk atau *structural feature* tempat tinggal itu. Mengikut tempat di mana rumah hendak dibina dan keadaannya, plan-plan dikehendaki untuk diluluskan oleh pihak tertentu, tetapi ini tidak mustahak kalau di luar bandar (kampung).

Apabila mentaksirkan sesuai-tidaknya sesebuah rumah untuk didiami, perkara-perkara seperti: jangkamasa untuk diperbaiki, ketegapan, tidak lembab, keadaan-keadaan dalaman, kecerahan dalam rumah (*natural lighting*), hawa di dalamnya (*ventilation*), air paip (atau perigi), parit dan jamban, tempat memasak (dapur), dan tempat untuk membuang sampah dan lain-lain. Sekiranya rumah itu tidak cukup dengan apa yang dianggap sebagai fasiliti minimum itu, pihak pegawai kesihatan/perumahan tempatan mungkin tidak akan meluluskan untuk didiami. Dari itu, tanpa mematuhi kehendak mengenai mutu minimum yang disyaratkan ini, akan membuat rumah berkenaan tidak sesuai untuk diduduki.

Rumah ialah satu benda yang sangat mahal. Oleh itu, tidak semua orang dapat membelinya sekaligus cara tunai, dengan wang gaji. Kebanyakan dari mereka terpaksa berhutang dan disebabkan hutang itu banyak, bayaran balik akan memakan masa yang sangat panjang, supaya bayaran balik bulanan yang dipotong dari gaji itu, tidak terlalu besar hingga pula menyusahkan keluarganya. Untuk menyambut kehendak rakyat ini, terdapat berbagai institusi untuk memberi hutang—seperti Bank-bank, Persatuan Perumahan, Syarikat Perumahan Kerjasama—dan segala organisasi ini tertubuh untuk memenuhi kehendak yang mendesak dari masyarakat.

Oleh kerana rakyat dengan pendapatan yang terhad menumpukan kepada penyewaan rumah di sektor persendirian, tidaklah mustahil terdapat banyak rumah-rumah yang sangat uzur dan keadaan yang buruk disewakan—itupun dengan harga yang agak mahal. Lebih-lebih lagi hal ini berlaku di kawasan-kawasan bandar di mana terdapat manusia terlalu banyak dan rumah-rumah tidak mencukupi untuk menampunginya. Oleh itu, mahu tidak mahu, terpaksa menerima saja tanpa menghiraukan tentang kesesuaiannya.

Dalam keadaan begini, orang susah bertambah susah. Mereka yang terpaksa tinggal dalam keadaan seumpama ini adalah disebabkan oleh tingkatan gaji atau upahan yang diterima itu. Ini juga adalah masalah kedudukan pendapatan masing-masing dan



struktur upahan keseluruhannya. Tambahan pula, keadaan perit yang dialami mereka ini adalah juga hasil dari perjalanan 'pasar-an' perumahan yang tidak cekap. Pekerja rendah pula tidak dibenarkan membeli rumah yang bermutu tinggi (atau yang lebih baik) kerana sikap waspada pihak *Building Societies* yang mensyaratkan mereka yang akan berhutang dengannya terdiri dari Pegawai yang agak bergaji tinggi.

Seperkara lagi, pengetahuan pembeli dan penjual dalam selok-belok harga dan lain-lain mengenai perumahan adalah sangat penting jika sekiranya pasaran jual-beli ini hendak dijalankan dengan cekapnya. Tanpa kedua-dua kumpulan mempunyai penerangan secukupnya mengenai harga—harga jual/beli di lain-lain tempat, ada besar kemungkinan *exploitation* berlaku. Lebih-lebih lagi kalau si pembeli yang tidak tahu-menahu tentang keadaan harga yang serupa dan setanding di kawasan lain, dipelawa untuk dibeli, pihak penjual mungkin akan meletakkan harga lebih dari harga biasa dan dapat keuntungan yang berlipat ganda. Spekulasi begini adalah juga perkara biasa dalam sistem komoditi yang terhad, dan banyak pula pembeli yang berupaya dan tamak mengumpulkan harta.

Adakalanya seseorang itu perlu menukar rumah disebabkan ia ditukarkan ke satu tempat yang lain atau menghendaki rumah yang agak besar sedikit disebabkan anak-anak sudah mulai besar atau ibu bapa, kaum-keluarga dari kampung datang menumpang buat seketika.

Dasar-dasar kerajaan dalam perkara dan kedudukan yang seperti pasaran di sektor persendirian ini patutlah lebih menumpukan pada kawalan sewa rumah. Ini akan dapat menolong pihak penyewa dari tuan-rumah yang tamak-haloba (rumah terlampau tinggi harga) dan bakhil (enggan perbaiki bila berlaku kerosakan).

<sup>1</sup> Arthur Livingstone—*Social Policy In Developing Countries*—ms: 3-70.

\* Takrif: satu halacara yang sistematik untuk menyelesaikan masalah masyarakat manusia, Kerja sosial.

<sup>2</sup> Julian Le Grand and Ray Robinson—*The Economics of Social Problems*—ms: 76-80.

## 2: PERANCANGAN SOSIAL

UNTUK melakukan sesuatu dengan lebih teratur, tersusun, baik dan sempurna, ia menghendaki perancangan yang matang. Namun begitu perancangan sahaja, tidak akan begitu berguna sekiranya apa yang dirancangkan itu tidak pula diimplementasikan, dilaksanakan dalam *practice*, diamalkan.

Pihak kritikus akan terus menghentam, samada membina atau merosak. Oleh itu, untuk apa dirancang terhadap keutamaan seperti ini? Manusia sering melakukan sesuatu mengikut perasaan mereka, yang sangat mereka gemari atau terlibat, oleh itu dapat melihat dan mengkaji segala perkara sebegitu lebih dari yang lain-lain, dengan ini, dapat menyelesaikan masalah dengan lebih cepat, lebih tegas dan lebih senang.

Patutkah pihak perancang menghiraukan segala apa yang menjadi bahan kritikan masyarakat? Yang dilau-laungkan oleh orang ramai melalui alat sebaran am, dan membentuk rancangan sebegitu rupa, mengikut apa yang berlaku? Apatah lagi kalau orang kuat politik atau ahli parlimen mencampuri hal sedemikian. Perlukah pihak perancang, mengalah—sekalipun bertentangan dengan dasar jabatannya? Di mana letaknya kuasa dalam hal sebegini—pihak pentadbir, atau orang ramai, atau politik atau profesional???

Mengikut sebuah buku tentang perancangan, menghuraikan—*‘Planning seeks to facilitate decision-making via identification, and/or qualification of relevant factors relating to the decision. Planners attempt to predict the consequences of future acts. . . .’*

### Apakah Perancangan Sosial?

Perancangan sosial itu ialah sebagai satu proses—iaitu, sebagai mengikut aliran hubungantara tugas-tugas, peranan-peranan, kejadian-kejadian dan segala keputusan; melaluinyalah pihak pengurus dapat memajukan langkah dengan satu-satu azam dan tujuan tertentu, berpandukan pada logika dan pemunasabahan (*rationality*).

Kahn (1969)<sup>1</sup> menyatakan bahawa perkataan ini memberi gambaran yang berbeza. Kepada setengahnya, perancangan ialah segala-galanya yang termasuk dalam pemikiran (*thinking*).

Kepada pihak yang lain, ianya dilihat sebagai penjadualan tertentu yang diaturkan mengikut sesuatu masa dan keadaan. Apabila perkataan 'sosial' ditambahkan padanya, ruang selidikinya itu bertambah luas; dari perancangan seluruh 'sistem sosial' kepada penglibatan projek tertentu dalam agensi khidmat sosial.

Memperlibatkan tujuarah atau matlamat khas sosial (*social goals*) ke dalam program yang berkesan seperti misalnya keadaan kucar-kacir yang menghendaki perombakan sosial, tugas pihak perancang (*planners*) ialah untuk menyesuaikan rancangan yang lebih berkesan terhadap masalah yang dirumuskan itu.

Akta, ordinan, undang-undang (*legislation*) ialah untuk memajukan lagi matlamat (*objective*) am, untuk memperbaiki cara tindakan bersendikan undang-undang terhadap mereka yang mengidap sakit otak dengan mengadakan sesuatu sistem perkhidmatan. Dengan ini, dapat menitikberatkan jagaan yang ditempatkan ke dalam masyarakat. Ini memberi peluang dan mempereratkan tanggungjawab masyarakat dengan rawatan yang diberi oleh pihak perubatan.

Banyak yang termasuk di dalam undang-undang yang merangkum bidang batasan agak luas, seperti: kesihatan mental/jiwa, kenakalan kanak-kanak, pengemis dan kuturayau, perumahan, pelacuran muda, penagihan dadah dan sebagainya. Segala perkhidmatan ini dibiayai oleh pihak Kerajaan di peringkat Pusat dan Negeri.

Apa yang digambarkan di atas itu bukanlah sesuatu yang lengkap, namun begitu, ia dapat menunjukkan bagaimana berbagai unsur di dalam masyarakat kita mulai memusatkan perhatian untuk membentuk tujuarah sosial secara umum. Bertolak dari ini, terpaksa pula menghadapi tugas yang berlainan dari peringkat tujuarah yang agak umum kepada tujuarah, dasar-dasar, undang-undang, program-program, pembahagian tanggungjawab, menstrukturkan pentadbiran, bahagian-bahagian gunatenaga dan tenaga manusia, keputusan mendapatkan peruntukan (*kewangan*), dan rancangan-rancangan untuk menilai (*evaluate*) dengan lebih tertentu dan khas. Pendek kata, dengan adanya tujuarah yang umum ia dapat memberi sebagai satu titik permulaan untuk maju ke peringkat perancangan yang tertentu.

Memandangkan ini ialah perancangan sosial, maka masalah sosiallah yang menjadi fokus utama (berbeza dengan perancangan bandar, yang lebih ditumpukan perhatiannya pada bentuk fizikal).

Kadang-kalanya, proses perancangan dibenarkan berpijak dari keadaan yang luas terbentang, dengan beraneka macam soalan-soalan yang patut dijawab, dan diselesaikan. Sering terjadi, seperti yang digambarkan di atas itu tadi, siasatan dan penglibatan awal itu, juga segala pengalaman atau dasar politik ketua berkenaan (umpamanya, Menteri dan Kementerian di bawahnya itu) menambah lagi kenyataan terhadap tujuarah berkaitan dengan masalah: misalnya, dengan kata-kata atau perasaan seperti, 'mari kita perketatkan lagi kuatkuasa undang-undang'; 'di tengah-tengah bandar patut dibina semula'; 'terencat disebabkan kelahiran mesti dikurangkan'; 'keadaan ponteng sekolah mesti dibasmi; dan sebagainya.

Program pembangunan semula kawasan memberikan satu contoh yang berguna bagaimana pertimbangan yang sematamata berbentuk ekonomi atau sosial boleh bercanggah, yang akhirnya, sebab-sebab ekonomi mendapat tempat utama. Misalnya, 'kita tidak sepatutnya mencurahkan wang, melaburkan modal ke dalam kawasan ini—lebih ekonomikal dilabur modal dalam kawasan lain' dan sebagainya. Apabila diberi perhatian terhadap kepentingan sosial, perasaan seperti, 'jika mustahak, kita akan tambah peruntukan kepada Jabatan Kerja Raya supaya dapat menentukan kejayaan kerja-kerja di mana pihak sektor swasta dapati susah untuk melaksanakannya', atau sesuatu tindakan untuk memperimbanginya, dengan mendapat subsidi kerajaan (agar setanding dengan swasta).

Kita boleh mengharapkan sesuatu agensi bertindak dengan lebih maju dan jaya untuk memperbetulkan segala keadaan yang tidak setimpal itu. Ini sering bersangkut-paut dengan tugasnya (*tasks*). Atau kita boleh juga secara lebih mendatangkan manfaat merombak semula latihan profesional dan membentuk perasaan tanggungjawab keprofesionalan. Tetapi, perancangan sosial boleh juga, memperkenalkan dan mewujudkan satu konsep rangkaian (*network*) perkhidmatan, yang diasaskan pada *accountability* umum, tindakan-selaras (penyelarasan) antara program dan dasar dengan gabungan kes. Konsekuensnya lebih menyeluruh. Ikut keadaan dan keperluan sosial, kita akan bergerak menyimpang dari tugas *treatment* (jagaan), kepada sesuatu yang mengenai pencegahan. Ataupun, kita mencari jalan untuk memperkukuhkan aktiviti pencegahan dan segala perkhidmatan yang asas, sementara masih juga memenuhi kehendak-kehendak individu yang tidak berkemampuan dan yang punyai masalah.

Segala ini juga ialah soalan-soalan untuk perancangan, yang mesti diselesaikan dengan harapan untuk mencapai sesuatu yang tertentu dan lebih baik.

Salah satu dari perkhidmatan sosial ialah '*social welfare*', atau kebajikan masyarakat. Takrifan 'kebajikan masyarakat' itu merangkum bidang yang amat luas, seperti misalnya: bidang-bidang insuran sosial; bantuan am; kebajikan kanak-kanak, belia dan orang-orang tua; perkhidmatan keluarga; perkhidmatan berkelompok, organisasi masyarakat; perkhidmatan cacat, penasihat-an dan *ex-officio* kepada persatuan kebajikan sukarela dan *service clubs*—seperti LIONS, Apex, Jaycees, Rotary dan lain-lain.

Perenggan atau had batasan bidang kerja (sistem beri khidmat) ialah hasil dari apa yang berlaku dahulu. Ini mungkin mengikut sejarah, *vested interest* (sekepentingan), pentaksiran profesional (yang menjadi tanggapan bahawa segala ini, pada waktu itu, adalah 'masalah')—dan berbagai-bagai lagi faktornya yang boleh dianggap *rational* atau *irrational*. Sesuatu masa, disebabkan kejadian-kejadian tertentu atau pertimbunan segala masalah yang rangkai-merangkai, memberi semangat baru dan kesediaan untuk mengulangkaji segala perenggan-peranggan (*boundaries*) bidang tugas yang ada. Dengan cara ini, dapat difikirkan semula sesuatu sistem perkhidmatan yang lebih berkesan, dilihat dari sudut dan sebab timbulnya masalah baru, yang cara pendekatannya juga mestilah berubah untuk menyesuaikan keadaan itu. Ini juga adalah menjadi satu bidang kawasan dalam perancangan sosial.

Dipandang dari satu segi, semua perancangan boleh dianggap sebagai proses memperbeza dan memperbahagikan segala kemudahan atau sumber yang ada. Tanpa kemudahan—dan kemudahan sumber (*resources*) ditaksirkan sebagai 'kewangan' (bentuk hasil dan kapital), kakitangan (biasa, terlatih dan profesional), dan material (seperti perkakas-perkakas, bangunan, benda-benda dan sebagainya)—rancangan hanya tinggal rancangan dalam khayalan sahaja. Tidak akan terlaksana.

Walaupun banyak lagi yang terlibat dalam sesuatu perancangan, sekurang-kurangnya, pada sesuatu peringkat perancangan dikehendaki untuk membuat keputusan memperbeza dan memperbahagikan segala kemudahan mengikut keutamaan dan kemampuan.

Pada umumnya, pihak jawatankuasa kewangan sesuatu jabat-

an, serta jawatankuasa belanjawan di semua peringkat kerajaan adalah bertanggungjawab terhadap berbagai faktor politik dan apa yang telah berlaku sebelumnya (*precedent*) dalam menentukan peruntukan kewangan. Namun begitu, pihak penggubal dasar dan pihak yang menjalankannya (*executive*) menyediakan program kewangan itu lebih dari ini. Dan satu proses perancangan mula digerakkan dan segala 'perkakas' intelektual dibentuk untuk membuat keputusan. Ini dilihat dari berbagai sudut, dikaji dari berbagai faktor yang ada, yang diperkenalkan ke dalam proses itu dengan penuh hati-hati, menurut Lecht (1966)<sup>2</sup>.

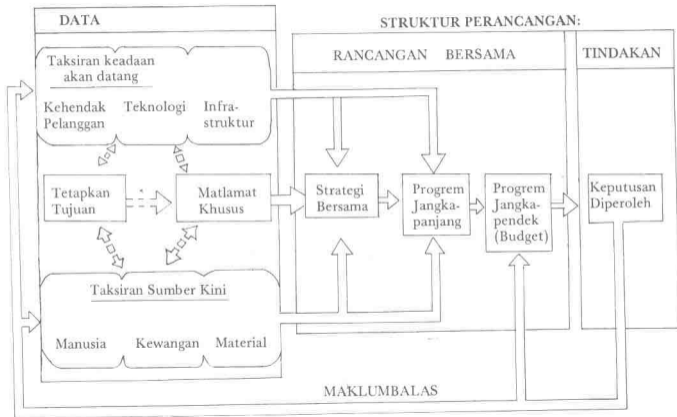
Juga, adalah lebih berfaedah dimajukan lagi konsep yang berubah (migrasi) dari satu bidang batasan tugas kepada bidang yang lain, yang lebih luas. Keadaan sebegini tidak dapat dielakkan, dan adalah proses biasa yang perlu mendapat sokongan. Di samping itu, ada juga terdapat bahawa ramai orang yang berkehendakkan pertolongan tidak mendapat layanan, ramai yang dilayan tidak mendapat bantuan; dan aktiviti pencegahan lazimnya hanya minimum sahaja. Pihak perancang, yang berpijak dan bertolak dari antara satu peringkat yang telah dihuraikan itu, mungkin melakukan dan menyetujui *migration* dari satu bidang tugas ke bidang yang lain. Untuk melakukan ini, pandangan tindakannya mestilah lebih luas dari apa yang termaktub dalam bidang tugas tertentu itu, yang ianya terlibat. Atau ia mestilah diperbantu dan disokong oleh pihak-pihak yang berwajib, yang mempunyai perspektif yang berbeza itu.

#### Perancangan Bersama:

Kerja, dalam masyarakat moden, sering diistilahkan sebagai 'bertujuan' (*purposive*) atau 'memaksa' (*coercive*) yang menggambarkan keadaan yang mempunyai tujuan atau paksaan dalam organisasi moden. Apa yang dimaksudkan ialah yang bertujuan dengan kerja dan organisasi, antara hubungan tujuan asas perusahaan dengan aktiviti-aktiviti ahli-ahli individu di dalam agensi, jabatan atau perusahaan. Sekalipun ini berjaya dengan cemerlangnya atau gagal dengan merosotnya, ataupun hanya sederhana sahaja, terpulanglah kepada wujudnya sesuatu proses perancangan.

Oleh itu, 'proses perancangan' inilah—perancangan bersama (*corporate planning*)—yang dianggap sangat berguna. Dengan adanya 'struktur perancangan' ini yang diketengahkan oleh Falk and Clarke (Rajah 1) elok kita halusi dalam proses peringkat

Rajah 1



seperingkat untuk menetapkan tujuan, matlamat, menentukan strategi dan mewujudkan program sebagai satu asas aktiviti. Inilah yang dipanggil model cara sistem (*system model*) yang mengandungi 'maklumbalas' supaya mudah kita memahaminya.

Perancangan ialah satu proses dan melaluinyalah segala keputusan perhubungan, cara dan matlamat (*ends/means*) sesuatu itu tercapai dengan lebih hati-hati. Jenis-jenis utama keputusan yang sering dikesan ialah tujuan, matlamat khas, strategi, program-program jangka pendek dan jangka panjang. Di bawah tiap tajuk, mustahak pula ditentukan dan ditakrifkan masalah; memahami dan memperincikan pilihan (*alternatives*); dan menilai tiap-tiap satu pilihan yang dibuat terhadap kriteria yang ada.

Memperkelaskan tujuan yang asas adalah menjadi keperluan utama dalam mana-mana proses perancangan, yang adakalanya juga tidak tercapai. Tujuan adalah dikehendaki supaya dapat dijadikan panduan pada matlamat-matlamat yang khas, yang boleh dinamakan sebagai keputusan yang diharapkan, yang dikehendaki, dan dengan itu dapat memberi arah kepada kriteria semoga dapatlah nanti segala tindak-laku dan pekerjaan boleh ditaksir atau dapat dinilai.

Sesuatu strategi diperlui supaya dapat menunjukkan halacara yang umum atau khas. Diharapkan menerusinyalah segala keputusan yang dicita, yang dijangka itu dapat tercapai, terlaksana atau beberapa pilihan pula akan wujud. Kemudian mustahak juga dibuat perancangan yang lebih terperinci (bermula dari pertimbangan-pertimbangan kemungkinan) berkaitan sekuatmana pengaruh atas angkubah (*variables*) disebabkan (misalnya, kadarlahir), sasaran kependudukan, peranan kerja bagi kakitangan, banyaknya dan mutu sumber/puncakeluaran (manusia dan fizikal) dan perhubungan antara sumber yang dipergunakan dalam aktiviti.

Adalah juga mustahak untuk mengaitkan segala keputusan-keputusan perancangan ini dalam bentuk peruntukan sumber yang sebenar, dan peranan. Ini biasanya dilihat sebagai belanjawan mengurus (*operational*) yang berhubungan dengan program jangka pendek yang khas atau aktiviti-aktiviti hala tujuarah atau matlamat khusus (*goal-oriented*).

Segala keputusan-keputusan ini perlulah dihadapi secara lebih bersistem. Menggunakan timbangan atau *judgment* sendiri adalah menjadi sesuatu yang sangat penting dalam proses perancangan dan mutunya kelak membayangkan keupayaan serta ke-



boleh pihak perancang. Ini juga memberi serta membina ketuhan juga dorongan pihak perancang menggunakan *judgment*-nya.

Oleh itu, menentukan *strategy* adalah dianggap bijak pada sesuatu rancangan. Strategi menjangkau satu petunjuk yang am lagi luas pada segala gaya, cara dan kaedah yang akan dipergunakan untuk cuba membutirkan dan memberi kesan kepada matlamat agensi atau perusahaan. Oleh itu, penentuannya menghendaki kita memeriksa segala teori-teori disebabkan (*causality*) yang ada kena-mengena dengan matlamat dan tugas agensi/perusahaan.

Pertimbangan utama dalam perancangan berstrategi (*strategic*) adalah misalnya seperti memahami segala teori-teori, kepercayaan-kepercayaan atau jangkaan-jangkaan pihak profesional yang akan mengadakan perancangan. Contohnya, hujah keteorian kerja sosial atau tindakan sosial yang membezakan antara perhubungan rundingcara klien dengan menyelamatkan kasulti sosial; atau apakah perhubungan antara perubahan dalam struktur atau sistem dengan pencegahan kemelesetan atau kedurjanaan sosial. Segala ini menumpukan kita kepada ujian atau penilaian yang boleh digunakan kepada jawapan terhadap soalan-soalan tadi.

Segala misalan ini perlu dihalusi, seperti:

- adakah *strategi* yang dicadangkan ini mendatangkan hasil pada satu atau lebih dari matlamat-matlamat yang diharapkan;
- adakah ia melibatkan kos yang dapat dibiayai, boleh diterima;
- adakah ia dapat mencapai kesan dalam jangkamasa yang مناسبah;
- adakah ia boleh dilaksanakan memandangkan kepada keadaan sekarang (pengetahuan yang ada) atau dengan keadaan/keupayaan atau segala sumber-sumber/kemudahan/puncakeluaran yang terdapat;
- adakah ia akan menyebabkan penerimaan klien/orang awam, atau penentangan dari mereka;
- adakah ia kelak menghalang pencapaian matlamat-matlamat yang lain (dan memburukkan keadaan) . . . dan sebagainya.

Apa yang dihuraikan di atas mewujudkan perbezaan antara cara kita timbang memilih jalan tindakan mengikut kriteria kesan (*effectiveness*) atau kekesanan-kos (atau kecekapan).

Untuk mengetahui cara mana kita mencapai sesuatu itu tidaklah seharusnya disamakan dengan kebolehan kita mencapainya, oleh sebab unsur masa, dayausaha, kewangan, belanja menjalankannya mungkin melibatkan wang yang banyak (oleh itu terpaksa ditangguhkan dahulu atau dibatalkan saja), atau kerana caranya, kaedahnya itu tidak dapat diterima di dalam sesuatu kebudayaan, *ideologi* dan sebagainya.<sup>3</sup>

#### Pendekatan:

Pendekatan atau halacara (*approaches*) untuk mentakrifkannya.

Dalam keadaan ini, adalah baik untuk membezakan pra-perancangan (sebelumnya atau *pre-planning*) daripada perancangan. Perancangan memulakan dengan mempunyai masalah; masalah yang dirasakan oleh banyak penduduk, iaitu *felt need*, rasa tidak puas hati, atau oleh sesuatu krisis. Atau ianya bermula dari penerimaan kuasa yang berubah (seorang kepada yang lain) disebabkan pimpinan baru untuk mempersistemkan aktiviti mereka. Ataupun, ianya bermula dari keperluan dan kehendak segera untuk memperbahagi kemudahan sumber yang terhad atau kakitangan dalam keadaan serba kurang. Ia juga boleh bermula dari sebab peruntukan atau kuasa bahawa perancangan mestilah segera dilakukan supaya dapat membuktikan dan menjayakan subsidi yang berterusan (kalau tidak, saluran bantuan akan dipotong, kuasa tidak akan diberi lagi). Ia mungkin juga terlahir dari keadaan dan terdapatnya segala peluang dan kemudahan baru, yang sebelumnya tidak pernah terdapat (seperti keadaan ekonomi yang bertambah baik atau dapat hasil-hasil baharu, memperbanyakkan kemudahan baginya). Atau boleh jadi juga, perancangan dibuat kerana semua orang, semua jabatan mengadakannya, melaku dan melaksanakannya . . . jadi 'pak turut', *style* baru. Atau semata-mata ikut perintah ketua pejabat.

Keputusan untuk merancang dibuat setelah mendapat kuasa untuk rancangan tertentu. Di sini seseorang itu memasuki dalam kawasan 'politik', dan organisasi masyarakat, proses-proses kompleks dan kritis tidak seharusnya diketepikan. Undang-undang, *sanction* (isbat), tindakan politik mungkin terpaksa dilibatkan sebelum sesuatu bahagian, jabatan, kakitangan atau suruhanjaya mempunyai hak dan kuasa untuk merancang atau membuat rancangan (*plan*). Mungkin terdapat berbagai masalah, penjelasan, perangsangan dan sebagainya yang timbul dalam masa peran-

cangan dirangkakan. Ini juga melibatkan antara kuasa rasmi (*formal*) dengan pencapaian melalui 'tawar-menawar'. Juga segala 'kuasa' yang ada, atau *lobby* kuasa orang lain. Mulai peringkat inilah, perancangan itu bermula dan bergerak.

Walaupun dari berbagai aspek intelektual, dalam sesuatu proses perancangan, kita masih terikat pada segala keutamaan, kemahuan, kuasa, dan apa yang diboleh dan ditidak-boleh kita lakukan.

Ada juga pendapat mengatakan bahawa, perancangan sebagai satu kaedah, menentukan dasar, dan dengan itu, pembangunan boleh berlaku dalam keadaan seimbang dan teratur untuk kepentingan masyarakat sesuatu kawasan/daerah/negeri. Pada asasnya, perancangan memusatkan tujuan ke arah penentuan dasar.

Namun begitu, perancangan sosial adalah cara pendekatan yang tertentu terhadap dasar. Ianya tidak hanya terikat kepada sesuatu kawasan geografi sahaja, dan ianya juga tidak terbatas pada sesuatu bidang, malah merangkum bidang batasan yang lebih (cara 'migrasi') mengenai bidang tugas, masalah atau sesuatu kelompok.

Perancangan sering dikaitkan dengan proses di mana, disebabkan keazaman dan keyakinan dalam keupayaan untuk mempengaruhi masadepan, seseorang menggunakan daya pemikirannya (*foresight*) bagi mencapai tujuarah yang ditetapkan. Seseorang tidak dapat merancang jika ianya tidak boleh (terpulang pada lebih-kurangnya) menganggarkan (*project*) dan mengagak-kan atau meramalkan sesuatu itu (*predict*), untuk mencapai sesuatu tujuarah yang telah ditetapkan terlebih dahulu. Tetapi tujuarah tidak boleh ditetapkan terlebih-dahulu (*predetermined*) kerana ianya adalah dianggap '*dynamic*' dan satu phenomina *developmental* dalam perancangan. Tujuarah (matlamat khas) juga adalah hasil dari berbagai tindakantara (*interactions*) atau saling tindak yang kompleks. Dan menurut Kaplan (1958)<sup>4</sup> bahawa pihak perancang melihat pada masa akan datang supaya:

*"to give meaning and worth to present choices"*.

Perancangan ialah suatu proses untuk memperjelaskan matlamat-matlamat, menunjukkan pilihan yang dibuat serta segala konsekuens positif atau negatif atau hasil buruk-baiknya; ianya menghendaki penilaian yang terus-menerus untuk memperbaiki lagi segala strategi dan program. Seseorang tidak hanya menganggarkan fakta atau keadaan yang mungkin akan terjadi. Sese-

orang cuba menganggarkan segala hasil pilihan-pilihan yang berbeza, yang mungkin akan dibuat sebagai *basis* untuk pilihan yang terakhir. Juga, perancangan ialah yang menitik-beratkan tentang cara menjalankannya dan segala maklumbalas kerana ianya satu proses gerakan terus-menerus dan bukan hanya sebagai satu tindakan yang ringkas dan cepat. Pun, semua program dan strategi boleh lagi diperelokkan, diperbaiki apabila rancangan itu dimulakan, dari mula terpampang di atas meja atau tergantung di dinding, ke peringkat tindakan.

Semasa menjalankan rancangan, lebih banyak tindakan dan penekanan perlu dilakukan ke atas segala kehendak-kehendak yang patut diletakkan pada analisa masalah-masalah, kehendak atau rasa cemas dan was-was yang mungkin pula menyelubungi suasana perancangan. Analisa sedemikian perlu diambil berat kerana ianya akan membentuk matlamatnya kelak.

Segala keperluan mengenainya, seperti pengetahuan, kemudahan-kemudahan dan kemahiran, haruslah senang didapati untuk mendapat pertimbangan. Satu aspek perancangan ialah menimbang dan mengkaji bagi mendapatkan sesuatu pengetahuan tertentu, dan khas, bagi menghadapi masalah atau kehendak (*needs*) yang khusus. Satu skim (rancangan) yang mempunyai perancangan luas (*broadscale*) dapat membantu sebagai satu pengetahuan mengelola-aturkan atau meng'organise' sesuatu.

Pada dulunya, apabila perancangan bermula, ianya lebih mengikut keadaan dan masalah, iaitu kejadian satu per satu, atau '*pragmatic and piecemeal*'. Sekarang, perancangan mengandungi dan menghendaki satu tindakan yang penuh waspada oleh kerajaan sesebuah negara. Tiap bahagian badan-badan berkenaan merancang untuk penyelarasan dasar-dasar awam, lebih *rational*. Dengan ini diharapkan akan dapat mencapai sepenuhnya dan secepatnya keputusan yang dicadangkan, untuk pembangunan masadepan, yang juga ditentukan oleh proses politik, semasa ianya bergerak.

Bukanlah semua perancangan itu dibuat oleh Kerajaan atau hanya di peringkat kebangsaan. Majlis tempatan, badan berkanun, bahagian swasta, pihak sektor sukarela juga menjalankan perancangan ini. Bagaimanapun penyelarasan (*co-ordination*) ialah satu dayausaha dan dorongan (*motivation*) segera bagi perancangan di semua peringkat; adanya peluang untuk selarasan ialah satu matlamat perancangan yang nyata. Penyelarasan ialah satu yang dapat menghasilkan perancangan yang baik. Dari apa

yang telah dihuraikan, perancangan bolehlah direngkaskan sebagai satu program-program dan dasar-dasar yang memerlukan penyelarasan. Ianya tidak dapat wujud hanya dalam fikiran seorang sahaja tanpa bekerjasama dengan orang lain—kerana perancangan melibatkan berbagai aspek.

Satu lagi unsur yang dapat ditambah pada senarai ini ialah: penentuan tujuarah oleh proses politikal. Konsep ini dapat dihuraikan bahawa di tengah-tengah proses perancangan mestilah diluangkan tempat untuk memberi peluang memilih oleh mereka yang terlibat. Kadang-kadang cara ini adalah rasmi (*formal*) atau sistematik seperti pungutan suara atau mengundi. Pada lain waktu pula, ianya mungkin dengan menganalisa nilai-nilai atau menentukan sesuatu cara yang tidak rasmi, yang disukai orang ramai. Oleh yang demikian, perancangan tidak dapat mengeneipkan aspek teknologi dan politik. Ia mempunyai unsur kedua-duanya, iaitu memahami, mengetahui dan juga memilihnya.

Perancangan, dari itu, ialah satu pilihan pada dasar dan penjadualan atau aturancang (*programming*) yang dilihat dari fakta-fakta yang ada, peranggaran dan penentuan nilai-nilai mengikut proses.

#### Peringkat-Peringkat Tindakan:

Sebagai proses, ia mengandungi unsur-unsur seperti:

- penyelidikan (termasuk mencari dan menentukan fakta, peranggaran, dan menyenaraikan segala yang didapati, mengenainya).
- analisa nilai (serta menyatakan kedudukan nilai, juga melalui mekanisma politik).
- membentuk dasar.
- menstrukturkan pentadbiran (penjadualan).
- maklumbalas dan mengkaji (dengan cara 'mengukur').

Di sini, jelaslah perancangan itu adalah satu kumpulan aktiviti yang bergantung pada kepandaian perkara mengenainya, kemahiran penyelidikan, dan pengetahuan mengenai *science* masyarakat, cekap dalam pentadbiran dan memahami segala yang mengenai nilai. Bila diperlui, mendapatkan katasepakat pula.

Dykman (1966)<sup>5</sup> mencadangkan bahawa terdapat tiga peringkat tindakan dalam perancangan sosial, iaitu:

- tujuarah berkemasyarakatan (*societal-goals*): memilih tujuarah sosial untuk negara atau negeri dan menentukan *target* (sasaran) bagi menetapkan pencapaiannya.
- menguji kesudahannya (*consequences*): dengan mengadakan,

nilai-nilai sosial dan *criteria* tindakan kepada pentaksiran program-program yang dijalankan terhadap tujuarah politik atau ekonomi. Menguji kesudahannya terhadap perhubungan antara-kelompok atau antara-peribadi. Diuji segala program pembangunan yang luas kepada projek-projek tertentu pembangunan semula.

- penjadualan sosial: mengatourancang aktiviti kebajikan dari agensi-agensi awam atau persendirian dan penyelarasan penjadualan dari berbagai kelompok-kelompok.

Menurut tesis Dykman, aktiviti peringkat ketiga telah terubuh tanpa huraian beberapa matlamat tertentu di peringkat-peringkat pertama dan kedua.

Ini ialah waktu awal semasa mula-mula hendak mengadakan perancangan sosial cara pengkelasan (memperkelaskan) seperti ini akan kemudiannya menjadi lapuk juga. Namun demikian, menyenaraikan segala kejadian yang memerlukan perancangan sosial itu, dapat setidak-tidaknya membentuk penjenisan kerja (*working typology*). Fungsinya ialah untuk memberi beberapa *points of reference* atau berbagai bidang rujukan, nanti.

Perancangan sosial pada masa kini merangkum beberapa bidang dan ini disenaraikan dari bahagian kecil kepada yang besar, seperti misalnya:

- perancangan di dalam agensi atau organisasi kebajikan masyarakat. (Ini sering dilihat sebagai perancangan oleh pihak pentadbiran.) Perancangan, selalunya difahamkan sebagai satu fungsi pentadbiran. Misalnya, jabatan kebajikan masyarakat daerah menghendaki kakitangan perancangan.

- perancangan untuk mengadakan perkhidmatan di peringkat masyarakat. (Ini ialah perancangan mengikut kawasan atau jenisnya di peringkat kawasan.) Yang menjadi tajuk tumpuan ialah pergabungan kes dan penyelarasan. Sebagai contoh, boleh dikatakan . . . rancangan mengadakan perkhidmatan kemasyarakatan untuk kanak-kanak di dalam bahaya (atau, mempunyai 'masalah'). Yang menyebabkan perancangan ini ialah berkaitan dengan masalah sosial (yatim-piatu, terbuang, kenakalan dll.) atau mengadakan sistem perkhidmatan (kebajikan kanak-kanak, orang-orang cacat, dll.) Matlamatnya ialah untuk membentuk satu sistem penyelarasan (*coordinated system*) di dalam sektor awam atau persendirian, atau di dalam kedua-duanya.

- perancangan untuk memperkenalkan atau mencampurkan segala komponen sosial ke dalam projek-projek perumahan, atau ke

dalam aktiviti perancangan semula rumah di peringkat kawasan, daerah, bandaran atau kebangsaan. (Ini ialah perancangan sosial di samping aspek *physical*.) Jenis ini termasuk pekan-pekan baru, aspek-aspek sosial perancangan dalam perumahan awam, kemudahan-kemudahan sosial dalam kawasan pembangunan semula, pembahagian kawasan, program bandar-model.

— perancangan kebangsaan atau kawasan untuk sistem 'ganggutindak' atau campurtangan (*intervention*). Ini termasuk perancangan sesuatu kawasan atau jenisan; perancangan melalui bidang-bidang tugas kefungsiian atau *functional fields*. Di sini juga, yang diambil-beratkan ialah dengan sektor awam atau persembagaan (sukarela) atau kedua-duanya sekali. Sementara untuk mentakrifkan perenggan-perenggan sistem 'ganggutindak' di dalam pengertian kepada *difficulty and controversy*, kita sesekali kenalah dapat menyelesaikan masalahnya di peringkat kebangsaan, seperti perancangan kebajikan kanak-kanak, kemudian meningkat ke sistem keselamatan sosial dan membentuk undang-undang perumahan.

— perancangan yang menumpukan kepada atau hala masalah (*problem-oriented*) atau kepada arah aliran sosial (*social-trend oriented*). Ini juga boleh dilihat sebagai perancangan untuk saling hubungan (*interrelationships*) atau menstrukturkan semula (*restructuring*) sistem 'ganggutindak', lazimnya dengan rujukan kepada masalah kasar di peringkat kebangsaan, negeri atau kawasan (daerah). Jenis perancangan ini mungkin memasukkan dua atau lebih sistem-sistem ganggutindak (*intervensi*) dan hasilnya boleh melibatkan tanggapan-tanggapan semula mereka (*reconceptualization*). Misalnya, perancangan membasmi kemiskinan (*anti-poverty*) boleh mewujudkan perhubungan-perhubungan baru dengan pihak keselamatan sosial, bantuan am, dan program cukai. Mengambil berat tentang kejenayahan kanak-kanak boleh bersangkutan dengan menstruktur semula beberapa sistem. Perancangan untuk mengkaji sebab-sebab rusuhan bandar mempunyai implikasi yang besar. Di dalam contoh-contoh ini, hasilnya nanti akan melibatkan dasar-dasar atau perubahan institutsi, dengan menstrukturkan semula beberapa perkhidmatan, secara langsung.

— Dari satu pandangan lagi, kita boleh mengelaskan perancangan sosial dalam peringkat-peringkat menyeluruhannya (*comprehensiveness*). Jenis ini diutarakan oleh Waterston (1965)<sup>6</sup> yang menghuraikan peringkat-peringkat perancangan pemba-

ngunan, seperti kaedahnya di dalam halacara projek (*project approach*), perancangan bersepadu pelaburan awam (*integrated public investment planning*), dan perancangan menyeluruh (*comprehensive*). Di dalam perancangan sosial juga, aktivitiinya sering ditumpukan pada sesuatu projek, sering berkaitan dengan usaha-usaha keseluruhan di dalam sesuatu kawasan ilmu alam (kawasan berjiran atau bandar), sering terlibat dengan sesuatu sektor tertentu, di peringkat kebangsaan atau negeri.

Untuk perancangan sosial yang menyeluruh, ia akan akhirnya dipergabungkan sepenuhnya dengan perancangan fizikal dan ekonomi—secara mendatar. Ia akan mengeneipkan kebenaran (*reality*) dan cuba mengelakkan saling hubungan yang nyata untuk bercakap tentang *planning the social system* (perancangan hanya melalui sistem sosial) berbeza dengan ekonomi dan physical—yang mungkin tidak dapat dipisah-pisahkan.

Dari segi 'pentadbiran', ianya dipusatkan pada takrifan matlamat-matlamat organisasi dan pencapaian segala matlamat itu. Ia menitikberatkan sepenuhnya untuk menjadikan program dari segala dasar-dasar. Ia juga membangunkan dasar mengikut peringkatnya sendiri dan dari segala pengalaman yang diperolehi itu, ke dalam perancangan. Oleh itu, pentadbiran menjadi satu alat untuk mewujudkan satu jenis perancangan sosial—iaitu, perancangan di dalam agensi atau organisasi kebajikan masyarakat. Ia juga bertanggungjawab terhadap penjadualan agensi atau organisasian (*organisational programming*) dan pelaksanaan program.

Pada satu bahagian tindakan lagi, ialah 'organisasi masyarakat' (*community organisation*). Organisasi masyarakat ialah kebajikan masyarakat di dalam konsep yang lebih sukar untuk menyelaraskan. Ini disebabkan ada antara profesional melihatnya atau menganggapnya sebagai satu bidang aktiviti yang termasuk kedua-dua mengelola-atur (*organising*) untuk kebajikan masyarakat dan perancangan sosial, sementara ada antara mereka yang lain pula mentakrifkannya sebagai, satu methoda.

Sudah tentu, di tengah bidang organisasi masyarakat sebagai methoda ialah peranan 'agen perubahan' dan 'penolong' serta pembantu di dalam kerja-kerja kemasyarakatan. Peranan yang pertama punyai kemungkinan terhadap usaha yang menumpukan pada hala tujuarah (*goal-oriented*), iaitu peranan 'agen perubahan' mengenainya. Yang kedua, ialah 'penolong' itu, bertanggungjawab lebih pada proses dari hasil program yang diusa-



hakannya.

Di samping itu 'pembangunan masyarakat' (*community development*) ialah makna yang digunakan untuk menggambarkan kedua-duanya, bidang tugas dan methoda (cara-cara sesuatu itu dijalankan). Ini berkaitan dengan organisasi masyarakat di negara-negara sedang membangun atau kawasan-kawasan 'miskin' di negara-negara membangun dan maju dengan tujuarah untuk membangkitkan semangat dan keupayaan 'berdikari' dalam konteks masyarakatnya. Ia melibatkan pekerjaan dan segala kesusah-payahan orang-orang miskin, yang tidak berkuasa, yang tidak mahir, dan yang tidak berpelajaran. Dengan membangunkan rasa kesedaran dan keinsafan mereka, serta diperbantu dengan perkakas-perkakas, benda-benda, barang-barang yang diperlui, mereka (dengan sedikit pimpinan) dapat menguruskannya. Ia patut dimulakan dengan projek-projek yang senang, yang cepat mendatangkan hasil, yang boleh dilihat kejayaannya. Ini akan membina dan meneguhkan semangat mereka dan menjadikan mereka lebih yakin untuk mencuba projek-projek yang lebih sukar dan yang menelan masa lebih panjang.

Kahn (1969) ms: 61, memberi rajah, 'pusat-pusat tertentu dalam perancangan', seperti berikut:

Rajah: 2



Di peringkat paling awal, yang menyebabkan perancangan itu bermula, ialah berkaitan dengan masalah yang dilahirkan serta kehendak-kehendak yang wujud dari orang ramai atau rakyat. Segala suara orang ramai yang mendesak sesuatu, demi kepentingan bersama, tidak bijak dipekakkan telinga, dibutakan mata, ditumpulkan fikiran, dibekukan perasaan dan dibisukan mulut. Kiranya ini terus dibiarkan berlaku tanpa hirau, maka ketua pejabat berkenaan atau kepala organisasi mungkin akan 'dinasihatkan' meletakkan jawatan 'atas sebab-sebab kesihatan'! Apatahlagi kalau pihak sebaran am dan pihak-pihak politik buat bisung, yang mulai mendatangkan 'concern' pada semua. Oleh itu, dari ini bermula kebangkitan rancangan.

Dari peringkat itu, pihak tertentu mulai meninjau dan melakukan kajiselidik (*explorations*). Mulai menyiasat, mengkaji segala fakta-fakta, data-data, pengetahuan-pengetahuan yang terkumpul dan yang ada, segala tenaga manusia, anggaran dan apa saja yang bersangkutan dengan 'masalah' dan 'kehendak' mereka yang melahirkannya itu.

Setelah terkumpul apa yang diusahakan itu, maka mulailah dibuat tafsiran atau definasi mengenai tugas-tugas perancangan (*planning tasks*). Ini mungkin termasuk segala tugas-tugas untuk merancang di dalam sesuatu sistem, fungsi-fungsi tertentu, memilih jenis-jenis dan peringkat ganggutindak atau campurtangan (*intervensi*), dan had sejauh mana penjadualan itu dirangka. Ini dibuat, guna menghuraikan sejelas dan setepatnya segala tanggungjawab mereka yang berkenaan, yang terlibat dengan tugas perancangan ini.

Sesudah ditentu-tetapkan, dasar-dasar pun dibuat, dibentuk atau dicadangkan mana yang patut dan sesuai. Dengan dasar yang jelas, penjadualan pun diusahakan. Peringkat 'dasar' dan 'penjadualan' ini adalah dua-hala, saling hubung-menghubungi supaya dapat diselaraskan rancangannya.

Peringkat tindakan terakhir berkehendakkan maklumbalas dan penilaian (*evaluate*). Dengan cara ini, pihak membuat rancangan atau perancang-perancang akan dapat menganalisa program dan projek mereka itu, sejauhmana ianya mendatangkan kesan, ianya berjaya, atau sebaliknya, ia gagal. Sekiranya ia gagal, apa sebab-musababnya. Adakah gagalnya itu disebabkan oleh kelemahan pihak perancangan yang tidak memahami nilai-nilai manusia, atau kemudahan sumber yang terbatas, atau pihak eksekutif (yang menjalankan tugas) tidak begitu matang

atau mahir, atau menerima cadangan dari penasihat-penasihat tidak profesional, atau si penerima terlalu berbeza pendapat dan jangkaan mereka, dan . . . macam-macam 'dan' dan 'atau' lagi dalam cuba menilai segala ini.

Pihak perancang tidak sepatutnya *bias* atau berat sebelah apabila mendapat segala maklumbalas, maupun yang positif ataupun negatif. Tidak sepatutnya ia mempunyai prasangka. Ia mesti menerimanya dengan fikiran yang terbuka, perasaan yang tenang dan dada yang lapang. Ia hendaklah jangan diselubungi emosi yang melulu. Ia mesti menerima dengan baik dan mendengar dengan teliti segala itu. Tidak ganggu atau putus-putuskan cakapan mereka yang ingin memberitahunya dalam sistem maklumbalas itu. Walaupun ia begitu terlibat, begitu '*committed*' dalam rancangan berkenaan dan begitu yakin atas kejayaannya, kiranya gagal, tidak seharusnya ia putus asa dan menutup fikiran kepada segala cadangan lagi. Peringkat 'maklumbalas' dan menggubal atau 'membuat-dasar' mesti hubung-menghubung supaya dapat dipandu semula kiranya ia menyimpang haluan, terpesong dari program (dan penjadualan) atau dapat diubah dan disesuaikan mengikut keadaan, tempat dan waktu.

Perancangan mestilah dikelola-aturkan, disusun, untuk menyokong proses dan bukan hanya sekadar menyediakan satu rancangan sahaja.

Mereka yang terlibat di berbagai peringkat untuk melaksanakan rancangan, menyokongnya, membiayainya dan dapat faedah darinya patutlah dimasukkan ke dalam proses merangka, memikir, memilih, dan bertindak di dalam berbagai cara dalam hubungan mengenainya.

Dalam tugas perancangan juga dicadangkan atau diketengahkan segala masalah yang hendak diatasi, setelah rancangan diperincikan. Mengenai tugas ini, Kahn menghuraikan:

*"Task, seeks to convey a sense of analytic work and choice of targets, in a conceptual sense, based on a careful consideration of realities and priorities".—ms: 329.*

#### Model:

Satu cara untuk menyenangkan atau memudahkan fahaman ialah dengan kaedah membina model. Model ini ada dua macam. Pertama ialah *descriptive* (iaitu dengan cara menggambarkan perihalan sesuatu itu) dan yang kedua ialah *perspective*.

Pengajian pentadbiran awam boleh dipersistemkan dengan

cara menggunakan model. Model *perspective* di dalam membuat dasar menumpukan perhatian atas keperluan-keperluan penting untuk membuat dasar yang baik, memberi kepada kita untuk melihat kiranya ada apa-apa mustahak yang tertinggal. Dengan cara ini dapat dibuat perbandingan dengan segala sistem-sistem menggubal dasar yang ada.

Model *descriptive* pula, memusatkan perhatian pada saling-hubungan (*interrelatedness*) berbagai-bagai aspek sistem yang ada, dan mencadangkan bahawa perubahan (kepada yang lebih baik) pada satu bahagian aktiviti mungkin mengurangkan kerugian pada mana-mana bahagian pula. Misalnya, terdapat keinginan bagi mengambil keputusan itu diperpecah-edarkan (pencatuan atau *decentralised*), daripada diperpusatkan (*centralised*) di satu bahagian atau peringkat sahaja—dan bahagian lain-lainnya cuma menerima arahan. Tidaklah sukar untuk membentuk satu model menunjukkan bahawa ini akan memajukan serta mempercepatkan membuat keputusan di sesuatu bahagian tertentu sambil lebih menyenangkan tindakan bersama yang balas-membalas atau menyelaras mengikut mana yang lebih baik dan sesuai.

Namun begitu, model-model hendaklah dipergunakan dengan hati-hati dan sedia termaklum bahawa ianya mempunyai had dan batasannya. Model kaji-masyarakat pada jabatan kerajaan, misalnya, cenderung menumpukan perhatian kepada kebanyakan kakitangan, yang rata-rata di bahagian bawahan. Pun begitu, perkara yang sangat penting mengenai organisasi awam mungkin oleh sikap perasa (*sensitivity*) terhadap pengaruh politik. Ini terpulang pada sesuatu keadaan dan tempatnya. Dan dengan adanya model-model, elok disesuaikan pada alat-alat dan kehendak yang berlainan untuk tujuan-tujuan yang berbeza.<sup>7</sup> Satu-satu model itu tidak boleh digunakan dalam tiap-tiap keadaan dan kedudukan yang berbeza.

### Model 1. (Proses Perancangan Sosial)

Tugas-tugas Analisaan (*Analytical*) dan Tindakantaraan (*Interactional*)—salingtindakan melalui peringkat-peringkat penyelesaian-masalah (*problem-solving*):

	Tugas Analisaan:	Tugas Tindakantaraan:
1. menghuraikan masalah	Pada peringkat awal mempelajari dan menggambarkan aspek masalah sesuatu keadaan. Taksiran apa peluang-peluang dan had-had ditentukan oleh agensi yang mengambil pekerja-pekerjanya.	Mencari dan menerima penerangan ketidakpuasan hati dan keinginan dari mereka yang mengalami masalah dan lain-lain saluran.
2. membentuk struktur.	Menentukan keadaan hubungan pekerja-pekerja kepada mereka yang lain-lain. Pilih jenis struktur yang hendak dibentuk. Pilih pekerja untuk peranan sebagai pakar, ahli pengaruh, penghubung dan sebagainya.	Tubuh saluran komunikasi rasmi dan tidak rasmi. Ambil pekerja, tempatkan ke dalam peranan dan struktur: dapatkah komitmen dalam menghadapi masalah.
3. menggubal cadangan. ( <i>formulating</i> )	Analisa segala usaha yang lalu untuk menghadapi masalah. Wujudkan strategi dan tujuarah pilihan, taksiran kesudahan dan kesesuaian. Pilih satu atau lebih perakuan kepada pihak pembuat-keputusan.	Menyampaikan tujuarah dan strategi pilihan pada mereka yang tertentu. Galakkan perasaan yang diinginkan dan uji penerimaan dari berbagai alternatif. Bantu buat keputusan untuk memilihnya.
4. pelaksanaan rancangan.	Tentukan apa tugas hendak dijalankan untuk mencapai tujuarah	*Bentangkan keperluan kepada pembuat-keputusan, selesaikan penentangan

	yang dipersetujui, oleh siapa, bila dan dengan kemudahan dan peraturan apa.	dan dapatkan perlibatan pada programnya. Kumpul dan gunakan kemudahan serta jalankan peraturan-peraturan.
5. menggerakkan tugas. ( <i>monitoring</i> )	Mereka-bentukkan sistem untuk mengumpul keterangan atas pergerakan-pergerakan. Analisa data maklumbalas dan ubah-suaikan mengikut keadaan dan/atau masalah baru yang memerlukan perancangan dan tindakan.	Mendapatkan penerangan dari mereka yang tertentu berdasarkan pengalaman mereka. Memberitahukan segala dapatan dan perakuan, di samping menyediakan mereka pada tugas baru untuk dibuat keputusan-keputusan.

### Model 2.

Peraturan dalam perancangan sosial:

1. Mentaksirkan kehendak-kehendak—membentuk dan mengadakan pengetahuan yang mendalam serta satu analisa yang lebih kritis terhadap keadaan-keadaan yang sedia ada.
2. Menentukan matlamat-matlamat dan sasaran.
3. Menubuhkan keutamaan antara matlamat-matlamat.
4. Mengumpulkan dan menggunakan segala kemudahan-kemudahan sumber-sumber.
5. Menentukan cara-cara untuk diambil tindakan.
6. Pelaksanaan.
7. Penilaian.<sup>9</sup>

### Model 3.

Model dengan tindakannya yang lebih mendalam.

1. Pada mulanya, pengenalan dan definasi masalah-masalah.
  - memerhati dan analisa masalah yang berkaitan.
  - bandingkan keadaan yang ada dan meramalkannya supaya dapat menentukan masalah yang memerlukan pemeriksaan.
  - mentaksirkan masalah yang punyai hubungan yang *significant*.
2. Keputusan bertindak dan definasi (mentakrifkan) tugas pe-

rancangan:

- keputusan untuk menyiasat masalah-masalah dan jalan tindakan yang dipilih.
  - mentakrifkan tujuan tugas perancangan.
  - membentuk cadangan (*formulation*) terhadap tujuarah untuk rancangan berkenaan.
  - membentuk cadangan pendekatan kepada pengajian (untuk memahaminya) dan kepada rekabentuk dan penilaian rancangan-rancangan alternatif.
3. Mengumpulkan data, analisa dan ramalan:
- mengumpulkan dan menganalisis segala data yang punyai hubungan dengan segala masalah perancangan.
  - meramalkan ruangselidik atau *scope* perubahan dalam pembangunan bandar dan kawasan.
  - menentukan penilaian segala data yang diperlui.
4. Menentukan kesukaran penghalang (*constraints*) dan matlamat-matlamat:
- menentukan segala penghalang yang patut dihadapi.
  - menentukan segala matlamat untuk rancangan
5. Membentuk kriteria mengurus (*operational*):
- membentuk cadangan keperluan-keperluan untuk segala matlamat.
  - mendapatkan penerangan berupa *evidence* atas kepentingan terhadap pencapaian matlamat.
6. Mereka-bentuk rancangan:
- memilih satu atau lebih *design methods*.
  - menggunakan kriteria rekabentuk (*design*) untuk menyediakan rancangan alternatif.
7. Menguji rancangan-rancangan alternatif:
- menguji kesamaan tindakan di dalamnya (*internal consistency*) yang tidak berubah.
  - mentaksirkan kesesuaian dengan segala kesukaran yang ada.
8. Penilaian rancangan:
- mengukur peringkat-peringkat pencapaian matlamat.
  - melihat dan menimbang segala keterangan (*evidence*) yang diberi.
  - menentukan segala yang diketahui dalam bentuk logik (*logical framework*).
  - membuat perakuan-perakuan kepada pihak pengambil-keputusan.
9. Mengambil-keputusan:

- bertindak dan berbahas antara yang hendak mengambil keputusan.
- pilihan-ramai pada rancangan yang disetujui.
- 10. Pelaksanaan rancangan:
  - tubuhkan segala kemudahan-kemudahan bagi pelaksanaannya.
  - mengusahakan pembangunan yang terancang.
- 11. Mengkaji pembangunan yang terancang (*planned development*) melalui edaran masa:
  - pemerhatian kesudahannya dari rancangan yang diambil-alih (*adopted*).
  - bandingkan dengan hasil jangkaan dan kejadian perkara yang tak terduga.
  - menunjuk dan menghuraikan segala masalah yang baharu timbul.<sup>10</sup>

Dan pada rajah model yang diberikan oleh Kahn, yang telah dihuraikan, sila buat perbandingan dengan model oleh Gilbert dan Specht ini.<sup>11</sup>

1. Pengesanan (identifikasi) masalah.
2. Analisa (memperinci dan menghuraikannya).
3. Memberitahu orang ramai.
4. Mewujudkan (pembangunan) tujuarah dasar (*policy goals*).
5. Mendapatkan sokongan orang ramai dan penerimaan baik.
6. Mereka-bentukkan program.
7. Pelaksanaan.
8. Penilaian dan pentaksirannya.

Model-model di atas boleh diambil untuk menunjukkan halacara *rationalist* terhadap membuat keputusan, berbeza antara satu sama lain, termasuk *comprehensiveness* mereka, bilangan langkah-langkah perancangan, dan peri mustahaknya yang diberi itu, seperti: (a) kepada pengaruhnya terhadap nilai-nilai, dan (b) kepada tugas-tugas politikal dan salingtindakan, juga kemahiran-kemahiran di dalam proses perancangan. Model-model Gilbert dan Specht, misalnya, dan yang diketarakan oleh Perlman dan Gurin, memberi penekanan yang utama kepada dimensi perancangan politikal dan hubungantaranya (*relational*); berbanding dengan model yang dicadangkan oleh Lichfield dll. itu, hampir membelakangkan segala aspek-aspek ini. Ianya lebih menitik-beratkan dengan menggambarkan tugas-tugas analisaan dan tindakantaraan di dalam prosesnya itu.

Untuk mencapai keputusan dalam perancangan, ada tiga cara



pendekatan atau halacaranya (*approaches*).

(1) Halacara '*rationalist*' yang menganggap perancangan sebagai satu 'tangga' (*progression*) sistematik dan logikal daripada analisa kepada tindakan yang dilakukan. Analisa itu bergantung kepada timbangan segala fakta-fakta berkenaan secara keseluruhan (*comprehensive*), nilai-nilai dan teori-teori. Analisa seperti ini akan, dengan wajarnya, memberi beberapa dasar berserta program-program berikutnya yang akan mencapai tujuarah yang dikehendaki. Tiap-tiap satu dasar dan program diulangkaji secara menyeluruh dalam keadaan 'cara dan pencapaian' (*means-end*) dan analisa sebab-dan-kesan (*cause-effect*). Dengan cara ini keputusan 'terbaik' atau 'yang betul' kepada sesuatu masalah itu dapat diambil (diatasi).

Halacara *rationalist* ini bukanlah bermakna *rational* tetapi ianya bermaksud *comprehensiveness*—iaitu tindakannya sangat mendalam, hati-hati yang bertujuan kepada ketepatannya (*accuracy*). Dapat kita senaraikan langkah-langkahnya seperti berikut:

- (1) menentukan dan menimbangkan nilai-nilai; tujuarah-tujuarah—banyak masa dipergunakan sebelum mengambil keputusan.
- (2) analisa sebab-dan-kesan. (Apa masalah akan dihadapi. Keterangan dari teori.)
- (3) analisa sangat komprehensif—tiap kemungkinan faktor berkenaan diambil perhatian berat.
- (4) dasar terbentuk dari 'cara-dan-pencapaian'—segala tujuarah, matlamat, *target*, tingkat dasar, konsep waktu; dengan hati-hati memilih *target* manakah yang akan dijalankan hingga ke penyudahnya; yang mana cara yang terbaik—lebih cekap, lebih berkesan.
- (5) tujuarah—kriteria penilaian (*evaluative*) terhadap kemajuannya.
- (6) pelaksanaan yang sistematik—(dan prosesnya dijalankan melalui tingkat kemajuan yang lojik, selangkah-demi-selangkah, analisa, tindakan, menilai . . . segalanya dijalankan dan difikirkan dalam *process term* atau keadaan prosesnya.

(2) Halacara '*incrementalist*':—inkrementalisme sebaliknya menolak pandangan *comprehensiveness* pada halacara *rationalist*. Ia menumpukan pada beberapa alternatif yang terhad, yang kecil perbezaannya, dari dasar-dasar yang ada. Pendekatan cara ini ti-

dak menitik-beratkan penyelesaian masalah melalui proses analisa terperinci mengenai segala fakta, nilai, teori dan kemungkinan hasil dari beberapa dasar dan program-program. Sebaliknya, ia mencari penyelesaian perubahan kecil ala 'kadar tambah', melalui proses perbandingan yang terhad antara 'apa dia' dengan 'apa yang diterima atau sesuai dengan cara untuk mengubah'. Penerimaan dan kesesuaian dilihat sebagai memperimbangi antara (a) kekompleksian (kerumitan) masalah; (b) kuasa dan kemudahan-kemudahan sistem perancangan, dan (c) kesukaran-kesukaran undang-undang, politik dan lain-lain pergerakan ke atas sistem perancangan.

Secara ringkasnya, pendekatan ini boleh disenaraikan seperti:

- (1) proses salingtindak (dan bergantung kepada pengalaman yang lepas).
- (2) pemilihantara (*selectivity*)—yang *relevant* kepada kerja ianya dipertugas.
- (3) perbandingan ulang-berulang (dasar dibuat, kemudian dibuat semula).
- (4) menggabungkan 'cara-dan-pencapaian' (dalam tujuarah. Segalanya diperbetulkan semula dari pengalaman yang sedia ada).
- (5) kelompok sekepentingan (*interest groups*) dan politik. Teknik 'tawar-menawar'—adakan *rolling plan* dan *master plan*.

Pendekatan cara *incrementalist* ini ialah satu halacara bentuk *increment*, iaitu, sedikit-demi-sedikit 'kenaikan'-nya itu.

(3) Halacara 'mixed-scanning':—pendekatan cara ini mengkritik kedua-dua cara terperinci model *rationalist* dan konservatisme cara *incrementalist*. Ia menekankan terhadap kombinasi setengah cara model *rationalist* (penyelidikan dan mencari fakta) dengan beberapa aspek inkrementalisme (membina atau mendapatkan persetujuan ramai). Terdapat dua jenis aktiviti: pilih-ambil dari sudut yang luas (*broad-angle scanning*) dan melaluinyalah data dikutip dan dianalisa (walaupun tidak sebegitu terperinci dari model *rationalis*), dan pilih-ambil dari ruang-selidik sempit (*narrow-scope scanning*), dan melaluinya 'kawasan' alternatif yang terhad diperiksa secara terperinci (sama seperti kaedahnya dengan halacara inkrementalisme).

Cara ini, pilihan dan ambilan dibuat dari aspek luas kepada lebih sempit—memperpusatkan bidang tertentu yang hendak dipertindakkan.<sup>1 2</sup>

### Peraturan Penyelesaian Masalah:

Peraturan untuk menyelesaikan masalah ini terdapat dalam sembilan methoda peringkatnya. Ianya adalah seperti berikut:

(1) Periksa apa masalahnya kemudian pilih dan tentukan masalah yang sebenar:

— Daripada tergesa-gesa mentakrifkan masalah yang wujud, elok mulanya kita mesti bertanya 'mengapa'? Perlu kita halusi dan perinci terlebih dahulu .

(2) Rakamkan segala fakta dan *idea* yang berkaitan.

Semua masalah dapat dilihat sebagai campuran ide dan perasaan yang berkaitan dengan sesuatu keadaan, begitupun, ada fakta yang *relevant*. Adalah mustahak mainantara (*interplay*) segala unsur ini (yang ada kaitan dengan yang tidak kena-mengena) dihuraikan sebagai ruangsclidik masalah yang total.

(3) Analisa fakta dan ide.

Segala masalah yang bercanggah dicari jalan untuk menyelesaikannya bersama dengan cara yang lebih bersistematik. Dengan begini, seseorang dapat, secara teratur, menganalisa kedudukan terpenting masalah berkenaan dan melihat *the real crux of the problem* atau masalah sebenar.

(4) Kajiselidik penyelesaian alternatif.

Tidak ada analisa yang tidak berat ke mana-mana pihak. Ini semua bergantung kepada penterjemahan fakta dan idea secara-mana taksiran masalah terakhir itu diterima. Oleh itu, periksa analisa itu dari berbagai sudut yang berlainan dan tonjolkan keputusan alternatif yang sesuai yang terpilih.

(5) Wujudkan keputusan yang paling berkesan dari alternatif itu.

Dengan tonjolan keputusan itu akan melibatkan berbagai reaksi, seperti perbahasan, yang akan menyebabkan beraneka soalan bagi mendapatkan keputusannya. Juga timbul berbagai takrifan masalah berkenaan. Dari itu, dengan memilih keputusan yang paling berkesan, seseorang itu dapat pula sampai ke peringkat terakhir bagi mendefinasikan masalah itu.

(6) Ujikan keputusannya (*solution*).

Sebagaimana segala soalan berkaitan dengan pentakrifan masalah (*problem definition*) dan keputusan tercapai melalui proses perbahasan, begitu juga dengan ujian ini, yang keputusannya ialah untuk dipertengkarkan, diperbincangkan dengan semua mereka yang terlibat.

## (7) Melaksanakan keputusan.

Methoda atau cara pelaksanaannya bergantung kepada pentakrifan masalah terakhir. Ia akan menggambarkan susah-payahnya seseorang itu diharapkan akan mengalaminya dalam masa proses perubahan ini.

## (8) Penilaian keputusan.

Adalah sangat mustahak kita fahami bahawa sesuatu keputusan itu berkesan atau tidak, bergantung rapat pada masalah asal yang ditakrifkan itu, seperti jugalah kekesanannya kelak keputusan itu sendiri nanti.

(9) Mentakrifkan lagi (*redefine*) masalah-masalahnya.

Kebanyakan dari masalah-masalah organisasian (*organizational problem*) tidaklah tetap. Keadaan masalah itu sering berubah, oleh itu, seseorang itu patutlah terus mentakrifkan semula dan dengan usaha begini dapatlah kelak menunjukkan lagi segala keputusan-keputusan terbaharu agar lebih kemaskini.<sup>13</sup>

Jimmy Algje juga mencadangkan bahawa terdapat enam cara bagi seseorang itu membuat pilihan, mengikut bukunya 'Six Ways of Deciding'. Ini juga berkaitan dengan analisa perkara (*issue analysis*) yang hendak diambil tindakan. Tindakan ini diambil atas rasa perlunya sesuatu pilihan itu dibuat demi mencapai keputusan yang lebih sempurna.

Caranya untuk memilih sesuatu keputusan itu ialah melalui perasaan dan fikiran, atau intuisi (*intuitions*). Cara yang kedua seseorang mencapai pilihan ialah melalui membina struktur untuk memandunya ke jalan yang ia akan membuat pilihan itu. Ini ialah *structuralists*. Cara yang ketiga ialah *dialectics*—manusia mempunyai masalah yang berlainan. Oleh itu, kenalah mentakrifkannya, kumpulkan fakta dan data untuk mencari penyelesaian. Dapatkan *consensus of opinion* dengan cara melihat berbagai interpretasi, berbagai huraian, bermacam cadangan melalui dialog. Melalui jalan ini, masalah dapat diperjelaskan dan senang diambil tindakan.

Cara yang keempat: seseorang yang mengambil kesempatan. Ia menunggu masa dan ketika yang baik untuknya sesuai bertindak. Ia memilih jalan *opportunists*. Cara ini mungkin berkesan ataupun tidak. Tetapi si oportunis ini mencapai atas timbang-tiliknya sendiri yang direbut pada ketika ia anggap, tepat.

Yang kelima ialah *micro-rationalist* mengambil keputusan. Iaitu terbatas pada pandangan yang tertumpukan kepada satu perkara masalah sahaja. Sedangkan *macro-rats* (*macro-rationalist*)

lists) melihat segala masalah dengan mengadakan kriteria yang berlainan. Lepas itu, ia akan membuat berbagai analisa untuk mencapai pilihan yang paling sesuai.

Begitulah enam cara membuat pilihan oleh seseorang itu, biarpun ia seorang pengurus, pentadbir maupun perancang untuk merancang sesuatu program, di samping tiga halacara atau pendekatan yang telah dihuraikan itu, yang juga adalah bergantung pada kehendak (*needs*) seseorang.

### Kehendak:

Masalah mentakrifkan 'kehendak' itu adalah sukar sekali untuk diselaraskan kepada semua yang berkenaan. Ini disebabkan oleh, lain tempat, lain keadaan, lain orang dan lain masalah memerlukan 'kehendak' yang juga tidak sama. Dengan tidak samanya begini buat huraianya lebih susah. Keadaan berbeza terhadap belanja hidup dan kemiskinan serta kesusahan ini juga menyebabkan tidak bijak dirangkum sekaligus semua sekali itu dalam satu takrifan.

Manusia menghendaki berbagai macam 'kehendak', seperti misalnya: kehendak untuk pelajaran, untuk memperoleh kemahiran baru, untuk jagaan perubatan dan kesihatan yang sempurna, untuk mengadakan perumahan yang sesuai, untuk mendapatkan pendapatan yang sederhana (sekurang-kurangnya) —dalam ertikata, memperoleh pekerjaan, untuk merasai kestabilan sosial dan untuk menjaga kehormatan dan keselamatan dirinya.

Apakah sebab-sebab maka wujudnya kehendak-kehendak ini? Mengapa adanya kehendak itu? Siapakah sepatutnya yang bertanggungjawab untuk melihat bahawa segala 'kehendak' ini dipenuhi, tercapai oleh mereka yang berkenaan? Apakah yang menjadi kayu pengukurnya, pada *standard* apa dan selama mana? Masalah-masalah dan segala soalan yang timbul dalam keadaan masyarakat kita sekarang ini adalah sangat penting dikaji dengan lebih mendalam. Dengan adanya segala soalan ini menunjukkan kita sudah mulai sedar dan insaf bahawa terdapat 'perbezaan' dalam masyarakat yang 'berkehendakkan' ini.

Coville dll.<sup>14</sup> dalam bukunya menghuraikan bahawa organisme manusia itu dijadikan demikian rupa hingganak sejak awal lagi masa kelahirannya, bayi memerlukan kehendak-kehendak yang hanya alam sekelilingan atau persekitarannya sahaja yang dapat memenuhinya. Segala kehendak yang awal ini adalah semata-

mata kehendak kehayatan (*biological*), seperti kaedahnya dengan kehendak untuk mendapatkan udara, air dan makanan. Kepuasannya itu hanyalah demi menjaga keseimbangan *homeostatic*—dari segi lahiriah dan kandungan kimia (*chemical*) dalam tubuh untuk terus hidup. Pengalaman awal pembelajaran seseorang itu akan menambahkan lagi kehendak peribadi dan sosialnya. Jika ini dapat dicapai dengan sempurnanya maka seimbanglah rasanya dari segi kebatinannya (*emotional*). Misalnya, kehendak-kehendak dalam masa akhirnya ialah seperti: keselamatan, terimaan (*approval*) sosial, dan pencapaian. Segala ini adalah kehendak-kehendak yang lebih rumit dan fungsi mereka selaras antara satu dengan yang lain dan mereka bergerak secara sedar ataupun tidak sedar.

Kehendak kehayatan (*biological need*) adalah seperti makanan, udara, air dan juga perlu untuk membuang najis (kencing/berak), dan juga kehendak untuk berehat. Dari segi deria (*sensory*) pula ialah kehendak untuk merasai alam persekitaran melalui rasa, ciuman, dengar, sentuhan dan lihatan; aktiviti, ialah kehendak untuk mengeluarkan rasa ketegangan melalui tindakan otot-otot; dan emosi (*emotional*)—kehendak untuk melahirkan segala reaksi penerimaan atau penolakan dalam gerak-balas *stimuli* yang selesa atau tidak selesa.

Kehendak psikologi (*Psychological*). Sebagaimana organisme itu bekerja kuat untuk menjaga keseimbangan kehayatan (*biological*) melalui *homeostasis*, begitupun juga ianya terhadap keseimbangan psikologi. Seseorang itu hanya dapat menjaga keutuhan *ego*-nya hanya jika ia dapat memenuhi kehendak-kehendak peribadi dan sosialnya yang telah terwujud pada kehendak-kehendak kehayatan berpunca dari pengalaman pembelajaran semasa awal-awal lagi itu. Oleh itu, tiga kumpulan kehendak-kehendak sosial dan peribadi terbandung dalam—

(1) Sanjungan Sosial (*social recognition*). Ini juga dinamakan sebagai kehendak 'bersekutu' (*affiliative*) disebabkan ianya terlibat dalam mewujudkan perhubungan-perhubungan dengan orang lain. Perhubungan-perhubungan ini termasuklah seperti: rasa dingini (*belongingness*), kasih-sayang, diterima, persaudaraan, maruahdiri dan salinghubung.

(2) Kesedaran-diri (*self-realization*). Untuk menjaga keutuhan *ego*-nya, seseorang itu didorong untuk memenuhi segala kebolehan dan keupayaannya. Dayausaha bagi mencapai kehendak ini ialah: kecapaian, kehandalan (kemahiran) dan kebebasan.

(3) Keselamatan (*security*). Ini untuk menyempurnakan rasa selesa kehendak kehayatan atau psikologi. Yang sangat ketara ialah 'keselamatan (ketenteraman) emosi' dalam bentuk kehendak ini. Segala ini lahir dari rasanya bahawa ia dapat menjaga kestabilan dan keselesaan perhubungan dengan orang lain.

Yang tidak boleh dilupai juga ialah 'kehendak jantina'. Aktiviiti seks ini dapat memenuhi kedua-dua kehendak, kehayatan dan psikologi pada manusia yang *normal*.

Segala kehendak ini perlu diketahui apabila kita melibatkan diri dengan klien demi menyalurkan perkhidmatan padanya.

Perkhidmatan-perkhidmatan sosial peribadi, misalnya Jabatan Kebajikan Masyarakat, mengambil perhatian berat terhadap kehendak-kehendak dan kesusah-payahan yang membantutkan individu dari meneruskan fungsi sosialnya, kebebasannya untuk memperteguhkan kesahsiahannya (*personality*) serta untuk mencapai cita-citanya melalui perhubungannya dengan orang lain. Ini adalah kehendak-kehendak yang sudah menjadi semacam tradisi yang diwarisi oleh seseorang itu atau kumpulan dalam situasi kekeluargaannya.

'Kebajikan' juga, seperti kata Profesor Titmus, membayangkan proses pengindividuan (atau individualisasi): seseorang tidak dapat bercakap tentang kebajikan rakyat tanpa memberi perhatian atau menghormati definasi yang dibuat oleh mereka (rakyat) terhadap kebajikan mereka sendiri; dan kerja sosial yang diamalkan sekarang ini, bertunjang pada hakikat ini—'hak dan kepentingan individu' dalam memilih corak hidupnya sendiri (asalkan tidak bertentangan dengan undang-undangnya).

Penggunaan konsep 'kehendak' sebagai satu panduan untuk menyalur atau memperredarkan perkhidmatan-perkhidmatan sosial sering menggambarkan segala nilai-nilai yang sedia ada (yang juga kompleks). Untuk menggambarkan seseorang itu sebagai di dalam keadaan ber-'kehendak'-an, ialah juga membayangkan bahawa penghidupan seseorang itu (dalam keadaan sesuatu perkara), adalah lebih buruk dari yang sepatutnya. Pun begitu, dua manusia dalam keadaan-keadaan yang serupa, mungkin berbeza, walau sekalipun mereka menggunakan konsep itu ke atas diri mereka, ataupun dalam keadaan yang memberi pengalaman terhadap kehendak ini hingga membawa mereka ke pintu pejabat, memohon bantuan atau pertolongan.

Dalam perkhidmatan sosial peribadi, kehendak ini tercapai penerimaannya dari proses pentadbiran, politik dan profesio-

nal. Oleh itu, dasar untuk memenuhi kehendak ini tidaklah semestinya berhubung dengan pengalaman penderitaan secara langsung. Dalam istilah pentadbiran, kehendak ini boleh ditakrifkan sebagai serius atau tidak mengikut keadaan-keadaan kemudahan atau sumber yang ada pada waktu itu, serta cara keupayaan seseorang itu memenuhi kehendak ini.

Perkataan 'kehendak', oleh itu, boleh dikaitkan kepada berbagai nilai-nilai dan pengalaman-pengalaman: ianya mungkin wujud dari pengalaman penderitaan, kesusahan, yang memaksa individu menginsafi yang ia punyai sesuatu 'kelemahan' dan perlu ditolongi oleh sesuatu perkhidmatan yang sedia ada. Keadaan yang terlihat—teruk/tidaknya itu—terpulang kepada nilai-nilai masyarakat yang berbeza dan beraneka pula, pada sesuatu ketika. Ianya dianalisa mengikut pendapat profesional, sebagai pakar dalam bidangnya yang tertentu; oleh pihak pentadbir selaku pembahagian kemudahan-kemudahan; oleh pengaruh kelompok yang berkuasa (seperti kelompok pendesak) di dalam masyarakat, juga oleh iklim politik kala itu.

Ciri-ciri tertentu masalah sosial mulai wujud dan ketara apabila pandangan orang ramai tertumpu kepada sesuatu masalah, dan mulai heboh diperkatakan, panas diperbincangkan, sering menjadi berita hangat dalam media massa. Namun begitu, pekerja sosial lebih suka untuk mengganggu-tindak (*intervene*) atau campurtangan dalam satu-satu keadaan kesukaran (susah payah) dan penderitaan individu, tidak kira orang ramai sedar masalahnya itu atau tidak. Misalnya, kita ambil keadaan seorang isteri yang dianiyai oleh suaminya. Pada waktu itu, keadaan sebegini tidak memenuhi kriteria sebagai satu masalah sosial, tetapi akan dihadapi oleh pihak pekerja sosial dengan menggunakan kriteria 'kehendak'—isteri yang memerlukan pertolongan, dengan mencrimanya sebagai masalah biasa, untuk memberinya kuasa bertindak. Dengan perjalanan masa, kesedaran orang ramai akan timbul mengenai kezaliman ini dan hal sedemikian dibesar-besarkan, hinggalah ia menjadi masalah sosial. Dengan ini juga, sebab tindakan pekerja sosial terhadap kes serupa itu juga turut terlibat dan cara pendekatannya pun juga berubah. Ini disebabkan perasaan orang ramai—lebih-lebih lagi pihak persatuan wanita—bahawa masyarakat tidak begitu terjamin terhadap gejala ini yang menggugat kestabilan serta segala nilai-nilainya. Tindakan, pertolongan dan institusi atau bahagiannya pun terbentuk guna menitikberatkan terhadap masalah yang 'baru' timbul itu.



Dalam perkhidmatan kebajikan masyarakat, 'perkhidmatan akhlak' adalah di antara salah satu bahagiannya, tetapi khidmat ini bersendikan undang-undang.<sup>15</sup> Walaupun kehendak itu dinyatakan atau tidak, sekiranya kanak-kanak nakal (atau lain-lain perkhidmatan yang melibatkan undang-undang) ditangkap oleh pihak Polis, tindakannya diambil oleh pihak berkenaan di jabatan tersebut. Ianya boleh juga dirujuk oleh ibu bapa dan tindakan untuk seliaan sukarela dibuat supaya kanak-kanak berkenaan tidak terlibat dengan pihak Polis dan Mahkamah secara langsung.

Dalam keadaan perubatan pula, seseorang mengikut 'kehendak'nya secara 'memaksa' doktor untuk memeriksa dan mengubatinya cara pergi sendiri. Kehendak ini ialah segala yang dipaksakan oleh klien (atau *patient*) ke atas perkhidmatan doktor dan pada pandangan doktor pula, pesakit berkenaan menghendaki perhatian perubatan.

Sebaik saja doktor ini berhadapan dengan pesakit atau seseorang itu, terpulanglah kepadanya (iaitu ia mempunyai pilihan) sama ada untuk mengubatinya, merujuk kepada pakar perunding, atau tidak berbuat apa-apa. Nasihat saja suruh ia balik dan tidak perlu susah hati kerana tidak ada apa-apa sakitnya.

Tidak dapat dinafikan, yang juga menjadi faktor timbangan kita juga ialah, di sebalik keadaan fizikal dan mental pesakit berkenaan, pelajarannya, taraf-kedudukan dan klas, budipekeriti dan tutur-bicaranya, juga kedegilan mahu mendapat rawatan itu, adalah menjalankan peranan yang kuat dalam menentu dan mendapatkan segala 'kehendak' ini dari pihak perubatan (doktor) di klinik atau hospital.

Mungkin faktor utama yang menentukan kehendak itu bergantung kepada sikap degil pesakit berkenaan (meminta dan merayu diubati kerana ianya 'sakit'), kebolehannya untuk berbicara dan membincangkan tentang simptom penyakit-penyakitnya itu yang dapat difahami oleh doktor, juga segala kesukaran kemudahan-kemudahan yang dialami oleh doktor, dari segi bekalan (ubat, alat-alat dan sebagainya). Pada keseluruhannya, pihak *profession* perubatan bagaikan mentaksir konsep kehendak dengan peringkat-peringkat keadaan yang sebenar.<sup>16</sup>

Pengelasan kehendak-kehendak ini, Bradshaw mencadangkan empat klasnya yang terbahagi kepada:

– kehendak normatif (*normative needs*): iaitu satu *standard*

yang sesuai dan patut, yang menjadi satu ukuran oleh pihak-pihak profesional atau pakar-pakar, misalnya, perumahan dan membuat perbandingan dengan apa yang sepatutnya (*ideal*) dengan apa yang sebenarnya wujud (ada). Pentaksiran serupa ini tidak selalunya betul, dan sering pula dikritikkan atas sebab halacara *paternalistic* atau sikap kebapak-an/ke-ayahan—yang pakar, yang di kelas menengah, pentadbir, pengurus, profesional, menentukan standard ke atas mereka yang kurang upaya, pelanggan, pelajar, pekerja, klien dan sebagainya. Ini adalah satu timbangan nilai.

- kehendak yang terasa (*felt need*): huraian ini bergantung kepada kita menanyakan orang sama ada mereka rasa menghendaki sesuatu. Cara ini bukanlah satu ukuran yang tepat kerana ianya lebih *subjective* dari objektif. Ini juga besar bergantung kepada pengetahuan seseorang, pengalamannya juga kesedarannya terhadap adanya segala kemudahan, sumber-sumber atau punca keluaran. Cara ini juga mendapat kritikan kerana definasi sebegini akan menyebabkan salahguna perkhidmatan oleh mereka yang tidak betul-betul memerlukannya atau menghendakinya.
- kehendak yang ditegaskan (*expressed need*): tindakan pada kehendak yang terasa itu melahirkan kehendak yang di *expressed*—apa yang mahu (*wants*) dijadikan paksaan (*demands*). Iaitu masyarakat beramai-ramai melahirkan perasaan untuk 'memaksa' bagi mencapai sesuatu. Contohnya, tindakan ke atas lamanya dan ramai bersesak menunggu doktor di klinik hospital; senarai menunggu yang panjang (terlalu lama) untuk mendapatkan rumah; berebut-rebut, beratur seharian mendapatkan borang perumahan; siasatan yang lewat dijalankan (untuk mendapat bantuan); pelajaran kebangsaan demi kepentingan negara, dan lain-lain. Ini juga petunjuk yang kurang baik dalam menentukan kehendak (individu atau rakyat) yang sebenarnya.
- kehendak yang diperbandingkan (*comparative need*): ini ketara dari mempelajari segala ciri-ciri mereka yang sedang menerima bantuan atau perkhidmatan sesuatu dan membuat bandingan dengan mereka yang sama 'berkehendakan' dalam keadaan itu. Halacara ini tidak dapat juga menjawab atau memberi jawapan terhadap mereka—pada soal-an aras atau peringkat kehendak. Misalnya, kumpulan B

boleh jadi berkehendakkan (*in need*) dibandingkan dengan kumpulan A, tetapi ini tidak berarti bahawa segala kehendak kumpulan A itu terpenuhi. Mungkin kumpulan A yang dianggap telah dipenuhi segala kehendak mereka itu, dibandingkan dengan kemudahan yang terdapat pada kumpulan C, membuat kumpulan A mundur sedikit.<sup>17</sup>

Begitulah jenisnya kehendak, kata Bradshaw, yang sering digunakan oleh pihak pentadbir dan penyelidik.

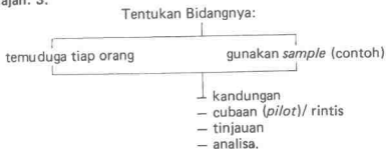
Kehendak sesuatu masyarakat atau kelompok itu berbeza antara satu sama lain. Dan kehendak-kehendak yang dianalisiskan itu adalah yang lebih tepat, bukan main agak-agak sahaja atau ikut akal kebiasaan.

Taksiran kehendak-kehendak dilihat sebagai satu proses. Misalnya, sesuatu kumpulan atau pegawai ingin menentukan kehendak-kehendak di sesuatu kawasan. Ia bolehlah menjalankan tugasnya melalui tiga peringkat.

Yang pertama, huraikan segala kehendak-kehendak di sesuatu kawasan tertentu. Kedua, menyenaraikan segala data-data (atau apa saja yang ada hubungannya); ketiga, buat anggaran mengenai kemudahan-kemudahan yang terdapat, atau mengutip dan mengumpul, mengatur/susun data. Data ini ada dua jenis. Pertama ialah mengenai penerangan-penerangan yang berkaitan dengan perangkaan dan banciaan (ini disebut *hard data*). Yang kedua ialah segala yang mengenai perhatian, pandangan oleh kakitangan, orang ramai, agensi mengenainya (ini dinamakan *soft data*). Ini adalah secara yang paling cetek dan ringkas. Kemudian buat keputusan dari segala data dan fakta yang dikumpul dan dianalisiskan itu.

Untuk mentaksirkan kehendak-kehendak yang terasa (*felt-needs*) dapat dirangkakan dalam bentuk sebegini:

### Rajah: 3.



Sekiranya digunakan cara pemerhatian sambil mengambil bahagian (*participant observation*) banyak masa akan terbuang kerana cara ini mengambil masa yang panjang untuk mengumpul pengetahuan, dan mendapatkan data. Juga ini bergantung kuat kepada orang yang mengambil bahagian bersama kita itu—sikapnya, pengalamannya, fiilnya, pengetahuannya, dan kesediaan serta kerelaannya masuk dan 'menjadi' salah seorang dari ahli kumpulan atau masyarakat berkenaan. Ia mungkin dapat menggunakan teknik berkelompok, berbincang kepada ketua-ketua kampung/masyarakat/kaum.

Ada tiga cara yang sering dipergunakan, iaitu melalui (1) teknik 'perasaan'—unjuran (*projected technique*) (2) senarai tentuan (*check list*), dan (3) cadangan-cadangan (*inventories*). Ini dimisalkan seperti berikut:

- soalan-soalan mengenai 'perasaan', seperti: Sekiranya anda . . .  
     . . . apa akan anda lakukan? Saya suka tinggal di sini kerana  
     . . . Saya tidak suka tinggal di kawasan ini kerana . . . . .
- senarai tentuan. Ini dengan cara memberi kartu-kartu dan pilih antara satu dari jenis atau kumpulannya, dan tandakan . Orang berkenaan akan memeriksa senarai dan tanda mengikut pandangan, kepercayaan atau kemahuannya.  
     ataupun: (pilih mana berkenaan)  
     sangat mustahak:                      mustahak:                      tidak mustahak.
- cadangan-cadangan: mengenai kenyataan-kenyataan 'benar' atau 'bohong'. Atau mengenai masalah.

Bagi mendapatkan profil kawasan atau kemudahan-kemudahan dan taksiran kehendak-kehendak (*needs assessments*), ini memerlukan tindakan dan huraian seperti 'tujuan'—apakah keutamaan dan kehendak-kehendak agensi sepatutnya diberi. Oleh itu, tujuan mendapatkan profil dan taksiran ialah untuk membolehkan mengumpulkan pengetahuan dan penerangan asas mengenai kawasan berkenaan; dapat membantu terhadap keputusan matlamat dan keutamaan; tolong menyelaras dan menilaikan kekesanan perkhidmatan; juga sebagai cara untuk mengetahui profil kawasan.

Tentang 'kandungan' yang terlibat dengannya ialah: untuk menggambarkan sesuatu kawasan, seperti ramai penduduk dan pembahagiannya serta keadaan alam sekeliling—keadaan yang 'dirasai'; kehendak dan masalah-masalah kawasan berkenaan (iaitu pada *hard and soft datanya*); dan mendapatkan kedudukan segala kemudahan dan perkhidmatan dalam kawasan-

nya itu.

Dari segi 'tugas', apakah yang ianya terlibat? Ini termasuklah kajiselidik (*exploration*) tentang 'mengapa'? Untuk siapa? Dan bentuk apa? Semua soalan-soalan mesti diutarakan sambil memperoleh jawapan yang sesuai. Melibatkan komitmen supaya benar-benar melakukannya. Dan segala prosesnya itu diikuti.

Segala ini dapat terbentuk melalui pengetahuan, perasaan dan pertimbangan individu (peribadi) dan semua mereka berkenaan; dengan mendapatkan beragam banyaknya penerangan, nilai-nilai, perkara-perkara yang boleh dijadikan *physical mapping* atau dikomputerkan jika mahu dan perlu.

Di samping itu, masalah juga tidak kurang. Ini mengenai 'persetujuan' segala yang telah melibatkan mereka itu; mungkin tidak cukup dengan kemahiran-kemahiran tertentu; sukar memperoleh data sebenar yang boleh dipercayai 100% (biarpun data *census* ataupun yang mengenai 'pandangan'); pengagihan kerja yang menghubungkan tugas-tugas tertentu; masa yang diperlu (dan yang terbuang juga); dan, iklim politik waktu itu, serta *issue* yang dipersoalkan, dicari, untuk perancangannya agar tidak yang 'sensitif'. Segala ini punyai tujuan dan matlamatnya.

#### Matlamat:

Matlamat adalah tujuarahan yang tertubuh bagi menjangkau segala usaha-usaha agensi untuk sampai kepada apa yang diharapkan itu.

Kogan dan Terry (1971)<sup>18</sup> yang membincangkan mengenai matlamat ini mengatakan bahawa ianya bermacam cara. Matlamat organisasi mungkin untuk mewujudkan suasana positif yang selesa, yang baik dan sihat demi untuk pembangunan seseorang serta pertumbuhan jiwa yang murni. Untuk mencari dan menentukan kehendak sosial (yang sebenar dan yang mungkin), dan mana yang patut, mengadakan perkhidmatan berupa 'kebajikan' untuk individu dan juga pada keluarga serta masyarakat sekelilingnya.

Matlamat boleh dianalisis dalam berbagai cara yang berlainan. Di sini dipecahkan ke dalam analisaan kefungsiian (*functional*) aktiviti-aktiviti tindakan atau mengurus (*operational*) yang mesti dilaksanakan, supaya matlamat yang digaris dapat dicapai. Tetapi cara pilihan analisa matlamat utama telah juga dihuraikan oleh Jimmy Algie, seorang pensyarah di N.I.S.W., London. Dalam dokumennya yang belum tercetak, beliau men-

cartakan matlamat di bawah lima bahagian terbesar: iaitu, apa yang disebut *preamble goals*, tujuarah politik (*political goals*), tujuarah sosial, tujuarah strategi (*strategic goals*), dan tujuarah taktik (*tactical goals*). Tiap satu ini kemudiannya dianalisis dan mengeluarkan berbagai kenyataan yang dapat pula dibentuk perkara-perkara dasar yang boleh digunakan.

Untuk memenuhi segala matlamat ini pihak Badan Berkanun (atau Kerajaan) telah meletakkan jabatan perkhidmatan sosial bertanggungjawab dan *accountable* terhadap perjalanan aktiviti mengurus. Tiap aktiviti mengurus mestilah diselaraskan dan diliputi oleh matlamat jabatan.

Aktiviti mengurus adalah segala tindakan yang diambil untuk sesuatu jabatan, bertindak. Ia tertubuh untuk menjalankan pengurusannya. Disebabkan segala itu wujud dari kenyataan-kenyataan apa yang 'sepatutnya' dibuat, oleh itu, matlamat juga ialah perkara permulaan tindakan sebagai satu kriteria. Dengan adanya kriteria ini pula, bolehlah nanti ditentukan, ditimbang, jabatan berkenaan berjaya-gagalnya ke atasnya itu. Namun begitu, adalah lebih berguna menyatakan matlamat dalam cara dasar yang diselaraskan (*co-ordinated policy*), ditentukan dalam matlamat. Garis kasar dalam rancangan itu adalah seperti berikut:

(a) Nasihat dan Penerangan.

(b) Pencegahan:

Umum.—seperti mengadakan sesuatu iklim yang sesuai dan manfaat kepada kebajikan masyarakat.

Khas.—menolong dan mengurangkan kesusah-payahan sosial.

(c) Aktivit jagaan, 'rawatan', dan *therapy* (carapulih).

Ini diusahakan melalui perkhidmatan rumahan (*domiciliary*) yang tidak berupa jagaan di institusi (*non-residential*).

Melalui perhidmatan institusi. Juga melalui aktiviti-aktiviti yang lain, seperti Anak Angkat (*adoption*).

(d) Pemulihan dan jagaan-lanjutan (*after-care*).

(e) Tanggungjawab perlindungan mereka yang berkenaan, seperti anak pindahan di bawah undang-undang Akta (Ordinan) Kanak-kanak.

(f) Pemeriksaan tempat-tempat jagaan berkenaan (institusi).

(g) Lain-lain aktiviti runcit.

(h) Penyelidikan dan penilaian.

(i) Pembangunan, iaitu mentaksirkan aktiviti pergerakan dan

spesifikasi perubahan dalam perkhidmatan, dalam keadaan kehendak yang mungkin wujud.

(j) Menterjemah (agar difahami) dan mewakili kepada jabatan dan agensi lain, segala dasar perkhidmatan sosial.

(k) Memperhebahkan kepada masyarakat segala apa yang disediakan oleh jabatan, dengan ini dapatlah menubuhkan perasaan mesra antara jabatan dengan orang ramai (dan klien-klien dll.)

Kumpulan yang hendak membuat rancangan itu hendaklah juga menetapkan bahagian matlamat-matlamat. Walaupun diketepikan matlamat yang terlampau tinggi dan besar (*grand objectives*) oleh sebab-sebab kesesuaian dan *practicability*nya terhadap mana-mana agensi perkhidmatan, cara untuk mewujudkan aktiviti pergerakan (kendalian) masih dikehendaki juga dengan bentuk yang senang, *simple* dan boleh digunakan. *Format* yang sesuai adalah mustahak bagi menentukan tindakan terbentuk oleh nilai-nilai sosial dan *individual*. Di bawah ini diberi garis panduan langkah-demi-langkah (yang senang) bagi digunakan dalam *format* berkenaan.

1. Pihak yang hendak merancang, yang hendak mengambil tindakan secara berkumpulan perlu menghurai dan mengenal pasti aktiviti-aktiviti yang menumpukan pada masalah (*problem-focussed objectives*), iaitu, segala keadaan-keadaan dan situasi-situasi di dalam masyarakat yang mereka mahu kurangkan atau hapuskan. Misalnya, kecurian, kenakalan, kuturayau, pelacuran kanak-kanak, ketagihan dadah, pengemis, pemabuk, penganiayaan dan lain-lain lagi—tanpa mengganggu fungsi yang melibatkan undang-undang tetapi tidak pula hingga tidak dapat mengambil tindakan suatu apapun.

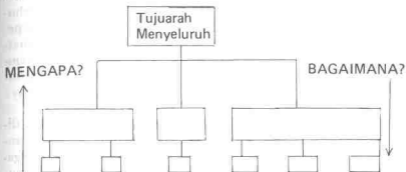
2. Pihak yang berkenaan mengenalkan aktiviti-aktiviti yang tertumpu pada 'penggalakan' (*promotionally focussed objectives*), iaitu, segala-gala keadaan dan kedudukan yang sesuai, yang baik manfaat dan berguna; pihak perancang ingin melihat dilipatgandakan atau diwujudkan, ditubuhkan.

3. Pihak yang merancang atau kumpulan berkenaan membentuk dan menghuraikan atau memperkenalkan yang mana satu itu tujuan (*aims*) yang selaras dan berhubungan antara satu dengan yang lain, dan yang mana pula yang bercanggah, yang bertentangan. Hasil paduan matlamat yang berbeza sebegini boleh digunakan sebagai kenyataan sebanyakmana hendak dipilih strategi untuk tindakan tertentu.

*Format* yang dipilih itu boleh dijadikan bentuk 'pokok' mat-

amat atau *hierarchy* matlamat-matlamat yang menggambarkan matlamat, nilai-nilai dan tindakan. Misalnya:

Rajah: 4.



'Pokok' ini digunakan untuk menunjukkan perhubungan-perhubungan antara tujuarah-tujuarah kasar tentang keumuman-nya, jangka-masa (*time-span*), bilangan mereka yang terlibat dan segala matlamat-matlamat jangka-pendek dan *smaller-scale* yang dapat pihak individu dan kelompok kecil mengidentifikasi.

*Banner goal* atau matlamat tujuarah menyeluruh dapat memberi pihak perancangan peringkat-kecil segala tugas-tugas teknikal—iaitu bagaimana dan mengapa kita lakukan—dan tugas-tugas tindakantaraan/salingtindak (*interactional*)—iaitu pandangan-pandangan yang berbeza dari orang ramai, tentang sikap, nilai, kepercayaan dan lain-lainnya, berguna untuk rancangan.

Sesudah ini, satu periksaan yang teliti mestilah dibuat bagi menetapkan segala matlamat yang terhurai demi memenuhi keperluan ini:

- Adakah matlamat menggambarkan tercapainya faedah daripada perkhidmatan-perkhidmatan yang hendak diberi?
- Adakah perhubungannya masuk-akal, yang boleh diterima pada fikiran, antara kelompok yang ingin mencapai faedah dan caramana pula mereka harap untuk mencapainya? Ini boleh diuji dengan membuat dua soalan, 'Bagaimana?' dan 'Mengapa?' pada tiap-tiap matlamat berkenaan. Jawapan kepada yang pertama (bagaimana?) mestilah disediakan *di bawah* matlamat pada 'pokok' itu, dan kepada yang kedua (mengapa?) *di atas* peringkat matlamat berikutnya. Periksaan sebegini cuba menentu-



kan bahawa nilai-nilai adalah *implicit* (terisrat dan terpendam) daripada hanya dianggapan (*implied*) oleh tindakan, dan tindakan seolah-olah nampak untuk menunjukkan nilai-nilai yang tertera,

(c) Bagaimanakah matlamat-matlamat, berkaitan dan berhubungan antara sesama mereka dalam cara garis-lintang (seperingkat) melentangi 'pokok' berkenaan? Adakah matlamat-matlamat yang dinyatakan itu nampaknya boleh sesuai, boleh diambil tindakan; adakah mereka menggambarkan agensi yang seimbang atau adakah mereka itu berat-sebelah yang menjadikannya tidak menasabah???

Carta berikut (Rajah 5) menunjukkan bagaimana pilihan dibuat mengikut keadaan, keupayaan dan kemahiran pihak perancang berkenaan. Sungguhpun tujuan itu unggul (*ideal*), dan segala pergerakan dapat dihuraikan tetapi terhadnya segala kemudahan sumber menghendaki pemilihan dan pencatutan (*rationing*) dijalankan. 'Peta' berkenaan memandu kita buat pilihan mana yang: lebih mustahak, mustahak dan tidak sebegitu mustahak. Ini menjadikan perancangan sangat berguna dan lebih teratur.

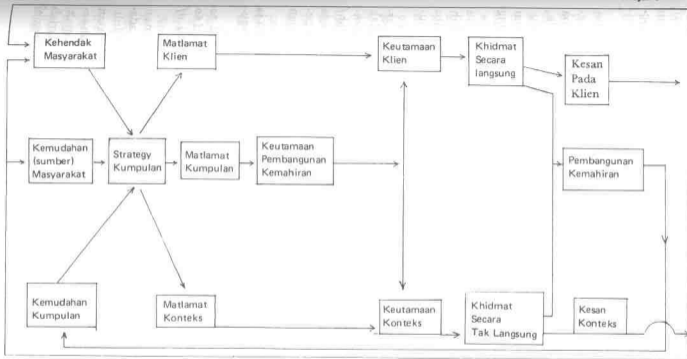
#### Sebab-sebab Perancangan:

Sekurang-kurangnya terdapat lima sebab, menurut Dr. Paul Wilding, mengapa perancang itu dianggap paling mustahak dan sesuai dijalankan. Ini disebabkan:

(1) Semua perkhidmatan-perkhidmatan sosial mempunyai matlamat. Untuk mencapainya perlu dikelola-aturkan (*organise*) dengan cara yang bertujuan (*purposeful*) untuk memenuhi keadaan sebenar. Ini menghendaki perancangan.

(2) Dalam semua keadaan-keadaan perkhidmatan sosial untuk melaksanakan kehendak-kehendak, jelas terdapat kehendak-kehendak ini sering pula berubah mengikut waktu dan keadaan: seperti kadar kelahiran mulai menurun, masalah baru timbul seperti penagihan dadah, pengangguran di kalangan belia, perpecahan estet-estet yang memerlukan penyesuaian dalam masyarakat bandar (*urban drift*), masalah orang-orang tua dan lain-lain.

(3) Dalam berbagai bidang, kebanyakan jabatan bergantung kepada jabatan-jabatan lain juga untuk mencapai matlamatnya—seperti Kesihatan (Perubatan), Perumahan, Pelajaran dan seumpamanya. Satu-satu jabatan tidak boleh menjalankannya secara sendiri-sendiri. Disebabkan adanya penyambungan ini antara satu sama lain, memerlukan pula pemikiran bersama—dan ini dinamakan perancangan.



**Nota:** "Kumpulan" ialah unit pergerakan. *Kehendak Masyarakat*: 'kehendak' apa yang sepatutnya di-"respond"? *Keturunan Masyarakat*: termasuk organisasi sukarela. *Matlamat Kumpulan*: di-"orientet"kan pada masyarakat (tidak pada klien) *strategi Kumpulan*: terhadap tindakan dan nilai-nilai *konteks*: (dalam) program, dasar; masyarakat; latihan, pentadbiran, kewangan; lain-lain agensi berkenaan.

(4) Untuk mengadakan perkhidmatan yang secukupnya mesti difikirkan terlebih dahulu—misalnya, tertubuhnya pekan-pekan baru bagi menyediakan kemudahan perubatan, perumahan, pelajaran, kesihatan, kebajikan masyarakat, KEMAS dan sebagainya. Ini memerlukan perancangan yang teratur.

(5) Perancangan membuat kita memikirkan sesuatu, sekalipun penyudah tindakan itu didapati bersalah atau bercanggah, tetapi terpaksa melalui satu proses: apa yang dilakukan, mengapa dan bagaimana? Boleh juga dijadikan satu *issue*/perkara politik, mengikut keadaan. Dengan perancangan dapat kita menumpukan pemerhatian kita pada matlamat yang ditentukan dalam bidang had-had batasannya,—tidak akan terkeluar dari apa yang telah dipersetujui mengikut segala matlamat yang khas.

Perancangan boleh menjadikan sesuatu perkhidmatan itu lebih *accountable*. Mengapa kita lakukan—tetapi, yang lebih utama, apa yang boleh, sesuai dan mampu dibuat dalam sesuatu keadaan (tidak melupai juga segala kesukaran kemudahan-kemudahan yang mungkin lahir nanti).

Dalam perancangan pelajaran, misalnya, kalau terdapat masalah besar mengenai pengangguran dan tenaga kemahiran tidak mencukupi, mungkin terdapat rancangan tergesa atau *crash-programme* yang kurang matang dan *ill-advised* pada sekolah/maktab/universiti-universiti. Ini membazirkan kerana kiranya ia gagal, yang menjadi 'mangsa' ialah kanak-kanak sekolah atau pelajar-pelajar yang berkenaan—yang terlibat dalam rancangan yang direbut secara tergesa-gesa dan *haphazard*.

Byrne (1974)<sup>19</sup> menghuraikan perancangan pelajaran, dan ia membicarakan tentang tenaga manusia dan kemudahan-kemudahan yang terbatas—

*'Educational planning, in the broad sense, is essential to ensure that the manpower and materials available are used to the best advantage, since waste of human material and of scarce resources must be avoided. . .'* mss. 77.

Namun begitu, perancangan juga menghadapi berbagai masalah. Makluman tentang penduduk atau data *demographic* adalah sangat mustahak, tetapi masalahnya ialah untuk mempedulikan arahaliran masa akan datang. Misalnya, pada pihak jabatan pelajaran, bagaimana hendak disesuaikan masalah di sekolah-sekolah yang mempunyai sedikit kanak-kanak di sesuatu darjah. Adakah elok dicantumkan dengan darjah lain—seperti darjah satu dengan darjah lima, satu kelas. Kerana keadaan begini

mungkin tidak tetap; tahun hadapan mungkin pula lebih ramai murid dan ini memerlukan darjah satu yang berasingan. Keadaan seperti ini sesuai dilihat pada keadaan kawasan-kawasan pedalaman dan di estet-estet getah/kelapa sawit.

Apakala pengangguran mula meningkat, elok bagi kerajaan 'memaksa' pelajar-pelajar disekolahkan dalam masa yang lebih panjang; atau lebih lama untuk meluluskan atau tamat pelajaran. Dengan adanya pelajaran yang dimestikan (*compulsory*) adalah lebih baik kepada murid dan ibu bapa, guru-guru dan juga kerajaan. Akan berkuranglah masalah sosial, kerana jarang terdapat budak-budak merayau tidak tentu tujuan dan terlibat dengan berbagai gejala atau aktiviti yang tidak diinginkan. Di sekolah, mereka lazimnya lebih terselamat, terkawal dan terjamin.

Namun begitu timbul juga masalah ekonomi. Disebabkan keadaan ekonomi yang tidak tetap dan mantap, oleh inflasi, lebih-lebih lagi kalau negara berkenaan menumpukan tukaran wangnya dari mengeksport barang-barang keluarannya itu, maka apa yang berlaku di negara asing secara langsung pula akan melibatkan ekonomi negeri berkenaan. Ini juga punyai kaitan dengan segala perancangan yang akan dilaksanakan itu.

Pihak perancangan mengadakan ruang yang agak terbatas dalam menukar-rombakkan segala yang telah ditetapkan kerana semuanya telah dipersetujui terlebih dahulu—bukan tindakan peribadi, keputusan seorangan. Lagipun, keadaan peruntukan sangat terbatas kerana dalam peruntukan yang diberi, sebahagian besarnya pergi kepada gaji kakitangan; dan hanya sedikit wang diperuntukkan untuk membuat 'perubahan' terhadap satu-satu rancangan.

Dalam keadaannya 'kebajikan' ini, pihak pengguna tidak ada had-batasannya menggunakan kemudahan untuk memenuhi 'kehendak' mereka itu. Dari itu, untuk memenuhi kehendak mereka sepenuhnya adalah satu perkara yang sukar dan mustahil. Apatah lagi kalau terdapat berbagai kesukaran kemudahan sumber-sumber untuk menjalankannya dengan lebih teratur, berkesan dan cekap.

Perancangan yang bersistematik menghendaki perundingan melewati segala perenggan kawasan perkhidmatan sosial—perubahan, kesihatan, pelajaran, perumahan, kebajikan, pekerjaan—dan juga dengan agensi-agensinya. Ini sering menimbulkan masalah kerana ada jabatan yang mempunyai pandangan yang sempit, yang sehalu, yang beku dan tidak mahu pada perubahan,

mencuba mencari jalan baru yang lebih maju. Dengan bekerja-sama begini memerlukan banyak pemikiran dan banyak kerja—banyak kerja bermakna banyak masalah (sedangkan gaji tak berubah!), oleh itu, untuk apa bekerja terlalu rajin, pula kiranya tersilap langkah, kena 'bamboo' dari pihak atasan. Ini menjadikan semangat itu patah atau mati begitu saja. Cara bekerja tanpa cabaran inilah yang boleh menimbulkan rasa bosan kadangkalanya dan menjadikan seseorang itu *sluggish*.

Perancangan bergantung pada cara menentu dan memungut segala arah-aliran (*trends*) sosial, dan juga ekonomik dan *demographic*, misalnya, faktor-faktor penting sama ada orang-orang bujang dan mereka yang tua-tua tinggal di rumah, *trend* pekerjaan masyarakat atau keadaan kekeluargaan yang berpecahbelah (perceraian). Ini semua memudahkan perancangan terhadap perumahan, pekerjaan, perubahan, riadah (Belia) dan sebagainya.

Perancangan bererti menentukan tidak mahu melakukan sesuatu dan juga untuk menentukan pula hendak melakukan sesuatu. Dan justru itu, dapat diambil alternatifnya: mana yang hendak dibuang, dipisahkan daripada yang hendak dipergunakan, dan mana yang perlu tindakan lebih mendalam. Pilihan antara yang sebegini banyak alternatif mendatangkan masalah juga, lebih-lebih lagi jika pihak perancang menganggapnya tidak mustahak dan 'pihak-pihak tertentu' menganggapnya sangat penting untuk dimasukkan ke dalam rancangan berkenaan.

Terdapat juga masalah kepentingan kebangsaan dengan yang berkaitan kepada kedaerahan atau kenegerian. Garis-garis panduan kebangsaan boleh mengelabukan pemikiran perancangan kedaerahan. Mungkin, tanpa sedar, berlaku sebagai 'perangkap'; tanpa memikirkan kehendak-kehendak masyarakat setempat. (Boleh dijadikan garis-panduan yang *standard* tetapi mungkin tidak begitu *revelant* dengan keadaan tempat berkenaan, atau berkonflik.) Elok juga dipusatkan pandangan pada program, pada *output* iaitu apa yang diberi kepada pihak-pihak berkenaan dan bagaimana ianya tercapai dan berjaya.

Sangat mudah untuk 'membuangkan' wang ke dalam longkang sekiranya rancangan itu gagal, seperti misalnya, dengan keadaan Hospital Latihan (*teaching hospital*). Kalaupun tersilap dirancangan mengenai segala dasar dan rancangan jangka-panjangnya, dibiarkan juga terus berjalan dengan memakan belanja yang sangat banyak. Ini lebih 'terselamat' daripada ditutup, atau lebih dahsyat, diletupkan sahaja. Ini akan menjadi petaka dari

segi politik, dan pentadbiran. Perancangan juga memerlukan kita mengetahui terhadap segala kemudahan yang ada dan yang tiada.

#### Kemudahan-kemudahan (sumber):

Tidak ada agensi yang dapat menjalankan aktiviti mengurus tanpa memikirkan segala kemudahan sumber-sumber punca-keluaran (*resources*) yang terpaksa digunakan untuk menguruskannya, juga bagi mengawalinya; atau tidak menghiraukan tentang soalan: berapa banyak pekerja-pekerja yang akan terlibat di dalam sesuatu pekerjaan atau rancangan, pengambilan mereka, latihan mereka, kesediaan ganti cuti sakit dan masa bersara dan sebagainya. Aktiviti tersebut adalah aktiviti urusan (*non-operational*). Mereka tidak secara langsung mengeluarkan atau 'memberi' khidmat dengan ertikata untuk diperbezakan kepada klien, pesakit, pelajar atau seumpamanya itu. Mereka tidak mengeluarkan segala barang-barang, benda-benda atau perkhidmatan untuk memenuhi matlamat organisasian, tetapi sebaliknya, mereka bertanggungjawab menentukan bahawa segala aktiviti-aktiviti itu dijalankan dengan sempurna tanpa merugikan agensi berkenaan.

Kesemua aktiviti sosial menghendaki kemudahan-kemudahan/sumber, biar sekalipun 'kemudahan' itu hanya 'masa' seseorang yang diperlui (seperti meminta pertolongan bantuan sukarela, atau kerja-kerja menasihati, kaunselling semasa dan lain-lain).

Kemudahan-kemudahan yang sering diperkatakan ialah—keuangan (*financial*), kebendaan (*material*), dan kakitangan (*personnel*). Ketiga-tiga perkara terbesar itu boleh dibahagi-bahagikan lagi mengikut kehendak, keupayaan, dan keadaan. Sekiranya ketiga-tiga faktor ini tidak terupaya diadakan oleh pihak Kerajaan, Badan Berkanun, Swasta atau Persendirian maka agensi atau organisasi tidak dapat ditubuhkan, tidak akan terwujud. Biar sebagaimana murni sekalipun segala matlamat yang dicita untuk mencapainya, tanpa kemudahan, tidak ada gunanya. Kerana ini adalah *reality*,—satu kenyataan, bukan teori yang tersarang dalam otak kepala sahaja.

Mengapa kita sering melaungkan untuk mendapatkan lebih segala kemudahan-kemudahan itu?

Sebagai perkhidmatan sosial yang terlibat secara langsung dengan masyarakatnya—dengan rakyat di peringkat kawasan, daerah, negeri dan juga persekutuan (kebangsaan)—yang kurang

mampu dari segi kewangan, keupayaan, kebolehan, dan kemahiran maka perlulah mereka ditolongi. Pertolongan ini beraneka cara mengikut keadaan klien, pelajar, pesakit, pengguna berkenaan juga. Disebabkan inflasi, misalnya, menjadikan organisasi itu membuang pekerjanya oleh kerana kelebihan kakitangan (*redundent*), akan melibatkan bukan sahaja keluarganya (dan anak-anak) tetapi juga masyarakatnya. Dan secara langsung mengaitkan pula dengan agensi sosial seperti kesihatan (*hospital*), sekolah, perumahan dan kebajikan. Ini adalah tali-temali. Lagi banyak masalah timbul (walaupun dilihat atau tidak oleh rakyat), pihak profesional terus mengikhtiarkan untuk mengurangkan atau menghapuskannya. Ini menghendaki lebih banyak kemudahan-kemudahan disediakan bagi menghadapinya.

Dari *demographic* dapat kita merancang, mengenai kemudahan-kemudahan yang diperlu. Misalnya, penduduk sesebuah negara lebih ramai dengan orang-orang tua, atau muda, atau orang-orang cacat, atau perempuan. Ini dapat dibuat satu unjuran (*projection*) tentang arah tujuan masa depan dan apa yang kita harapkan akan berlaku, bersabit darinya. Juga kalau katil-katil di *hospital* penuh dengan orang-orang tua (kerana sakit tua) elok diadakan 'tempat' agar mereka hidup lebih selesa. Atau bilangan anak-anak ke sekolah meningkat maka kemudahan disediakan untuk menghadapi masalah ini, sekiranya matlamat negara (juga jabatan berkenaan) untuk mengurangkan buta huruf, dan sebagainya. Agar jenayah sosial nanti akan dapat terhapus. Sekurang-kurangnya, tidak akan bermaharajalela atau berleluasa tanpa perancangan.

Disebabkan meningkatnya taraf hidup, jangkaan harapan, mengejar kemajuan, cita-cita membubung tinggi oleh itu pihak pelajaran memerlukan banyak tempat bagi pengajian tinggi untuk menampung keadaan yang kurang sempurna. Mereka yang tidak mampu untuk pergi ke luar negeri mendapat ilmu, diberi didikan di negeri ini. Ini demi kepentingan dan kemajuan serta pembangunan sosial.

Belanja sebenar juga mulai meningkat, lebih-lebih lagi dalam bidang perkhidmatan sosial. Peruntukan banyak dibelanjakan untuk gaji kakitangan, profesional, pakar-pakar dan tidak begitu banyak yang digunakan untuk 'perkhidmatan'. Kerana 'perkhidmatan' itu diberi percuma, maka ini lebih memberat-bebankan Kerajaan tetapi terpaksa dipikul. Jika tidak, akan nanti bertambah buruk padahnya disebabkan oleh masalah sosial.

Juga dengan adanya perkhidmatan, yang baru atau yang lama, akan dengan sendirinya wujud kehendak dan 'paksaan' diri untuk mendapatkannya. Keadaan ini dapat dilihat apabila perkhidmatan baru itu muncul di kalangan masyarakat—maka tempat itupun sering ditumpui orang, untuk mendapatkannya.

Pihak-pihak tertentu organisasi dan agensi lebih lantang mendesak untuk diperbanyak kakitangan, ditambahkan lagi peruntukan daripada yang sudah cukup ada itu. Desak itu, desak ini tanpa, kadangkalanya, merancang secara lebih sistematik.

Pihak kerajaan pula, atas desakan-desakan masyarakat—orang ramai, kakitangan profesional, ahli-ahli siasah—tidak begitu sukar untuk mewujudkan undang-undang (*legislate*), tanpa memikirkan kemudahan-kemudahan itu mencukupi atau tidak, dengan bertambahnya undang-undang baru itu. Ini juga menjadi semacam 'bom-jangka'—ledakannya merugikan semua. Undang-undang sahaja tanpa kemudahan yang secukupnya, tidak akan mendatangkan apa-apa kesan. Ini membuat pelaksanaannya kurang berkesan, atau hanya dilakukan pada peringkat paling minimum. Ini akan melibatkan keutuhan jabatan berkenaan dan pihak-pihak tertentu yang melaungkan, mendesak supaya mewujudkan segala perhidmatan-perkhidmatan itu.

Kemudahan-kemudahan juga perlu dipertambahkan apabila terdapat kemungkinan yang bertambah, misalnya dengan keadaan pemulihan orang-orang cacat. Sekiranya ramai orang-orang cacat dipulihkan dan terlatih dengan sesuatu kemahiran, adakah sesuai Kerajaan mengadakan undang-undang memaksa majikan mengambil pekerja-cacat dalam perusahaan mereka, atau dibiarkan secara sukarela dan keinginan majikan itu sendiri memilihnya. Apakah lagi kemudahan-kemudahan sampingan yang perlu diadakan untuk pemulihan jiwaraganya itu?

Pada masyarakat perindustrian, desakan dan tekanan yang kuat sering dilakukan supaya mengadakan segala kemudahan-kemudahan semoga mereka 'boleh hidup'. Mahu adakan banyak program dan rancangan seperti padang permainan (dengan adanya ini akan dapat mengurangkan tekanan ke atas sistem sosial) dewan masyarakat, pusat-pusat belia, pekerjaan dan sebagainya agar aktiviti mereka dihalakan kepada sesuatu yang manfaat.

Pendek kata, semua peringkat penduduk mahukan kemudahan-kemudahan berbagai bentuk, cara dan rupa disediakan. Juga sistem politik di hampir kesemua negara demokrasi mengadakan wakil-wakil rakyat dan mereka ini juga sama-sama mendesak



dibanyakkkan segala kemudahan dalam kawasan pilihanrayanya itu. Oleh itu, desakan untuk mengadakan kemudahan-kemudahan ini akan terus-menerus berpanjangan oleh semua peringkat rakyat, demi kesejahteraan sosial dan keadilannya.

Di sebalik kemudahan-kemudahan yang kurang mencukupi, ada juga di setengah tempat terlampau banyak kemudahannya. Oleh itu, kemudahan ini (melainkan bangunan) boleh diubah, ditukar dari satu tempat ke tempat yang lain. Pihak kerajaan juga boleh menukar segala kemudahan ini, bukan sahaja "mengambil" dari yang kaya untuk diberi kepada yang miskin, tetapi memperbahagikan kekayaan itu. Ini dibuat dengan cara menjual saham-saham segala industri yang dimiliknegerakan, yang dipunyai oleh kerajaan, kepada orang ramai dan sebagainya.

Ada yang berpendapat bahawa pelaburan dalam bidang pelajaran adalah merugikan. Pandangan ini adalah sempit kerana dianggap hanya keuntungan peribadi sahaja. Tidak terhadap *national productivity*nya. Dengan mendapat pelajaran tinggi, seseorang itu akan juga mendapat gaji yang tinggi. Dengan itu, seseorang terpaksa membayar cukai pendapatannya lebih tinggi. Ini menguntungkan kerajaan, di samping mendapatkan tenaga manusia yang mahir, matang, demi pembangunan negara.

Ada juga terdapat projek prestij dan bangunan yang indah-indah, mahal-mahal untuk menempatkan kakitangan ini. Lagi besar kerjanya, lagi tinggi gajinya, lagi lengkap dan teratur pejabatnya. Dilengkapi serba moden, dengan setiausaha peribadi, setiausaha sulit dan *stenographer* dan lain-lain kemudahan. Pun banyak memerlukan pegawai-pegawai profesional yang terlibat dengan klien-klien. Tetapi tidak semua kerja memerlukan pegawai tinggi, yang profesional, perunding dan pakar-pakar. Pegawai biasa pun boleh melakukannya. Oleh itu, kemudahan di sesuatu bahagian boleh ditukar supaya lebih samarata dan samarasa.

Perlu juga dikawal apa yang dibelanja. Wang peruntukan perlu dikawal agar dibelanjakan mengikut kadar dan yang mustahak sahaja agar tidak merugikan dan membazir. Dalam perkara ini, sistem *audit* itu adalah sangat baik, supaya mereka yang berkenaan akan lebih hati-hati membelanjakan peruntukan di bidang sosial. Dalam keadaan perkhidmatan sosial, nampaknya *the sky is the limit*. Bagaikan tidak ada had batasannya. Lebih teruk lagi kalau negara itu, negara kebajikan. Mereka akan terus mendesak dan menggertak kerana itu adalah HAK mereka

yang akhirnya buat mereka semakin malas dan negara papa.

Sistem cukai yang tinggi akan 'menghambat' mereka yang mewah, yang pakar, ke negara asing. Pelaburan modal juga susah didapati untuk pembangunan. Namun begitu, sistem cukai dapat menolong kerajaan menambah hasilnya dan memberi segala kemudahan-kemudahan yang difikirkan mustahak, demi kepentingan dan kesejahteraan masyarakat. Waima apa sekalipun, cukai pendapatan adalah sangat mustahak, dan beri peluang rakyat menolong kerajaan. Ini patut dilihat sebagai tanggungjawab rakyat kepada negaranya—membalas jasa atas hasil yang diperoleh dari bumi yang dipijak dan langit yang dijunjung!

Setelah mengenali konsep kehendak, sumber-sumber dan sebab-musabab perancangan, untuk lebih berkesan pada pendekatan perancangan terhadap dasar sosial, satu analisa kestrukturatur atau *structural analysis* adalah sangat perlu.

#### Analisa Kestrukturan:

Untuk memahami masyarakat sepenuhnya dari perspektif *sociological* atau ilmu kemasyarakatan, kita terpaksa mempelajari segala aspek-aspek strukturnya—atau bentuk susunan yang telah wujud dalam masyarakat. Pendekatan kestrukturatur, atau mengikut wujudnya struktur-struktur itu, ialah satu pendekatan yang *total*, yang menyeluruh terhadap memahami sesuatu masyarakat. Ia beranggapan bahawa masyarakat itu ialah satu kumpulan sistem-sistem yang salinghubungan, menjadikan ia satu '*systematic whole*'—yang 'lengkap' dalam bersistem itu. Misalnya, sistem sosial, sistem politik, sistem pelajaran, sistem kesihatan, sistem keagamaan, sistem *ideology*, sistem kewangan dan sebagainya. Sesuatu sistem itu terdiri dari unsur-unsur (*elements*) yang hubung-menghubungi, dan dalam erti ini, dikelola-susun-aturkan dan distrukturkan.

Halacara kestrukturatur ialah satu cara pendekatan untuk menyusun dan mengatur segala fakta-fakta sosial dan datanya. Data-data ini boleh didapati melalui berbagai bahan sejarah atau pengajian *empirical*. Untuk menggunakan rangka struktur dalam memilih data, kita mustahak pilih satu jangkamasa yang tepat dalam sejarah, mengesankan unsur yang menjadikan aneka sistem waktu itu, menghuraikan salinghubungan antara unsur-unsur yang berkaitan dengan struktur dan fungsi. Cara ini ialah *synchronic analysis*. Untuk mengulangi tatacara atau prosedur ini mengikut mana yang terdahulu (*sequential periods*) ialah me-

lakukan *diachronic analysis*. Dari analisa *diachronic*, kita dapat lebih memahami dan menterjemahkan segala keadaan unsur atau sistem dalam struktur dan fungsi-fungsi.

Kita sering boleh menganggapkan bahawa di dalam masyarakat terdapat persamaan dan salinhubungan antara unsur-unsur atau sistem-sistemnya. Juga adakalanya berbagai unsur di dalam aneka sistem-sistem sangat bergantung antara satu sama lain. Bagaimanapun, sesuatu sistem boleh juga bebas atau mencapai *autonomy* yang kelak akan mengganggu-gugat dan melahirkan ketegangan antara dua atau beberapa sistem. Ini mungkin disebabkan oleh berbagai faktor—luaran dan dalaman—terhadap sistem berkenaan yang sukar dipisahkan.

Di dalam mana-manapun keadaan masyarakat, kita dapat melihat tentang wujudnya sikap perkuasaan (*dominance*) satu atau lebih sistem ke atas sistem yang lain. Ini menunjukkan sebagai asas di mana sistem-sistem yang lain itu diadakan dan dijaga. Di dalam masyarakat kesukuan, keluarga atau sistem sukulah yang menjadi sistem yang berkuasa (*dominant*), sementara yang menentukan (*determinant*) itu ialah sistem ekonomi. Sistem penentu, dalam perkara ini ialah dalam berjenis *casualties*, akhirnya menjadikan masyarakat itu berpuak, bersukusakat, *feudal*, kapitalis, sosialis, komunis—dan cara beginilah kelompokan manusia menyusun-aturkan segala keperluan *material*, atau kebendaan, apa yang dinamakan, sistem ekonomi.

#### Langkah dan teknik untuk analisa 'makro':

A. Langkah yang utama di dalam halacara kestrukturkan, sebagai satu alat analisaan, untuk mempelajari masyarakat, ialah—

i) Bermula dari segala gejala atau *phenomena* yang boleh dilihat. Buatlah satu gambaran yang jelas terhadap keadaan sosial (berbentuk tulisan, rencana, rajah, gambarfoto dan sebagainya). Nyatakan segala kemungkinan fakta-fakta, data dan arah aliran, cara negatif dan positif, berkaitan masyarakat yang hendak diambil tindakan.

ii) Dari segala keterangan fakta-fakta, kesankan segala sistem dalam masyarakat sambil memperkelaskan fakta-fakta mengikut kepada sistem-sistemnya. Segala fakta yang bersangkutan dengan cara-cara masyarakat mengelola-aturkan penyusunan terhadap kehidupan (segi kebendaan), termasuk dalam sistem ekonomi. Fakta-fakta yang ada kena-mengena dengan cara masyarakat kelola, mengatur dan menyunnya untuk membuat

keputusan, tergolong dalam sistem politik. Fakta-fakta yang berkaitan dengan nilai-nilai, cita-cita, ideologi masyarakat terlingkung dalam sistem kebudayaan. Sistem kebudayaan akan juga membendung segala bidang batasan pelajaran, media massa (sebaran am), keluarga, kesihatan dan sebagainya.

iii) Tuliskan satu ringkasan kenyataan, membutirkan keadaan di bawah tiap sistem. Dalam membuat rencana kenyataan ini, cuba carikan jawapan pada soalan ini:

(a) Segi ekonomi. Adakah masyarakat rasa bahagia atau derita hasil dari sesuatu sistem ekonomi (iktisad). Siapa yang beruntung dan siapa pula yang rugi; dan berapakah nisbah antaranya itu?

(b) Segi politik (*political*). Sejauhmanakah penyertaan yang berkesan, secara langsung ataupun tidak, di dalam membuat keputusan itu dibuat oleh masyarakat yang berbeza kedudukannya.

(c) Kebudayaan. Apakah nilai-nilai asas? Adakah terdapat kebudayaan untuk rakyat jelata atau kebudayaan hanya untuk sege-lintir kaum elitis? Adakah ianya kebudayaan kedaerahan atau yang datang dari luar?

iv) Kemudian kita beredar kepada perkara-perkara yang tidak begitu ketara di dalam masyarakat kita ini (yang hendak kita hayati atau terokai):

(a) analisa tiap sistem dengan menumpukan perhatian pada salinghubungan kestrukturian unsur-unsur di dalam tiap sistem.

(b) kemudian beri pertimbangan kepada salinghubungan sistem-sistem antara satu dengan yang lain.

(c) tentukan bagaimana tiap sistem itu punyai kaitan antara seluruh sistem sosial. Adakah satu sistem punyai hubungan dengan yang lain-lain sebagai 'yang berkuasa' (*dominant*), dan yang lainnya pula sebagai 'yang menentukan' (*determinant*).

(d) perolehkan keputusan umum daripada analisa. Misalnya, sektor luarbandar memberi kemudahan tanaman (dan makanan) kepada sektor bandar dalam perhubungan antara mereka itu.

## B. Teknik-teknik: (soalan-soalannya.)

1. Sistem ekonomi: bagaimanakah pengelolaan serta penyusunan masyarakat dalam mengusaha dan mendapatkan segala kebendaan (*material*)?

(a) Pengeluaran.

(i) Apa yang dihasilkan? Pertanian atau Perindustrian? Untuk kegunaan tempatan atau bahan untuk dieksport?

- (ii) Di manakah segala pusat-pusat pengeluaran itu wujud?
- (iii) Segala bahan pengeluaran itu hakmilik siapa? Adakah segala itu kepunyaan persendirian atau bersama (beramai/bersyarikat dsb.) Di manakah semua tuan empunya itu tinggal—sama ada dibandar atau di sektor luarbandar (atau di luar negeri!).

Perhubungan sosial. Apakah yang menentukan perhubungan antara agen-agen pengeluaran itu? Misalnya, kedudukan taraf sosial sebagai perhubungan kaum intelek dengan kaum buruh—majikan/pekerja dalam kedudukan ekonomi.

Perhubungan keteknologian. Adakah ini ditentukan oleh salinghubungan yang lahir dari fungsi-fungsi mereka, misalnya: pemunya, pengurus, pekerja dalam lini pemasangan (*assembly line*)? Atau adakah ia ditentukan oleh pengawalan penuh seluruh proses pengeluaran oleh individu, seperti kaedahnya dalam *simple manufacture* atau pembuatan yang mudah? Iaitu, adakah proses pengeluaran itu hak individu atau orang ramai (masyarakat) atau negara.

- (iv) Apakah jenis sistem ekonomi yang terlibat? Kesukuan, feudal, kapitalis, sosialis?

(b) Pengedaran.

(i) Adakah berlebihan? Betul-betul atau cuma direka-reka, diada-adakan saja untuk menaikkan harga.

(ii) Bagaimanakah pula yang berlebihan (*surplus*) itu diperedarkan? Di manakah letaknya segala pusat pengedaran itu?

(iii) Apakah peranan-peranannya segala pusat pengedaran ini? Adakah mereka menetapkan bekalan, menentukan harga dan sebagainya?

(c) Penggunaan (*consumption*).

(i) Adakah ianya *subsistence* atau *surplus economy*?

(ii) Siapa (golongan masyarakat) yang menggunakan barangan berlebihan dan di mana segala ini ditempatkan?

(d) Lain-lain soalan (tambahan).

(i) Di manakah aktiviti ekonomi ini bergerak? Di bandar atau luarbandar? Cergas atau "hidup segan mati tak mahu".

(ii) Adakah penggerak dan dayausaha ekonomi ini datang dari luar kawasan aktiviti ekonomi itu duahala (*dualistic*)? Adakah terdapat sektor 'yang berkuasa' dan yang bergantung (*dependent*) di dalam sistem ekonomi? Bagaimanakah pula ini punyai hubungan? Misalnya, bagaimanakah sektor luarbandar bergantung pada sektor bandar? (dan sebaliknya).

2. Sistem politik. Apakah struktur organisasi bersama oleh kum-

pulan yang berbeza segi status, ras, ideologi.

(i) Apakah organisasi yang cuba untuk mendapatkan kuasa politik secara langsung? Diktator, Berparlimen, Demokrasi, Biro???

(ii) Apakah cara dan alat-alat untuk menjalankan kuasa? Mengikut perlembagaan, Undang-undang Ketenteraan (*Martial Law*), Military dll.???

(b) Huraian yang lebih luas.

Apakah sistem-sistem kecil organisasi bagi aspek-aspek yang lain untuk tindakan bersama dalam kelompok sosial? Contohnya, pelajaran, kesihatan, sebaran am, ketenteraan, keagamaan, kesatuan sekerja dan sebagainya.

3. Sistem Kebudayaan: Bagaimanakah dapat dijelaskan dan dipersebabkan keadaan ekonomi dan politik dalam sistem yang berunsur masyarakat?

(a) Sektor yang berkuasa.

(i) Bagaimanakah cara kebudayaan itu diketengahkan dan dalam kawalan siapa? Adakah terdapat sektor yang berkuasa dan yang dikuasai (*dominated*)?

(ii) Apakah perasaan, terpendam atau terlahir (yang juga simbolis) terhadap susunan yang ada oleh sektor yang berkuasa?

(iii) Apakah mesej yang hendak disampaikan?

iv) Apakah petunjuk-petunjuk ideologi—yang nyata dan yang terpendam.

(b) Sektor yang dikuasai;

Juga soalan-soalan seperti yang tertera di atas.

4. Lepas itu—

(i) ulasan keputusan dari analisa segi ekonomi, politik dan sistem kebudayaan, dan tubuhkan perhubungan-perhubungan antara keadaan sistem, ekonomi, politik dan kebudayaan, seperti yang telah terhurai di atas. Cara ini untuk membuat kita melihat kalau-kalau struktur sistem-sistem dapat membantu untuk menjelaskan keadaan masakini.

(ii) kemudian, cuba tentukan fungsi tiap sistem yang dilihat dari keadaan seluruh masyarakatnya.

(iii) akhirnya, periksa tindak-tanduk dan kedudukan sistem, yang telah terpampang dari sistem yang menentukan itu.

Nampak di negara maju dan yang membangun, bolehlah dikatakan bahawa sistem yang membuat penentu (*determinant*) pada hari ini ialah sistem ekonomi—yang akhirnya membuat masyarakat itu 'kapitalis'. Sistem yang berkuasa (*dominant*)

pula, ialah sistem politik—dan melaluinyalah segala sistem-sistem lainnya itu diselaraskan, dijagai.

Dengan cara yang terhurai di atas, iaitu menerusi analisa kestrukturannya, kita akan dapat bertemu dan melihat dengan lebih jelas segala pasukan kumpulan dan tindakan yang bergerak dalam masyarakat—di peringkat tempatan, daerahan, negeri, kebangsaan atau antarabangsa. Dari keterangan-keterangan dan pendapat, kita dapat sekurang-kurangnya membuat satu penilaian terhadap program spesifik dalam sesuatu keadaan, masa dan tempat. Sebagai satu contoh yang lebih terperinci, sila rujuk 'Lampiran 'A'—Analisa Kestrukturan Sekolah.

Halacara ini dapat menunjukkan bagaimana sistem pelajaran, yang dianggap sebagai salah satu sistem dalam masyarakat yang menyeluruh, dianalisiskan dari segi ekonomi, sosial, politik, *ideology* dan keagamaan. Dengan ini dapat dibuat perancangan yang lebih bersistem.

Dengan fakta dan data yang terkumpul membuatkan penganalisaan lebih tepat, pandangan dan pertimbangan lebih dalam, tajam dan saksama. Sesudah memahami kelemahan dan ketidakadilan sesuatu sistem itu, elok pula diberi perhatian pada, apa yang saya sebut, 'pilih kasih secara membina' demi keharmonian dan keutuhan masyarakat berbilang kaum. Kalau ini tidak diwujudkan, sampai ke bila sekalipun sesuatu dasar sosial itu sukar dicapai dengan cara lebih positif dan berkesan. Hakikat ini jangan dipandang remeh.

#### Pilih Kasih Secara Membina:

'Pilih kasih secara membina' yang saya istilahkan, (*positive discrimination*) patut dikaji dalam perancangan dan dasar sosial sesebuah negara, agar kita lebih memahami sebab-sebab sesuatu keutamaan segala kemudahan itu diberi kepada satu-satu pihak.

Forder (1974) telah mengesankan (*identified*) tiga cara sistem di dalam masyarakat, iaitu: Sistem Kapitalis, berasaskan pada ekonomi pemasaran; sistem Demokratik-politikal, berasaskan seorang satu undi; dan sistem Kebajikan. Pada pendapat Forder, masyarakat cuba untuk menyatukan ketiga-tiga sistem ini, yang masing-masing mempunyai beberapa prinsipnya yang tersendiri.

Marshall (1975) pula menarik perhatian kepada *Civil Rights* yang mungkin punyai hubungan dengan Sistem Kapitalis, *Political Rights* (hak-hak berpolitik) yang berkaitan dengan sistem demokratik-politikal, dan *Social Rights* berhubung dengan sistem kebajikan.

Mengenai 'sistem kebajikan' ini, Titmus (1958) mencadangkan bahawa kemudahan-kemudahan diperbahagikan melalui tiga sistem, iaitu: '*fiscal, occupational and social services*' atau '*fiscal*', pekerjaan dan perkhidmatan sosial yang termasuk, Kesihatan, Pelajaran, Perumahan dan pendapatan kewangan (dari jabatan berkenaan, dalam konteks ini, Jabatan Kesihatan dan Keselamatan Sosial—DHSS).

Dari itu, pilih kasih secara membina, ialah penentuan dan pemberian kebajikan atas prinsip 'memilih' dari yang *universalistic* itu. Dalam dekad yang lepas, hal sebegini dapat dilihat seperti dengan keadaannya: pertolongan tertentu *grant*, dasar pekerjaan sesuatu kawasan, skim pembersihan setinggan di satu-satu tempat, kawasan-kawasan keutamaan pelajaran, *urban aid*, projek pembangunan kemasyarakatan, peruntukan dan perbantuan kepada industri-industri yang tidak begitu maju dan sebagainya. Segala sekim ini wujud dalam pertengahan tahun-tahun 60an daripada saluran politik.

Dalam tahun 1960 terbit beberapa Laporan yang seolah-olah menghendaki dan berpendapat bahawa 'pilih kasih secara membina' itu adalah baik demi menyelesaikan berbagai masalah penduduk dan rakyat. Beberapa Laporan Pelajaran, misalnya Laporan-laporan Newsom (1963) dan Plowden (1967), juga Laporan Perumahan Milner Holland (1965) dan Laporan Perkhidmatan Sosial Peribadi oleh Seebohm (1968) ada kaitan rapat mengenai. Tidak kurang juga ucapan-ucapan dari Harold Wilson (*May Day* 1968), Enoch Powell (*Rivers of Blood*) atau 'banjir darah'—mengenai kaum-kaum pendatang; dan Sir Keith Joseph (1972) mengenai '*Cycle of Deprivation*', atau putaran-durjana oleh ketidak-upayaan.

Untuk meneliti beberapa laporan ini, misalnya, Laporan Plowden menubuhkan kawasan-kawasan keutamaan pelajaran. Mereka mencadangkan bahawa kriteria matlamat untuk pilihan keutamaan pelajaran bagi sekolah-sekolah dan kawasan-kawasan adalah perlu untuk mengesan sekolah-sekolah yang memerlukan bantuan dan pertolongan khas; juga untuk menentukan berapa banyak bantuan yang perlu diberi oleh kerajaan. Kriteria yang diperlui ialah mengesan tempat-tempat di mana 'kecacatan' pelajaran disebabkan oleh kecacatan sosial. Mereka mencadangkan kriteria utama yang boleh digunakan untuk mentaksirkan ketidak-upayaan adalah seperti berikut:

(a) Pekerjaan. *Census* Kebangsaan ke atas pekerjaan di dalam



kawasan tertentu, dan di mana terletaknya sekolah berkenaan, segala data dapat diberi dengan mudahnya. Analisa itu mesti menunjukkan bahagian pekerja mahir dengan yang tidak mahir.

(b) Besarnya keluarga. Lagi besar keluarga, lebih berkemungkinan lagi kanak-kanak itu dalam kemiskinan. Pendapatan tidak berbeza antara mereka yang kahwin dan punyai anak dengan mereka yang bujang. Saiz keluarga ada hubungan dengan kelas sosial, dan mereka yang mempunyai empat atau lebih anak-anak nampaknya dalam kumpulan pendapatan yang terke bawah. Saiz keluarga juga ada kaitan dengan ujian kecerdasan (*intelligence test*)—lagi besar keluarga, semakin menurun markah yang tercapai. Kanak-kanak mungkin mengidap dua kecacatan, iaitu dari kebakaan dan alam-sekeliling: sebab alam-sekeliling dan suasana rumahtangga inilah ibu bapa memberi sedikit sahaja perangsangan pada anak-anak dan tidak ada masa untuk mengambil berat kepada semua yang ada. Yang berpendapatan rendah pula, terpaksa bekerja lebih masa bagi menambahkan pendapatan mereka itu. Sering juga terdapat, isteri-isteri mereka tidak ada masa dan sedikit kudrat untuk ditumpukan pada kepentingan anak-anak. Saiz keluarga juga ada hubungan dengan pemakanan (*nutrition*), dengan pertumbuhan zahir. Dengan terlampau ramai keluarga memberi satu petunjuk terhadap keadaan rumah yang serba kurang, susah dan miskin. Banci Kebangsaan, ditambah dengan banci sekolah yang dibuat oleh pihak pelajaran, akan dapat menyediakan segala penerangan yang diperlu.

(c) Bantuan berupa wang atau benda-benda dari kerajaan adalah beraneka cara. Di mana ibu bapa tak berkeupayaan, kanak-kanak mereka diberi makan percuma di sekolah-sekolah. Bilangan yang menerima kemudahan ini berbeza dari sekolah ke sekolah oleh itu dapat dikaji dan menentukan terhadap kehendak-kehendak ini.

(d) Kesesakan (*overcrowding*) dan berkongsi rumah: patut juga dimasukkan ke dalam kriteria. Ia akan mengesan keluarga-keluarga dalam perumahan yang bersesak dalam tengah-tengah bandar dan kawasan 'setinggan'. Ini adalah satu panduan yang kurang tepat kerana ia akan mengeneipkan segala kehendak-kehendak pelajaran dari setengah estet perumahan dan lain-lain kawasan yang juga mungkin seburuk itu.

(e) Malas ke sekolah dan ponteng adalah selaku petunjuk sosial terhadap keadaan rumah dan akan menentukan kemajuan di sekolahnya. Ponteng sekolah juga terlibat dengan kenakalan

budak-budak (*delinquency*). *Survey* Kebangsaan (1964; data dari sekolah-sekolah) menunjukkan bahawa 4% kanak-kanak dalam *sample* (contoh) tidak datang ke sekolah, dan sebab-sebabnya yang diberi, tidak menasabah.

(f) Bilangan kanak-kanak yang cacat akal, 'terganggu' (*disturbed*) atau cacat di dalam sekolah-sekolah biasa. Ini berbeza antara satu majlis tempatan dengan yang lain, mengikut keadaan sekolah-sekolah khas yang terdapat dan dasar-dasar mengenai kegunaannya itu. Tetapi, di mana-manapun, pembahagian nampaknya lebih tinggi dalam daerah yang ramai penduduk yang tidak berkeupayaan. Adalah satu hakikat bahawa sekolah-sekolah khas memerlukan tambahan kakitangan, dan peluang yang sama diberi kepada sekolah-sekolah biasa di mana terdapat bilangan yang ramai kanak-kanak seperti itu (yang cacat).

(g) Keluarga yang 'tidak lengkap', di mana kehilangan antara satu, ibu atau ayah, meninggal dunia atau tidak tinggal bersama oleh sesuatu sebab tertentu. Dari itu, tidak dapat memberi didikan yang sempurna tanpa pertolongan khas.

(h) Kanak-kanak yang tidak tahu bercakap bahasa Inggeris mestilah diberi lebih banyak masa '*if they are to find their feet in England*'—kalau mereka hendak hidup di England.

Pada perenggan 133, Laporan tersebut menggambarkan kedudukan sekolah berkenaan yang berada di dalam kawasan ketutamaan sebagai mempunyai: susah hendak sampai; bising lalu-lintas yang tidak berhenti; berdekatan dengan lorong sempit; bersesak dengan kereta dan motor di tepi 'lorong' lalulintas; tempat buangan sampah di kawasan terbiar dekatnya; tidak adanya padang mainan di sekolah atau berhampiran dengannya; tempat mainan yang sangat sempit; bangunan buruk (dan sangat tua); keadaan di dalamnya tidak selesa (*poor decorative condition*); lorong-lorong sempit; bilik-bilik gelap; bilik simpan pakaian yang bersesak dan tidak dipanaskan; tandas di luar tidak berbumbung; bilik kakitangan yang sempit; tidak cukup tempat untuk menyimpan kelengkapan pelajaran; tempat kecil untuk bergerak-cergas dan Pendidikan Jasmani; makan di dalam darjah (tidak ada dewan yang tertentu); melukis dengan hanya beralaskan meja; pelajaran muzik membisingkan oleh itu mengganggu murid-murid lain yang sedang belajar; antara kelas-kelas tidak ada penyekat yang *soundproof*, tidak ada bilik kecil untuk kerja berkelompok; tidak ada bilik kecil untuk *tuition* bagi kumpulan kecil; tidak cukup ruang untuk menunjukkan (*display*)

barang buatan kanak-kanak; tidak ada tempat untuk menyimpan buku-buku dan menunjukkannya (hanya terkunci di dalam almari); tidak ada *privacy* tempat bila ibu bapa menunggu untuk menemui guru besar; kalanya, guru besar dan setiausahanya berkongsi bilik; dan sebagainya.

Laporan itu menegaskan juga bahawa 'pilih kasih secara membina' diberi sepenuhnya pada sekolah-sekolah seumpamanya dan kanak-kanak di dalamnya, mestilah lebih dari hanya menyamakan kemudahan-kemudahan. Langkah pertama mestilah meningkatkan daya capai sekolah yang rendah ke tahap purata kebangsaan, supaya mereka akan lebih baik lagi. Bagi menentukan keadilan, dikaji keadaan rumah, jiran-tetangga dan keadaan sekelilingan dari mana kebanyakan kanak-kanak itu berasal, tidak banyak memberi pertolongan, semangat dan azam untuk berusaha belajar. Oleh itu, sekolah-sekolah mestilah memberikan suasana yang lebih sempurna bagi menggantikan apa yang tidak terdapat di rumah dan persekitaran mereka itu.

Perenggan 174 perakuan itu menekankan, saya petik:

*'As a matter of national policy, "positive Discrimination" should favour schools in neighbourhoods where children are most severely handicapped by home conditions . . . Authorities should be asked to say which of their schools should receive extra help from national resources. The Department of Education should formally designate those schools and areas in most need as Educational Priority Areas'.*

Laporan berkenaan memperakukan kakitangan tambahan dengan gaji tambahan dan segala yang dapat menolong guru-guru. Ini termasuk program bangunan, buku-buku dan perkakas-perkakas, hubungan perantaraan lebih erat dengan maktab dan universiti, kemudahan-kemudahan pelajaran sambil berkhidmat, sekolah masyarakat patut juga dicuba, dan sebagainya.

Laporan Seebohm (1968) mengadakan satu bahagian mengenai 'Kawasan keutamaan untuk pembangunan masyarakat'. Perenggan 485 menyatakan bahawa perhatian terhadap pembangunan untuk masyarakat sering dikaitkan dengan tanggapan bidang kawasan kehendak yang khas (*areas of special need*), iaitu, sesuatu tempat yang terdapat beraneka masalah sosial yang mendesak, keadaan sekitar fizikal yang kotor, buruk, dan tidak mendapat layanan sempurna oleh perkhidmatan-perkhidmatan sosial secukupnya, adalah difikirkan adil untuk menerima perhatian yang khas dan pemberian segala kemudahan tanpa se-

katan. Beberapa contoh pendekatan ini terlihat dalam 'Plowden Report' mengenai sekolah-sekolah rendah dan Laporan Cullingworth, mengenai 'New Communities' terhadap pekan-pekan baru. Laporan Milner Holland (1965) mencadangkan bahawa kawasan yang banyak terdapat perumahan yang 'tidak baik' mestilah dijadikan kawasan-kawasan kawalan khas di mana keadaan hidup perumahan yang buruk *diattacked comprehensively* dan ditolongi seberapa yang patut. Masyarakat yang mempunyai ramai kaum pendatang mestilah mendapat perhatian utama (oleh sebab-sebab tertentu). Jawatankuasa Kebangsaan *Immigrants Commonwealth* (1967) telah membuat perakuan bahawa kesukaran sosial dan ekonomi yang dihadapi oleh pihak perbadanan tempatan di mana terdapat ramai kaum pendatang mestilah diakui dan diterima sebagai satu tanggungjawab kebangsaan. Ia mencadangkan bahawa tiap kawasan dinamakan '*areas of special housing need*' di bawah kawalan dan pengurusan Badan berkenaan, dan juga menjadi pemusatan perhatian terhadap program pemulihan dan pembangunan-semula.

Laporan ini tidak pula mencadangkan secara terperinci bagaimana kerajaan pusat dan perbadanan tempatan hendak menentukan kriteria untuk kawasan-kawasan pembangunan sosial. Berkaitan dengan kemudahan-kemudahan, Laporan itu menyatakan bahawa sekiranya terdapat banyak kemudahan, sebab diskriminasi (atau untuk 'memilih kasih'—pada satu-satu projek) akan berkurangan. Ini tidak bererti (dalam menjalankannya) merampas kemudahan-kemudahan dari kawasan yang berada di beri kepada kawasan yang serba kurang. Seharusnya, banyak kemudahan diwujudkan dalam kawasan-kawasan yang tidak berkeupayaan ini agar perasaan diskriminasi tidak wujud.

Sebagaimana Townsend (1976) menyatakan bahawa anggapan segala kepincangan masyarakat begitu ketara di setengah kawasan dari yang lain, mempunyai sebab yang nyata. Perumahan tidak sesuai; keadaan dan suasana sekeliling tidak memuaskan. Lepas dari Laporan Plowden, 'pilih kasih secara membina' menjadi satu perkara yang sering diikuti dan diambil perhatian oleh berbagai peringkat majlis tempatan dan kerajaan. Segalanya dipertingkatkan agar dapat memenuhi kehendak-kehendak sosial dan untuk meningkatkan perkhidmatan-perkhidmatan fizikal ke taraf yang lebih baik.

Sir Keith Joseph (1972) selaku Menteri Perkhidmatan Sosial menyatakan bahawa nampaknya terdapat banyak ketidakupaya-

an dan ketidak-sesuaian (*maladjustment*) berterusan dari generasi ke generasi melalui apa yang dipanggilnya '*cycle of deprivation*'—atau, putaran durjana disebabkan ketidak-upayaan. Ibu bapa yang tidak berupaya (*deprived*) semasa kanak-kanak, dan kemudiannya pula menjadi ibu bapa kepada generasi kanak-kanak yang tidak-berupaya. Memandangkan hal ini dan oleh kerana beliau adalah seorang Menteri, beliau dapat mengelola, mengatur dan menyusun perkhidmatan dan mengarahkan semula segala kemudahan tertumpu kepada mereka yang sangat-sangat berkehendakkan.

Pada pihak yang mengkritik menyatakan bahawa ketidakmampuan dan upaya itu tidak sepatutnya ditumpukan kepada sekolah-sekolah sahaja, malah hendaknya lebih menyeluruh, yang merangkum kawasan ketidak-upayaan dan murid-murid serta ibu bapa mereka.

Pilih kasih secara membina ini tidak akan mendatangkan kesan apa-apa sekiranya segala kemudahan yang hendak ditumpukan kepadanya itu tidak sampai, atau 'disabotaj'.

Dalam satu seminar, George Jeffery (Mac, 1979) menegaskan bahawa kemiskinan itu ialah masalah struktur lebih dari masalah peribadi, oleh itu, perlu dilihat dalam perhubungan dengan fungsi dasar sosial dalam masyarakat kapitalis yang pada lazimnya, untuk menjaga *status quo* dari dan mereka yang miskin melarat.

Edwards (1975) menegaskan bahawa, saya petik:

*"People are not only or even mainly deprived because of the area they live in, but rather, they live where they do because they suffer disqualifications in housing, employment and education".<sup>20</sup>*

Kita akan bertanya, mengapakah sesuatu kawasan atau masyarakat itu memerlukan 'pilih kasih secara membina' begini? Apa nanti pandangan dan perasaan masyarakat seluruhnya di sebuah negara?

Ini dianggap perlu oleh kerana kesilapan sejarah, atau pihak pembuat dasar, yang 'tersilap' merancang sesuatu dan hasilnya, sesuatu kaum menjadi 'mangsa'. Oleh itu sangat perlu memberi kemudahan terpilih (*selective benefit*), yang pada Profesor Titmus mencadangkan '*infrastructure of general levelling up*', iaitu, satu skim yang tinggi direndahkan sedikit dan yang rendah dipertingkatkan sedikit; adakan sesuatu had minimum untuk menjaga *standard* supaya tidak terdapat yang lebih susah

dari yang ditetapkan itu. Juga, bukan hanya memberi kepada seseorang itu *barest* minimum sebaliknya masukkan banyak kemudahan sumber-sumber untuk meninggikan daya pencapaian mereka. Mereka diperlibatkan ke dalam struktur sosial untuk sama-sama bertanggungjawab. Ini menghendaki perancangan yang positif, dan dasar yang dinamis!

Segala yang dihurai di atas ini terpulanglah pada sistem yang ada (atau masih belum ada) untuk diberi fokus di mana-mana peringkat tindakan—terpulang juga pada satu-satu keadaan tertentu, pandangan dan desakan awam, serta ideologi kerajaan yang mendukung cita-cita dan hasrat rakyat, demi mencapai keadilan sosial.

Peringkat-peringkat sistem yang hendak diberi perhatian demi perancangan yang lebih jitu, yang lebih kesan dan bermakna, terbahagi kepada dua; iaitu sistem-sistem makro dan mikro.

Ada yang menyatakan bahawa kebanyakan program atau aktiviti-aktiviti yang diwujudkan untuk menghadapi masalah sosial diasaskan pada keputusan, penerimaan serta pengalaman yang selaras dengan *ideologi* mereka yang tidak mempunyai masalah—dengan lain-lain perkataan, mereka yang tidak terlibat atau tidak mengalami masalah berkenaan, secara langsung. Biar-pun bagaimana, sesuatu asas perlulah dipegang demi untuk merancang bukan hanya sekadar halacara *pragmatic*, yang juga harus dirancang berasaskan pengalaman.

#### Sistem Makro:

Sistem-makro (*macrosystem*) adalah yang dikaitkan dengan kekompleksian sistem sosial yang menyeluruh, yang besar bidang batasannya, yang meliputi penduduk yang lebih ramai di merata-rata dalam keadaan alam geografinya.

Bagi membentuk perspektif makro mengenai tugas dalam menghadapi segala masalah sosial, beberapa ciri-ciri tertentu masalah-masalah dan amalan sistem-makro telah dihurai oleh Walter L. Walker dalam makalahnya: '*Utilizing Research Findings For Macrosystem Intervention*'<sup>21</sup>. Menurut Walker, amalan sistem-makro itu ialah suatu yang menjangkau dan meliputi segala peranan dan tugas di dalam bidang perancangan sosial, dasar sosial, pembangunan dan pentadbiran sosial. Dalam konteks sistem-makro, segala peranan dan tugas-tugas ini dibezakan daripada kumpulan peranan-tugas di dalam konteks yang rumit, dengan tindakan penyelesaian-masalahnya. Oleh itu, dalam

makna yang dihuraikan oleh Walker ialah, yang dihubungkan dengan sistem yang kompleks dalam skel yang luas, dengan tindakan pada sistem yang menyeluruh dan besar, melibatkan rakyat yang ramai, di merata-rata dalam sesebuah negara.

Masalah-masalah sistem-makro termasuklah seperti kemiskinan, diskriminasi kelas, sosial dan ras, rumah-rumah yang bermutu sangat rendah, penyalahgunaan dadah, penyakit otak, juga segala aneka masalah yang *diconceptualized*-kan dan sukar dianalisis seperti kesahsiah (*personality*) seseorang, perhubungan dinamis, satu keluarga, jiran tetangga atau masyarakat tempatan. Masalah-masalah seperti ini sukar diwujudkan rangka yang tepat, yang konkrit, yang boleh dianalisis seperti lazimnya bagi penyelesaian masalah. Pada umumnya, kita tidak bertindak secara menyeluruh terhadap mana-mana sistem biasa yang tertentu (*natural system*), tetapi kita terlibat dengan bahagian-bahagian sistem, ataupun bahagian-bahagian berbagai sistemnya. Oleh itu, dengan terwujudnya sistem penyelesaian-masalah maka menjadi tugas utama pengamal (*practitioner*) sistem-makro bertindak dan menyelesaikannya.

Perancangan dalam sistem sosial atau sistem-kecilnya yang kita kenakan pula perenggan (atau bidang batasannya itu) seperti persatuan kebangsaan masyarakat tempatan atau negeri telah meningkatkan masalah disebabkan kerumitan dan salinghubungan unit-unit sosial, tambahan lagi dengan lahirnya segala masalah *metropolitan*, kebandaran dan keserantauan. Masalah-masalah yang dihalusi dalam jenis-jenis sistem sebegini, bagaimana rumit sekalipun, tetap juga diasaskan pada prinsip perenggan/kewilayahan. Bagaimanapun, segala yang memisahkan dan menjauhkan dari segi unit sosial dan fizikal telah terlerai dan sebaliknya lahir salinghubungan masyarakat yang kuat dan bertambah rumit, seperti disebabkan oleh keadaan dan kepentingan ekonomi, sumber-sumber, pelajaran, perburuhan, komunikasi, perumahan dan aneka masalah sosial yang tindih-bertindih dalam kawasan *metropolitan* dan perbandaran dan juga dengan lain-lain sektor sosial dan fizikal dalam masyarakat seluruhnya.

Perancangan bagi seluruh penduduk atau perancangan untuk sesuatu bahagian penduduk, sistemnya adalah juga besar dan rumit dan tindakan atau intervensi melibatkan penduduk yang ramai, serata pelosok dan rantau. Perancangan untuk keseluruhan penduduk itu adalah yang berhubungan dengan sistem biasa (*natural*). Sebaliknya, perancangan pada skel yang lebih kecil

terhadap sesuatu kumpulan masyarakat yang didapati punyai masalah, sering melibatkan pembinaan sistem penyelesaian-masalah (*problem-solving*) oleh kerana banyak masalah dan cara penyelesaiannya itu tidaklah mudah masuk ke dalam sistem sosial biasa.

Contohnya, kalau matlamatnya ialah pilihan untuk mengubah aturan jagaan kesihatan bagi orang-orang tua, penumpuan intervensi atau tindakan yang cara langsung itu bukanlah terhadap sistem yang seluruhnya (*systemwide*), walaupun terdapat ada salinghubungan antara jagaan kesihatan serupa itu, lain-lain persediaan jagaan perubatan, kumpulan-kumpulan yang tidak hanya dikhaskan kepada orang-orang tua sahaja, dan bahagian-bahagian dari berbagai institusi sosial.

Amalan sistem-makro ini lahir dalam organisasi-organisasi yang sasarannya itu adalah pada berbagai peringkat dan sudut antara kumpulan masyarakat dan institusi sosial dalaman mereka bertindak, berfungsi. Ini menghendaki pihak perancang yang sensitif terhadap petunjuk masalah (*problem indicators*) yang membayangkan maksud dan memberi penerangan untuk memulakan perancangan, dasar dan tindakan pentadbiran. Pihak perancangan juga harus responsif, perlu bergerak-balas kepada ketua-ketua dari kaum yang punyai masalah atau ketidakpuasan sesuatu hal, dan wakil-wakil kumpulan masyarakat. Segala yang patut diambil-beratkan bukanlah hanya dengan kemiskinan, perumahan yang kurang, atau pelajaran anak-anak mereka, tetapi lebih-lebih lagi terhadap kesan masalah ke atas sesuatu masyarakat tertentu atau *society* seluruhnya. Kes Bantuan Am ialah satu contoh ciri-ciri tertentu pertentangan nilai dalam amalan sistem-makro. Pihak petindak dan pendesak yang bersimpati dengan orang-orang susah, yang miskin melarat, terus akan berusaha untuk mendapatkan peruntukan yang lebih besar dengan tidak banyak cerewet; kumpulan yang lain pula cuba mendapatkan sokongan agar peruntukan itu dikurangkan sambil mengenakan sistem kelayakan (*eligibility*) pula. Percanggahan ini ketara di mana-mana pun kerana nilai manusia itu tidak semuanya sama dalam semua keadaan, masa dan tempat.

Dengan terwujudnya pendapat terhadap skel masalah dan intervensi (*problem and intervention scaling*) boleh memberikan kita sesuatu *clue* atau bayangan mengenai keadaan penyelesaian-masalah di peringkat sistem-makro, sebagai satu cara dasar sosial. Sesuatu masalah yang ditakrifkan itu ialah segala yang



melibatkan masyarakat yang menyeluruh, seperti kos bantuan am, cara-hidup masyarakat yang berpendapatan rendah dan sebagainya. Dari itu, kita berusaha dan dapat bertindak dalam hal kawalan sosial (*social control*). Kawalan-kawalan ini boleh dilakukan melalui situasi dalam runding cara (*counselling*) dan organisasi kejiwaan yang mendapat kerjasama ahli-ahlinya atau yang lebih tegas dan memaksa, melalui dendaan dan potongan geran yang diberi. Bagaimanapun, pekerja sosial lazimnya memilih cara kawalan yang lebih selamat, dalam ertikata mengadakan kawalan sosial menerusi organisasi sukarela—iaitu, penglibatan orang ramai dengan penyertaan dalam projek dan aktiviti kerajaan, agar mereka lebih memahami sesuatu masalah itu dengan lebih mendalam. Masalah sosial yang wujudnya dari masyarakat sering pula berkonflik oleh sebab timbangan nilai masyarakat yang berlainan kaum, kebudayaan, agama dan sebagainya. Kita dapat lihat segala ini dalam tugas-tugas yang bersembunyi undang-undang (seperti pelacuran, kenakalan kanak-kanak, salahguna dadah, anak angkat dll.) berbanding dengan tugas biasa ('kebajikan' dalam ertikata yang lebih luas).

Ada juga beberapa faktor yang dilahirkan oleh masyarakat itu sukar dikawal. Ini adalah seperti, penghijrahan penduduk desa ke bandar-bandar atau segala faktor-faktor 'tolak-dan-tarik'; dari *rural* ke *urban* di kawasan-kawasan perindustrian. Segala ini melahirkan masalah: masalah setingan, 'perlumbaan' dan pertentangan antara kaum, ketidak-tenteraman dan rusuhan, jangkaan-jangkaan yang terbantut disebabkan segala harapan tidak tercapai dan ini menyebabkan frustrasi, dan segala perubahan-perubahan yang mengganggu-gugat kestabilan kawasan dan juga pada seseorang individu itu—terpulang juga kepada faktor keperibadiannya.

Di peringkat sistem-makro, kita lihat bahawa sekiranya tujuan kita untuk mencegah masalah-masalah serupa itu atau menyelesaikannya dengan cara yang berkesan, kita memerlukan program-program Kebajikan Masyarakat yang ada kaitan rapat dengan segala masalah yang terhurai itu. Jika kita mentakrifkan tugas-tugas iktisas (*profesional*) sebagai tolong melegakan segala keadaan-keadaan sebegini, seperti melegakan rasa tegang dan cemas berbangkit dari keadaan ketidak-tenteraman dan terganggu hubungan yang pernah wujud, maka program-program perkhidmatan kepada individu dan kelompok yang berkenaan, adalah sesuai dan tepat. Ini juga dapat menguji kekesan-

nya, sejauh manakah pihak-pihak tertentu itu merasakan lebih 'bahagia' dan selamat hasil dari program Jabatan.

Amalan sistem-makro yang mencetuskan tindakan sosial cara langsung atau persediaan untuk penyaluran perkhidmatan-perkhidmatan tempatan, mempunyai tujuannya yang tertentu, mengubah mutu penghidupan sosial. Pengamal sistem-makro mentakrifkan kebolehan dan kecekapan keprofesionalannya dalam konteks kedudukan mereka dengan program atau aktiviti sistem kebajikan masyarakat untuk melihat, memeriksa dan mengganggu-tindak (*intervening*) dalam masalah-masalah tertentu. Kedudukan ini dilakukan dari sailngtindak jarak jauh dalam mana program kebajikan masyarakat itu dikendalikan. Segala rupa masalah ini dilihat secara keseluruhannya menerusi laporan penyelidikan dan percontohan berbagai perkara (*sampling of issues*). Yang jelek kedudukan ini ialah bila dilihat dari jarak jauh akan juga tidak dapat menepati ketepatannya atau '*distance also distorts*' sesuatu perkara itu. Di samping itu, perubahan tidak semestinya pula melahirkan apa yang diharapkan, dan aktiviti atau program yang diperakukan itu pula mungkin bukan apa yang seharusnya diperlui di peringkat tempatan atau di dalam sesuatu organisasi yang khas. Pengalaman yang berbeza dalam mutu penghidupan ini mungkin berlaku antara perancang-perancang dengan pekerja-pekerja sosial, oleh itu, tidaklah mustahil kalau perspektif, nilai terhadap sesuatu itu, juga turut berbeza.

Amalan sistem-makro ini, seperti lain-lain jenis amalan kerja-sosial juga, bukanlah satu benda penemuan (*discovery*) tetapi adalah pembangunan, yang harus dikaitkan sama berbagai jenis amalan yang nyata dalam arena tindakan sistem-makro.

Dari apa yang ternyata itu, dapatlah digambarkan bahawa pengamal sistem-makro ini perlu seorang yang mempunyai ciri-ciri peribadi tertentu yang khas, seperti keboleh-lenturan (*flexibility*), penyesuaian (*adaptability*), autonomi, tabiat sering bertanya, dapat menghadapi frustrasi dan mengawal ketidak-kenaan-mengenaan (*ambiguity*). Harus jangan dilupai juga ialah kepimpinan. Segala ciri-ciri tertentu ini adalah sangat berguna kepada pekerja-pekerja sosial dan dianggap sangat penting juga untuk pengamal-pengamal sistem-makro yang sering menjalankan tugasnya tanpa pertolongan dan perbantuan yang sedia wujud dalam keadaan amalan pekerja-sosial di dalam organisasi kebajikan masyarakat yang telah distrukturkannya dan juga

telah terbentuk segalanya.

Sesudah kita huraikan sistem-makro ini, mari pula secara selayang pandang kita kenali sistem-mikro yang *opposite* atau berbeza dari hal di atas.

### Sistem-Mikro:

Carol H. Meyer, menulis mengenai '*Practice On Microsystem Level*', Bab 10, dalam buku yang sama, menjelaskan bahawa, sistem-mikro bermaksud, sistem yang kecil. Dalam kerja-sosial, unit-unit perhatian yang dilibatkan ialah individu-individu, keluarga, dan kelompok-kelompok kecil. Tiap satu itu dilihat, diambil kira, diperhitungkan dengan cara lebih bersistem, lebih teratur dan tersusun, juga *transactionally*. Apakala kes-kes ini dihalusi dalam keadaan sistem-sistem, maka menjadi wajarlah diperbezakan antara tingkat atau paras sistem-sistem dengan konsep-konsepnya yang baru, bukan sahaja dengan teknologi baru—dan implikasi pemikiran pada sistem-sistem itu (*system thinking*) ialah yang menjadi sebab analisa ini. Intervensi atau campurtangan dalam sistem-mikro berupa perlibatan terhadap perkhidmatan-perkhidmatan yang disatu-perstukan (*individualizing services*). Bentuk dan cara manakah perkhidmatan-perkhidmatan itu, siapa yang menyediakannya dan siapa pula yang menerima segala kemudahan itu hendaklah dipersoal, diperbahaskan secara serius, namun perhatian kepada individu selaku ianya, terhadap keluarganya, terhadap kelompoknya, dan terhadap masyarakatnya, menjadi prinsip aturan dan kelolaan (*organizing*).

Kerja-kes itu ialah satu proses pengindividuan; 'buat' kes atau memilihnya dari yang banyak-banyak itu, atau memperbezakannya dari yang lain-lain yang juga tidak sama, menjadi amalan biasa—untuk mengkaji kalau-kalau kes berkenaan memerlukan tindakan secara *methoda* atau kaedah kelompok, cara 'rawatan' keluarga (menghendaki tindakan dan pertolongan keseluruhannya), temuduga di pejabat, berunding dengan guru di sekolah, memasukkan jadi ahli dalam sesuatu kumpulan, menguruskan dengan perkhidmatan pentadbiran awam dan sebagainya lagi ini adalah amalan pengindividuan, tindakan satu-satu. Dalam pandangan sebegini ialah berupa pandangan bersistem (*system view*) oleh kerana ia mengambil perhatian pada segala *interlocking salient system* yang berpunca dari seseorang, dari individu itu. Konsep tunjang dalam hal ini masih individu-dalam-keadaan-

nya yang berkenaan itu.

Dalam buku yang sama diperkatakan juga, bahawa terdapat kesilap-anggapan mengenai perbezaan antara masalah sosial dengan individu yang menderita, yang mengalami kesusah-pahayannya. Seseorang yang menderita oleh sesuatu masalah sosial mungkin memerlukan pertolongan mengenainya; ia mungkin ingin lari darinya, menghumbankan masalah itu jauh-jauh, atau diberikan kepadanya apa yang ia tidak terupaya memperolehi. Ia mungkin menghendaki dan memerlukan seseorang untuk memberikannya segala kemudahan dan segala kehendak yang dianggapkannya perlu, secara menasihatinya, membimbingnya dan mengkaunselkannya, kerana sebagai seorang manusia, ia mempunyai masalah yang sama dengan orang lain. Pun, wang, pekerjaan, perumahan, kesihatan, pelajaran adalah benda yang kita utamakan. Oleh itu, sekiranya situasi sosial yang membangkitkan keadaan dan perkara utama ini tidak dapat dipenuhi, tidak terdaya menjangkaunya, atau sekiranya pekerja-kes tidak upaya mengadakannya atau menolongnya ke arah itu (ataupun keadaan kemudahan/sumber itu masih belum wujud dalam masyarakat) maka mangsa masalah sosial yang umum ini merasai ia hanya ditolungi sedikit benar dan kesannya tipis sekali. Ia, sekalipun pekerja-kes itu seorang yang baik, manis, bersopan, sangat mengambil berat, tetapi apakah pertolongan atau perubahan tertera, atau diwujudkan atau dinilai? Apakala disebabkan kehendak-kehendak asas manusia itu, membelenggu hidup mereka, menguasai pemikiran mereka; dan seseorang yang ingin menolongnya perlulah pula terdaya menyediakan segala yang kekurangan pada klien dalam hidupnya itu. Iaitu, perantaraan kerjasama yang asas seboleh mungkin.

Keadaan sesuatu yang kita buat atau jalankan melalui proses yang dinamakan kerja-kes itu ialah '*individualized sociopersonal unit*', seorang atau beberapa orang yang terlibat dalam permasalahan dengan kekompleksian yang lahir dalam keadaan sosial itu. Orang-orang yang punyai masalah yang rumit dan segala hubung-tindaknya, menentukan pemusatan perhatian yang patut diambil; apakah matlamat khas (tujuan) yang sesuai dicari, dan cara manakah intervensi yang boleh menjayakan maksud ini. Apabila beberapa banyak kes secara sekaligus hendak diambil tindakan, kesamaan tertentu kumpulan itu perlulah dianalisa dan ditaksirkan agar dapat dibentuk-corakkan sesuatu 'dasar' tindakan. Jika prosesnya berupa kerja-kes, tiap

seorang atau keluarga, di-tiapsatu-kan ke dalam diagnosa kelompok. Hanya untuk menyatakan bahawa sesuatu kelompok itu punyai aneka-masalah atau mendapat bantuan atau *disadvantaged* sahaja, tidaklah memuaskan. Kita juga harus bertanya: Apakah harapannya yang tidak tercapai, (tidak wujud dari apa yang seseorang itu hajati), mahui dan kehendaknya dan apa yang ia termampu, yang ada, yang ia boleh dapat; jangkaan yang mungkin mengganggu-gugat atau merosakkan persepsinya, misalnya: terhadap pihak pentadbir, pekerja-kes sosial, dalam pengalamannya yang silam? Lagipun, mengapakah mereka yang di dalam kumpulan ini tidak dapat menghadapi masalah itu tanpa ditolongi? Kenapa mereka tidak menggunakan sumber dan kemudahan yang ada yang terbuka pada mereka dan lain-lain lagi soalan yang boleh dikaji dan dihalusi. Adakah diskriminasi? Perlukah 'pilih kasih cara membina'???

Untuk menyatakan bahawa kerja-kes itu sebagai satu perkhidmatan pengindividuan sahaja adalah tidak lengkap, tidak cukup. Amalan segi jurusan Perubatan dan Perundangan juga adalah berupa proses pengindividuan (atau berkhidmat untuk seseorang —*individualising*) apakala mereka memusatkan perhatian terhadap sesuatu kes, begitupun beberapa banyak lagi proses perbantuan (pertolongan) profesional yang lain-lain. Oleh yang demikian, kita mestilah menghuraikan (i) masalah yang dirasakan oleh individu yang termasuk ke dalam bidang tanggungjawab kerja-sosial seperti itu berbeza dari apa yang dititik-beratkan oleh lain-lain profesion, dan (ii) keadaan dalam cara tindakan, yang disebut 'kerja-kes' melalui kaedahnya itu hanya sesuai dalam bentuk kerja-sosial dan bagaimana pula caranya kerja-kes sahaja dapat digunakan.

Dalam bidang iktisas keseluruhannya, kerja-sosial terangkum segala masalah-masalah yang berbangkit atas soal manusia-dengan-manusia, manusia-dengan-kelompok, kelompok-dengan-kelompok dan manusia/kelompok-dengan-salingtindak keadaan sosial. Khususnya, segala masalah-masalah ini wujud atau tercetus dalam hubungantara sosial harian serta tindakantaranya, juga dalam perhubungan antara peribadi yang pengalamannya terdapat dalam peranan-peranan sosial mereka selama ini.

Dalam keadaan keluarga misalnya, apabila keluarga berkenaan mendapati sesuatu masalah itu tidak terupaya untuk diselesaikannya (dengan cara kebolehnya atau sumber yang terhad) maka ia akan mencari atau menghendaki pertolongan untuk

menghadapinya. Pertolongan itu boleh diadakan dengan cara memperbanyakkan sumber atau menyemarakkan kebolehan dan kemampuannya demi menghadapi keadaan itu secara berkesan, agar mendapat kepuasan. Pertolongan seperti ini, kerja-kes, ialah satu proses yang ditumpukan terhadap kehendak-kehendak seseorang dan ini dipandukan oleh pentaksiran dorongan seseorang itu, keupayaan, kebolehan serta sumber-sumber/kemudahan yang ada. Tujuannya ialah untuk membolehkan seseorang (atau keluarga) yang mengalami masalah sosial yang umum atau yang lebih peribadi, agar tidak begitu menderita, tersiksa. Dengan cara ini, diharapkan nanti, ianya dapatlah menghadapinya dengan lebih baik, lebih yakin dan hasilnya nanti, ia akan dapat menjalankan tugas-tugasnya dan perhubungannya dengan lebih baik, bertambah yakin dan puashati.

Sekalipun pertolongan ini berupa pertolongan pada individu, dalam sistem-mikro, tetapi masyarakat itu sendiri adalah terdiri dari individu. Boleh juga dikatakan atau kita fahami individu. Kiranya individu-individu di dalam sesuatu masyarakat tenggelam dalam berbagai permasalahan, ianya akan menggugat masyarakat yang akhirnya pula menggoncang kestabilan sesebuah negeri atau negara. Lihat sahaja masalah penyalah-gunaan dadah di negara kita masa ini yang menjadi masalah keselamatan nombor satu.

Oleh itu, dalam perancangan sosial, kedua-dua cara sistem itu, cara yang menyeluruh dan besar bidang batasannya (makro) dan bidang yang lebih kecil fokusnya (mikro) adalah sangat penting diperhitungkan. Tiap perancangan juga terpulang kepada sesuatu keadaan, tempat, masa dan kedudukan masyarakatnya. Mempunyai pegangan yang kukuh, asas yang teguh akan menjadikan dasar sosial itu lebih bermakna untuk dinikmati oleh rakyat jelata dengan adanya dua pendekatan sistem, iaitu, satunya pekerja peringkat mikro yang terlibat dengan penyaluran pemberian perkhidmatan sosial kepada rakyat dan lagi satu, ialah pekerja peringkat makro, yang menitik-beratkan kepada perancangan sosial dan dasar-dasarnya.

<sup>1</sup> Alfred J. Kahn—Theory And Practice Of Social Planning—ms: 2-60.

<sup>2</sup> Leonard A. Lecht—Goals, Priorities And Dollars—N.Y. 1966.

<sup>3</sup> Sila Lihat: Corporate Planning: Theory and Practice, oleh D.E Hussey, 1974.

<sup>4</sup> A. Kaplan—On The Strategy Of Social Planning—1958.

<sup>5</sup> John W. Dykman—Social Planning, Social Planners and Planned Societies—March

1966, ms: 67-68.

<sup>6</sup> Albert Waterston—Development Planning—1965.

<sup>7</sup> R.G.S. Brown—The Management Of Welfare—1975, ms: 50.

<sup>8</sup> Perlman dan Gurin—Community Organization And Social Planning—1972.

<sup>9</sup> Girma—Social Planning: Challenge to Social Work Education—1972.

<sup>10</sup> Lichfield, N dll.—Evaluation in the Planning Process—1975.

<sup>11</sup> Neil Gilbert and Harry Spech—Dimensions of Social Welfare Policy—ms: 16.

<sup>12</sup> David Thomas—A Brief Introduction to Models of Decision-making—(Nota kursus 'Social Planning at neighbourhood Level' di N.I.S.W., London National Institute for Social Work—1978.)

<sup>13</sup> Jimmy Algie, Clive Miller and Tony Scott—Problem-Solving In Management—N.I.S.W., London. (nota kuliah).

<sup>14</sup> Coville et al: Abnormal Psychology—1965 ms: 48-50.

<sup>15</sup> Eric Sainsbury—The Personal Social Services—1977 pp 10-13.

<sup>16</sup> Michael H. Cooper—Rationing Health Care—1975 pp 20-22.

<sup>17</sup> Jonathan Bradshaw—The Concept of Social Need—

<sup>18</sup> Maurice Kogan dan James Terry—The Organisation Of A Social Services Department—ms: 23-27.

<sup>19</sup> Eileen M. Byrne—Planning And Educational Inequality—1974.

<sup>20</sup> Edward, J—Social Indicators, Urban Deprivation and Positive Discrimination—Journal of Social Policy, Vol. 4 (3), pp: 275-287 (1975).

Forder, A—Concepts in Social Administration (a framework for analysis)—Routledge and Kegan Paul, London, 1974.

Marshall, T—Social Policy—Hutchinson, London, 1975.

Milner-Holland Report (1965)—Report of the Committee on Housing in Greater London. HMSO, CMND 2605.

Plowden Report (1967) Children and their Primary Schools, London. HMSO.

Seebohm Report (1968)—Report of the Committee on Local Authority and Allied Personal Social Services, London. HMSO, CMND 3707.

Titmus, R—Commitment to Welfare—Allen and Unwin, London, 1968.

Townsend P—The Concept of Poverty—Heinemann, London, 1970.

(b)—Area Deprivation Policies, in New Statesman, 6.8, 1976.

<sup>21</sup> Mullen et al—Evaluation Of Social Intervention—ms: 91-Bab. 6.

### 3: DASAR SOSIAL

'DASAR' mempunyai tujuan: matlamat, fungsi, tugas demi kepentingan sesuatu agensi atau organisasi. Tanpanya, agensi akan berkeadaan kelam-kabut dan tiada suatu akan tercapai.

Menurut Kamus Dewan<sup>1</sup> 'Dasar' ialah:

- (1) Bahagian yang di bawah sekali pada laut (sungai, kual, botol dll.) (Mutiara didapati di dasar laut; dasar kual.)
- (2) lantai; (rumah itu atapnya zing, dindingnya papan dan dasarnya simen).
- (3) lapisan yang di bawah sekali (gambar, warna dll.), latar; (dasar kain batik pada umumnya, perang).
- (4) perangai, peribadi (yang sebatu dengannya).
- (5) asas, teras, panduan (pendapat, falsafah aturan dll.). . . ' ms: 218.

Dalam konteks ini, yang kelima itulah, mengenai 'asas, teras, panduan' yang akan diperkatakan secara terperinci, yang akan dihubungkan dengan segala dasar sosial nanti.

Menurut Kaim-Caudle<sup>2</sup>, dasar ialah pemilihan satu antara beberapa jalan tindakan. Ia mencadangkan kemungkinan untuk memilih, sering diasaskan pada jangkaan dan/atau fakta-fakta dan tujuan untuk mencapai satu atau beberapa matlamat yang tertentu. Namun demikian, mereka yang menentukan sesuatu dasar mungkin tidak tersedar kesemua cara-cara dan jalan tindakan yang boleh harus diambil; mereka mungkin bertindak atas jangkaan tersirat atau terlahir (*implicit or explicit*) yang mungkin pula tidak begitu tepat atau betul; disebabkan sesuatu hal, tidak kesemua fakta yang berkaitan itu atau yang *revelant* itu diketahui mereka semasa mengambil keputusan; mereka mungkin pula tersilap untuk membezakan apa yang punyai kaitan dengan apa yang tidak sangkut-paut, atau salah menilai fakta-fakta yang berkaitan; mereka mungkin salah tanggapan terhadap kesudahannya mengikuti dasar kerana gagal melihat segala kesan-kesan yang remeh; akhirnya, sesuatu matlamat dasar mungkin tidak selaras atau seimbang dengan apa yang telah diterima sebelumnya atau dijalankannya serentak, dengannya itu.

Oleh sebab-sebab di atas itulah, sesuatu dasar mungkin tidak baik dengan ertikata ianya tidak sepatutnya dicadang, dibuat



dan diambil tindakan sekiranya orang berkenaan tidak mempunyai pengetahuan yang luas atau hanya mempunyai pengertian yang sempit dan cetek.

Kesan-kesan sampingan yang kurang baik ialah, seperti misalnya: dasar yang bertujuan untuk mengurangkan kemiskinan pada keluarga yang mempunyai empat atau lebih anak mungkin menyebabkan bertambahnya keluarga besar. Bayaran persaraan yang lebih tinggi mungkin pula menambah dari mengurangkan bilangan orang-orang tua hidup dalam kemiskinan kerana setengah daripada mereka memilih hidup menyendiri—tidak lagi mahu bergantung kepada sanak-saudara. Dasar untuk memberi galakan rakyat hidup berdikari, tidak seimbang dengan gesaan mereka ditentukan bagi menetapkan hak (*eligibility*) mereka menerima bantuan kebajikan. Dikenakan bayaran daripada pesakit-pesakit untuk mengelak dari bersesak-sesak menunggu doktor adalah bertentangan dengan dasar mengurang atau mengelakkan dari mereka menjalankan tindakan berubat sendiri.

Kebanyakan dari dasar sosial bukan sahaja tidak baik kerana mereka diasaskan pada pengetahuan kurang lengkap terhadap berbagai kemungkinan, tohmah-tohmah, data yang tidak cukup, pentaksiran data-data yang tidak tepat, gagal untuk memahami keadaan kesan-kesan sampingan yang akan wujud nanti serta matlamat-matlamat yang tidak seimbang dengan dasar-dasar yang lain-lainnya, tetapi juga segala kesukaran dan kegagalan seringkali tidak begitu dihalusi, diselidiki, ditimbang-kaji. Lazimnya, keadaan berat-sebelah bagi mereka yang mentadbir sesuatu perkhidmatan ialah untuk menekankan segala keuntungan dan kemanfaatannya, tidak menyatakan kegagalannya, kelemahannya.

Tidak dapat dinafikan bahawa pemilihan matlamat dasar-dasar secara langsung membayangkan nilai-nilai dan ideologi pembuat dasar itu. Ini dapat dilihat pada mereka yang hendak menentukan antara pilihan berbagai cara dan jalan tindakan, dan lebih-lebih lagi untuk menentukan bagi melaksanakannya atau tidak. Tidak semua dasar menyukakan semua orang, begitupun, tidak pula menyulitkan semua. Ada yang mendapatkan manfaat darinya. Ada yang tidak. Mereka yang menerima manfaat utama dari dasar yang disetujui (dan 'baik') senang dikesan, pun mereka yang bertentangan (yang sebaliknya). Contoh-contoh penerima manfaat banyak dapat diperkatakan. Di negara-negara di mana rakyat mendapat rawatan

perubatan yang disediakan dengan percuma, wang persaraan yang tinggi tidak sahaja memberi manfaat kepada pesara-pesara, tetapi juga memberi faedah kepada tukang-gigi yang menyediakan gigi-gigi palsu dan pihak yang membuat cermin mata. Secara ini juga dapat menolong anak-anak dan cucu orang-orang tua (pesara) berkenaan mengurangkan bantuan kewangan atau benda-barang pada orang tua mereka. Ubat-ubat dan cermin mata percuma yang direkemen oleh doktor dapat memberi faedah kepada orang berkenaan dan juga pihak kedai-ubat (*dispensary* atau *pharmacy*) dan kedai cermin mata.

Keputusan dasar sosial melibatkan ramai rakyat secara langsung ataupun tidak; secara memuaskan ataupun sebaliknya; pada masakini atau yang akan datang; dalam semua keadaan atau setengah keadaan atau tidak langsung—terpulang pada sesuatu keadaan dan pada dasar mengenainya itu. Bagaimanapun, sebagai tambahan, mereka menjalankan peranan yang sangat berguna dalam membentuk perhubungan-perhubungan sosial dalam alam persekitarannya di mana masyarakat itu bergerak dan bertindak. Atas segala sebab-sebab ini, dasar sosial bukan hanya sebagai satu pengajian ilmiah tetapi adalah menjadi teras partai politik dan *legitimate concern* berbagai kepentingan ekonomi yang berbeza seperti, syarikat-syarikat insuran, kesatuan sekerja, persatuan perubatan, persekutuan majikan dan sebagainya. Tidak ketinggalan juga, segala pihak-pihak berbagai agensi dan organisasi-organisasi sukarela.

Matlamat dasar juga mempunyai dua aliran: satunya yang agak *controversial*, iaitu yang banyak mendatangkan perbalahan, dan yang lagi satu, tidak *controversial*, yang tidak diperbalahkan sangat, seperti perkara-perkara yang punyai matlamat: untuk mengurangkan bilangan manusia yang cacat disebabkan fizikal yang tidak terupaya. Sebab-sebab kecacatan itu boleh dikurangkan dengan empat cara. Ini termasuklah, untuk mengelakkan kejadian-kejadian yang menyebabkan kecacatan (seperti mencegah terjadinya kemalangan di tempat-tempat bekerja, di jalan raya dan di rumah-rumah; culik dan cucuk menentang penyakit yang boleh mengganggu kesihatan seperti polio dan tibi, juga pelajaran kesihatan untuk mengurangkan keterlaluan menghisap rokok dan meminum minuman keras dengan itu dapat mengurangkan segala penyakit barah jantung, keadaan hati serta *bronchitis*); keadaan sifat yang cacat dipulih semula (ini boleh dilakukan melalui pembedahan, seperti disebabkan burut,

*ulcer* perut atau melalui perubatan, seperti yang mengidap dari tibi dan penyakit-penyakit buah pinggang); setengah dari penyakit-penyakit tidak terubat tetapi boleh dikawal oleh itu dapat dihapus atau dikurangkan cacatnya (ini berkaitan dengan penyakit-penyakit seperti kencing manis, semput dan gila babi); dengan pertolongan menggunakan sesuatu alat atau *prosthesis*—seperti cermin mata, alat pendengar, gigi palsu dan berbagai kaki-tangan palsu—yang dapat menolong mengatasi keupayaan kecacatan. Segala ini, pemulihan, pengawalan, pencegahan, pertolongan, menghendaki semua yang terlibat secara langsung ataupun tidak, seperti pakar *biochemists*, *pharmacologists*, pakar-pakar perubatan, merinyu kilang (dan jentera), pihak jurutera (*civil* dan trafik), pegawai-pegawai kebajikan—pendekata, semua yang dinamakan rakyat, demi kepentingan rakyat jelata.

Begitupun dalam usaha kerajaan untuk menolong rakyatnya diwujudkan cukai-cukai yang berbagai rupa. Cukai itu bukanlah bertujuan untuk menolong rakyat dalam kesusahan tetapi dengan cara mendapatkan selarasan antara penduduk yang peroleh pendapatan yang sama tetapi berbeza dalam keupayaannya untuk membayar. Misalnya, seorang pekerja dengan gaji \$2,000/—sebulan tetapi mempunyai enam anak-anak hendak ditanggung adalah lebih tanggungjawab dari seorang yang bujang (tidak ada anak-pinak) dengan gaji yang sama. Oleh itu, pekerja bujang terpaksa menyumbangkan cukai yang lebih. Tujuan begini juga untuk menyamakan dalam dua keadaan yang berlainan itu agar dapat sedikit mengimbangi kedudukan dari segi kewangan. Lain-lain pelepasan cukai adalah cara menggalakan simpanan wang untuk hari depan, seperti keadaannya dengan mengambil insuran nyawa dan sebagainya.

Walau bagaimanapun, terdapat perbezaan antara matlamat ekonomi dan matlamat dasar sosial yang lebih *sophisticated* dan berperikemanusiaan terhadap rakyat umumnya.

Menurut Rein (1976)<sup>3</sup>, segala usaha untuk menghuraikan tujuan-tujuan dasar sosial dan cara bagaimana matlamat yang bertentangan itu diselaraskan oleh mereka yang melaksanakannya, ialah satu cara sangat mustahak untuk menyediakan sesuatu bagi rancangan masa hadapan. Dasar untuk masa akan datang sebenarnya ialah sebahagian dari mentakrifkan semula matlamat-matlamat sosial atau segala kesukaran yang membantutkan pelaksanaan matlamat yang sedia ada. Disebabkan beginilah maka agak sukar untuk benar-benar mengetahui apa-

kah organisasi itu hendak capai serta adakah pula aturan-aturannya sekarang akan mempercepatkan atau membantutkan pencapaian segala tujuarah tertentu. Kita tidaklah hendaknya hanya menerima begitu saja apa tujuarah yang dihuraikan malah sangat mustahak untuk menghalusi kedua-dua, *input* dan tujuarah (*goals*), iaitu, matlamat khas.

Mengenai dasar, untuk memahaminya adalah lebih baik memeriksa perkara-perkara yang ulang-berulang di dalam pembentukan program sosial. Misalnya dengan menjawab berbagai soalan, seperti: perlukah dasar yang dituju pada perubahan sosial itu diharapkan untuk lahir perombakan yang beransur-ansur atau secara yang lebih cepat; perlukah prinsip-prinsip yang *universal* atau yang terpilih sahaja menentukan untuk membahagikan segala perkhidmatan atau kedua-duanya digunakan; perlukah matlamat sosial diarahkan kepada penyamaan peluang-peluang atau penyamaan keadaan-keadaan; perlukan keputusan dasar dibuat di peringkat sistem elit yang diperpusatkan (*centralised*) atau melalui sistem berbagai dan punyai *competitivenya*.

Kadangkalanya terdapat rasa ketegangan antara pendapat (*ideas*) dan kebenaran (*realities*) di mana keadaan yang pernah dulunya dibuang tetapi sekarang diterima semula. Apa yang dulunya dianggap salah, kurang bijak, tidak kena pada tempatnya, telah menjadikannya selamat untuk diambil dan diterima semula oleh masyarakat disebabkan oleh perubahan masa. Oleh itu, dasar-dasar mestilah diulangkaji, dan dilihat dalam konteks sejarah dan masakini.

Untuk menjalankan sesuatu prinsip yang keterlaluan akan menjadikan pula program itu tidak begitu tegas dan teratur jika ianya diukur dengan kriteria yang lain pula. Kerana sifatnya ialah keterlaluan dan berat hanya sebelah. Namun begitu, untuk membincangkan segala prinsip-prinsip tanpa memeriksa apa yang diamalkan atau dipraktikkan juga adalah kurang tepat dan bijak. Oleh itu, boleh dibahaskan antara *strategy* 'pendapatan melawan perkhidmatan', dengan dasar rasmi dalam jabatan eksekutif yang menyetujui *strategy* 'pendapatan' (lebih tinggi gaji, lagi baik) dalam mengamalkannya; pendekatan yang kedua, (perkhidmatan), lebih ketara apabila peruntukan atau bantuan berupa mata-benda menjadi satu perkara mustahak demi membantu orang-orang miskin.

Perhubungan antara kewangan (pendapatan) dengan perkhidmatan ialah hanya satu contoh kemungkinannya yang umum

di dalam dasar sosial untuk membentuk cara putaran atau timbal-balik (*cyclic*) daripada cara 'garis tegak'. Oleh kerana masalah-masalah jarang dapat diselesaikan tanpa mengorbankan beberapa nilai yang kuat dipegang, perkara-perkara yang wujud, mungkin pula berulang-datangnya, kejadiannya. Tiap generasi membangkitkan lagi perkara-perkara yang sama dan mengusahakan untuk mentaksirkan semula (*re-define*) dalam keadaan dan kedudukan politik, ekonomi dan sosialnya yang sebenar, kala itu.

Oleh itu, tiap rancangan, tiap dasar memerlukan pengetahuan yang mendalam, dalam berbagai perkara. Rein, menyatakan bahawa terdapat tiga jenis pengetahuan: iaitu, pengetahuan mengenai program (*programme: knowledge*)—pengetahuan mengenai pergerakan sebenar sesuatu program kerajaan; pengetahuan sosial (*social knowledge*)—yang memerlukan pengetahuan mengenai perhubungan-perhubungan sosial dan hubungan kekeluargaan; dan, pengetahuan iktisad (*economic knowlege*)—penerangan-penerangan atas segala insentif kebendaan, kehendak-kehendak ekonomi dan perhubungan-perhubungan kerja. Segala perbezaan ini adalah sangat berguna kerana segalanya memperingatkan kepada kita bahawa pengetahuan sains kemasyarakatan itu bukanlah hanya satu saluran jalan sehalu sahaja. Misalnya, penerangan mengenai segala tingkah laku, ragam dan tabii masyarakat tidaklah sama dan serupa dari model ekonomi yang berasaskan pada gerakbalas (*respond*) yang dijangkakan kepada daya-tarikan kebendaan. Pengetahuan sains kemasyarakatan juga adalah punyai kaitan untuk mengulangkaji segala yang berhubungan dengan program, lebih-lebih lagi mengenai perkara bagaimana dasar-dasar dijalankan dari undang-undang hinggalah kepada yang diamalkan, dipraktikkan.

Kita juga perlu membezakan antara berbagai proses yang ada untuk membuat sesuatu dasar. Antara proses-proses itu ialah seperti; segala aktiviti yang menghendaki penerimaan dan rasa yang mendalam (*sensitizing*) pihak membuat dasar kepada keperluan untuk bertindak, kemudian menganggarkan alternatifnya (*ferment*); 'tawar-menawar' mengenai berbagai unsur harga, belanja dan yang menerima faedah-faedah darinya; dan mereka-bentukkan, di mana cadangan program yang tertentu dimajukan untuk keputusan terakhir, untuk lulus dijalankan atau ditolak (oleh sebab-sebab tertentu). Ketiga-tiga proses itu (*ferment, bargaining, design*) tidaklah berlaku secara begitu teratur

dan tetap dan tidak sepatutnya disalah-ertikan dengan peringkat-peringkat. Proses-proses ini bergerak dalam sesuatu arena, walaupun setengah dari arena itu mengambil dayausaha yang lebih mengenai sesuatu perkara tertentu dari yang lainnya.

Pengetahuan itu bukanlah hanya untuk mempengaruhi dasar secara lebih berkesan. Prosesnya lebih kompleks lagi; apakala dasar mulai bergerak, bertindak, pengetahuan digunakan dengan lebih hati-hati, memilih dan membeza mana yang paling sesuai, untuk memamatkan (*justify*) tindakan yang diambil pada bahagian lain-lainnya. Lagipun, pengetahuan dan dasar adalah cergas hubung-menghubungi, dan sering pengaruh-mempengaruhi sesuatu perkara untuk dirombak (*reform*) diperbaiki, disesuaikan, disatukan dan diselaraskan.

Untuk mencapai sesuatu keputusan juga melibatkan nilai dan kepercayaan (di samping pengetahuan) pihak pengambil keputusan berkenaan. Dan salinhubungan segala nilai-nilai, teori-teori dan penyelidikan adalah penting dan wajar tidak dipisahkan kerana satu itu dapat menolong menguatkan pihak yang lain. Nilai dimaksudkan kepada tindakan terakhir, yang tercapai atau tujuarah dan matlamat serta segala cara yang sah yang melibatkan 'ganggu-tindak' (*intervention*) di pihak awam. Nilai itu ialah yang termasuk pada *normative propositions* yang menentukan apa sepatutnya dasar sosial itu, dan segala jangkaan normatif dan maruah yang menentukan apa yang dijalankan sekarang. Teori yang menggambarkan bagaimana jalan-jalan dan perkara-perkaranya itu, ada punyai hubungan. Teori yang memusatkan atau hala dasar (*policy-oriented*) menghuraikan segala proses yang membentuk keputusan yang dicari untuk mencapainya. Tetapi, secara tegas dan tepat juga, teori menterjemahkan bagaimana keadaan sesuatu itu berjalan dan mengambil dari penerangan ini untuk mempengaruhi bagaimana pula ianya itu bergerak dan bertindak. Penyelidikan menyediakan segala penerangan fakta dan data—segala anggaran banyaknya serta mutu pengalaman yang dapat diatur, disusun dan dikelola untuk menghubungkan segala nilai yang kita pertahankan. Juga dengannya itu, dapat pula kita membuktikan kebenaran atau menentang dan menolak kebenaran dan kepercayaan terhadap pergerakan masyarakat, institusi dan orang-orangnya.

Pengetahuan juga punyai dua ciri-cirinya. Satu ialah pengetahuan *positive*—yang tidak dapat dirombak, ditukar; yang satu lagi, pengetahuan *speculative*. Yang positif tertubuh teguh

atas kebenaran oleh itu tidak mudah mendapat serangan yang merosakkan, sukar diruntuhkan kerana apa yang diperolehi itu bukan hanya syak-wasangka, tohmah-tohmah dan omong-omong kosong. Malah, segalanya atas fakta dan data. Berbeza dari pengetahuan *speculative* yang mungkin penuh berserabut dengan syak-waham, agak-agak sahaja, yang diterima dari seorang ke seorang betul-tidaknya masih menjadi satu tandatanya, masih belum dipastikan lagi. Pengetahuan seperti ini sangat bahaya pada dasar, sangat merugikan para perancang.

Pengetahuan, untuk lebih berguna kepada pembuat dasar, mestilah dibentuk dan dibangunkan oleh pakar-pakar. Juga, patutlah dibina atas teori yang tidak terlekat pada perkara-perkara normatif. Namun begitu, dasar tidak boleh diwujudkan dari teori semata-mata kerana yang membentuk tingkah-laku manusia itu sering berubah dan bertukar kerana ianya dinamis bukan statis.

Brown (1975—sama, ms: 175) menyatakan bahawa membuat dasar boleh digambarkan sebagai proses untuk sampai ke keputusan yang *strategic* melalui cara menukar bentuk, bidang atau pembahagian perkhidmatan-perkhidmatan yang berkenaan. Takrifannya memusatkan perhatian kepada rangkakerja (*framework—institutional, political and cultural*) dalam mana segala dasar dibentuk, juga segala teknik penyelesaian masalah di samping 'bentuk dan isi' masalah dasar-dasar berkenaan itu, dibuat.

Dalam proses membuat dasar ini, Brown menghuraikan tiga *phase* atau langkah-langkah tingkatan yang nyata. Iaitu, mengetahui (*recognition*) adanya masalah; kaji-selidik (*exploration*) kemungkinan menyelesaikannya; perlibatan serta bertanggungjawab (*commitment*) untuk tindakannya. Dua kriteria yang utama bagi menentukan proses ini ialah 'kecukupan' (*adequacy*), dan 'kecepatan' (*speed*).

(i) mengetahui adanya masalah:—membuat dasar dalam erti-kata yang ditakrifkan di atas itu, tidaklah yang diakui dan diterima secara *universal* ciri-ciri tertentu organisasi. Di dalam keadaan suasana sekeliling yang seimbang, bolehlah dijalankan tanpa sebarang keputusan dasar apa pun jua. Sekalipun keadaan berubah kepada sesuatu yang dapat membayangkan keperluan untuk menukar dasar, ini lazimnya tidak akan berlaku sekiranya segala berita itu tidak sampai untuk diambil tindakan oleh pegawai yang berhak dan punyai kedudukan penting dalam sesebuah organisasi. Dari itu, sesuatu *stimulus* dikehendaki, di-

perlu untuk menggerak proses membuat dasar ini. Saluran ini mungkin wujud dari dalaman (*internal*). Boleh jadi dari kesedaran bahawa pelaksanaan dapat dimajukan lagi atau rasa was-was timbul mengenai sesuatu praktis (yang diamalkan itu) tidak diteruskan berpanjangan. Mungkin juga boleh datangnya dari luar, dalam bentuk permintaan untuk pembangunan atau mengubah-suaikan sesuatu perkhidmatan; ataupun, mengubah penerimaan dan pengambilan segala kemudahan yang perlu mendapat keutamaan (mengikut mana terpenting).

Satu perkara penting dalam struktur organisasian ialah cara ia memprogramkan keputusan-keputusan yang ulang-berulang (*recurrent decisions*) oleh itu, kakitangan berkenaan yang menghadapinya (terhadap *stimulus* ini), reaksinya itu dapat dianggarkan. Lain-lain aspek reka-bentuk organisasian (*organisational design*) menitikberatkan tingkah laku yang tidak diprogramkan dalam keadaan jalanan yang betul sukar dapat ditentukan terlebih dahulu. Boleh juga mempengaruhi cara 'gerakbalas' dilakukan oleh seseorang dengan mengawal keadaan sekitar organisasian—segala penerangan dan tekanan-tekanan seseorang itu terdedah—serta keadaan-keadaan kerja mereka. Latihannya yang lalu dan cara pemasyarakatannya (*socialization*) juga mempunyai pengaruh terhadap tindak-tanduknya itu.

Kita sedia maklum bahawa sesuatu dasar itu bukanlah hanya hasil dasar seseorang individu sahaja. Ianya adalah sebagai hasil satu proses salingtindak, mungkin sesekian lama masanya, antara sekumpulan manusia yang menjawat peranan yang berbeza dan tidak mustahil pula, melihat sesuatu masalah dasar itu, berlainan. Tidak mungkin seseorang yang mempunyai hak-kuasa atau kewibawaan (*authority*) membuat keputusan terakhir itu, beri pertimbangan masalah organisasian sendiri-sendiri. Yang lain-lain pun ramai terlibat untuk menimbangkan berbagai aspek yang berbeza, atau membentuk penyelesaian setepat mungkin, untuk keputusan terakhir. Ini memerlukan timbulnya kesedaran untuk sesuatu keputusan dan dengan wujudnya rasa sebegini, ia akan mulai mentakrifkan segala masalah itu dengan sendirinya sambil menentukan sesuai-tidaknya segala itu mendapat perhatiannya jika dibandingkan dengan keutamaan yang lain-lainnya itu.

(ii) kaji-selidik kemungkinan menyelesaikannya. Dari mengesan dan memperkelaskan sesuatu masalah, adakalanya sesuai diteruskan bagi sesuatu penyelesaian pula, lebih-lebih lagi kalau



ianya tergolong dalam mana-mana satu 'kumpulan' tertentu.

Untuk mengkaji-selidik bagi menyelesaikan masalah yang rumit kerap kali terlibat dengan tiga jenis ketidak-tentuan (*uncertainty*): tidak-tentu terhadap sesuatu keadaannya (*situation*); tidak-tentu terhadap kesukaran atau penghalang dasarnya (*policy constraints*); dan tidak-tentu mengenai maksudnya (*intentions*) pihak pembuat atau penggubal dasar.

Oleh hal yang demikian, pertamanya, adalah sangat dikehendaki untuk mengumpulkan lebih banyak penerangan mengenai kedudukan dan keadaan masalah sebelum menentukan cara yang elok mengambil tindakannya. Masalah yang kedua ialah, segelintir pihak pembuat dasar sahaja yang bebas sepenuhnya dari kesukaran yang dapat mereka kawal secara langsung. Misalnya, jabatan perkhidmatan sosial yang bertujuan untuk menubuhkan sebuah Pusat Harian yang baru mestilah memeriksa dan menetapkan terlebih dahulu dengan pihak Ibu pejabat yang mempunyai kuasa terhadap membiayai dan memberi peruntukan mengenai projek berkenaan. Mestilah ditentukan dahulu dengan pihak bahagian dasar, tidak ditubuhkan secara membuat sahaja. Dan pihak bahagian dasar pula menentukan dengan pihak-pihak yang berkenaan agar dasarnya tidak beranggah dengan sesuatu matlamat kerajaan. Masalah terakhir ialah, kebanyakan dasar-dasar menyentuh ke atas yang lain-lain: pusat harian yang baru mungkin bertindih (*duplicate*) dengan apa yang dirancang oleh pihak kesihatan, pihak pembangunan kemajuan masyarakat dan seumpamanya. Segala ketidak-tentuan ini boleh diselesaikan atau dikurangkan melalui penyelidikan dan perundingan, walaupun ini akan memakan masa dan memerlukan usaha.

Langkah menyelidik dan mengkaji boleh dilakukan dengan lebih menyeluruh tanpa mengganggu kecepatan, jikalau saluran-saluran komunikasi (perhubungan) distrukturkan bagi menjalankan perundingan itu lebih senang dan 'biasa'. Ini boleh dibuat secara rasmi melalui aturan-aturan yang mencegah sesuatu keputusan diambil tanpa terlebih dahulu membincangkan dengan kelompok-kelompok lain (yang sepatutnya dibincangkan terlebih dahulu) yang dapat membantu.

Pengetahuan tidaklah wujud dengan mudah dan sendirinya. Oleh itu, latihan adalah dikehendaki bagi membantu pihak membuat dasar untuk menggunakan segala kemudahan-kemudahan pertolongan yang terdapat luar dari lingkungannya yang

terbatas. Kakitangan kanan perkhidmatan awam yang menghadiri berbagai kursus adalah untuk membentuk dan membangunkan *sensitivity* (kederiaan) mereka pada keadaan kerja dalam konteks sosial dan ekonomi, serta segala teknik moden.

(iii) Terlibat serta bertanggungjawab untuk tindakannya. Sesudah keadaan masalah itu dikaji dan diselidik (secara selayang atau mendalam), ruang pilihan lebih diperkecilkan kepada hanya satu atau dua kemungkinan sahaja, boleh jadi juga termasuk yang tidak mahu diambil tindakan apa-apa. Antara satu ini mestilah ditentu dan ditetapkan untuk dipertanggungjawabkan dan kemudian disampaikan kepada mereka yang berkenaan. Pihak pembuat dasar kadang-kadang tidak mempunyai keyakinan sepenuhnya untuk melibatkan diri dan bertanggungjawab penuh dalam penyelesaiannya itu. Mereka mungkin cuba mencari jalan yang selamat dan mengelak dari berkonfrantasi dengan kelompok yang kuat dan berkuasa. Ini adalah satu dari sebab-sebab mengapa segala tujuarah dan matlamat tidak ditetapkan dengan terang, tegas dan nyata. Dan secara ini juga mempunyai banyak kebaikan dan faedahnya dengan dibiarkan matlamat dan tujuarah tidak tepat, rijid hinggakan sukar diubah-suai. Cara ini lebih mudah mendapatkan sokongan politik (atau setidak-tidaknya, menjauhkan dari mendapat tentangan politik). Juga, lebih senang untuk mendapatkan gabungan penyokong-penyokong sekiranya tiap kelompok dibiarkan mempercayai bahawa dasar yang dicadangkan itu adalah demi kepentingan mereka juga, tidak khusus kepada satu pihak sahaja.

Penglibatan tanggungjawab (*commitment*) kepada sesuatu dasar boleh dianggap 'lemah', atau tegas dan tepat (dengan cara memberi arahan tepat atau kata-kata tegas); ianya boleh jadi tidak begitu berkesan (kerana tidak diperbantu dengan segala kemudahan yang sesuai untuk melaksanakannya atau secara 'paksaan' mereka yang tidak mengikutinya) atau berkesan. Walau bagaimanapun, kesan/tidaknyanya itu bergantung kepada berbagai faktor, seperti jelas/tidaknyanya dasar itu, mereka yang terlibat dan yang melaksanakannya, kesahsiahannya mereka yang bersangkutan, struktur organisasi dan bentuk komunikasi, dan sebagainya.

#### Penentuan Dasar:

○ Kepimpinan pentadbiran bertanggungjawab terhadap membina dan memandu proses penentuan dasar (*policy determination*) untuk agensinya. Dasar itu ialah jalan tindakan yang ter-

tentu, diterima dan diikuti oleh agensi bila menjalankan kerja-kerjanya. Dasar dalam bentuk tindakan ialah '*practice*'. Sementara beberapa kakitangan terlibat di berbagai peringkat proses penentuan dasar, pentadbir mempunyai peranan yang khas untuk melihat (sekurang-kurangnya) bahawa dasar itu tidak menyeleweng. Begitu juga pada pihak Ketua Pejabat atau Lembaga Pengarah/Pengerusi sesuatu agensi melihat dasar terlaksana.

Adalah menjadi fungsi pentadbir untuk membuat dan memajukan kepada ketuanya (atau Lembaga dan lain-lain yang berwajib) segala cadangan mengenai dasar, di samping tidak mengeneipkan faktor-faktor kemasyarakatan, perasaan dan fikiran pendapat kakitangan. Kemudian, adalah sesuai dan wajar pihak pentadbiran membantu 'Lembaga' atau Jawatankuasa dalam membuat keputusan dasar. Sebaik sahaja keputusan dasar itu dibuat, adalah menjadi tugas pentadbir untuk mentadbirkan perjalanan dasar itu dengan lebih berkesan dan sempurna bersama kakitangannya.

Dasar ialah sesuatu kehendak agensi yang termaktub, satu kenyataan maksud-maksud (*intentions*). Dasar agensi merupakan kenyataan yang tertulis secara rasmi, yang diterima dan dipersahkan oleh pihak Lembaga, Kerajaan atau kuasa perundangan dan diperhebahkan untuk makluman ramai supaya mereka yang berkenaan faham perkhidmatan apakah yang disediakan untuk rakyat. Semua yang terlibat (secara langsung ataupun tidak) patutlah juga memahami dasar berkenaan sejelas dan setepat yang boleh, dengan segala implikasinya itu. Dasar-dasar adalah alat bagi pentadbir dan kakitangan menggunakannya dalam menyediakan perkhidmatan. Sesuatu kenyataan dasar yang baik ialah yang dihuraikan secara positif apa yang agensi itu dikehendaki melakukannya demi menolong mereka yang berkenaan dan bagaimana pula ianya hendak menjalankannya. Dasar-dasar memberi pemusatan perhatian dan panduan pada kakitangan menguruskan kerja, lebih-lebih lagi mereka yang berkaitan menggubal dan mengambil keputusan. Semoga keputusan itu tidak menyalahi dasar, tidak menyeleweng pada hakikatnya.

Mengenai dasar ini Griffiths (1958)<sup>4</sup> menghuraikan bahawa kekesanan sesuatu kumpulan dasar patutlah menunjukkan siapa yang hendak atau perlu membuat sesuatu keputusan, apa keputusan itu terlibat dengan, di samping berbagai penerangan bagaimana keputusan itu hendak dibuat. Kakitangan organisasi patut dilindungi keselamatan oleh dasar yang jelas termaktub

bagi memandu mereka. Satu antara sebab kekelamkabutan rangkaian perhubungan manusia di dalam sesebuah organisasi ialah terhadap kurang jelasnya satu-satu dasar.

Bidang-bidang dalam mana dasar itu dikehendaki, adalah banyak. Penentuan dasar dalam bidang tujuan agensi lahir dalam berbagai kumpulan yang bersalingtindak. Pertamanya, keperluan mengadakan dasar ialah berkaitan siapa yang hendak dilayani oleh agensi dan jenis-jenis perkhidmatan apakah yang hendak diberi. Kebanyakan perkhidmatan atau agensi-agensi awam, tujuan-tujuan kasar dan dasar-dasar kelayakan (*eligibility*) ditetapkan oleh badan perundangan, namun begitu, masih ada banyak dasar-dasar perkhidmatan mengenai pergerakan perkhidmatan dan pemberhentian perkhidmatan juga dikehendaki. Kedua, dasar-dasar diperlui dalam bidang kakitangan. Ini termasuklah mutu pekerjaan, upahan atau gaji, bebanan kerja, kenaikan pangkat dan penilaian sesuatu perkhidmatan, tanggungjawab dan juga kakitangan. Ketiga, di bidang peraturan kewangan memerlukan adanya dasar, lebih-lebih lagi apabila bayaran dikenakan untuk sesuatu perkhidmatan. Keempat, dalam bidang perhubungan kemasyarakatan mustahak mengadakan dasar untuk memandu agensi dalam kerja-kerjanya dengan agensi-agensi yang lain. Di samping bidang dasar yang luas agensi dikehendaki menjalankannya, ianya perlu juga mengadakan kaedah dan peraturan yang menentukan pergerakannya selaras dan seimbang.

#### Prinsip-prinsip Penentuan Dasar:

Prinsip-prinsip bagi menentukan dasar dihuraikan dalam 12 perkara:

(1) Dasar mestilah diasaskan kepada dan pembangunan terhadap tujuan agensi.

(2) Dasar-dasar mestilah diasaskan pada fakta-fakta dan pengalaman yang ditimbang dan dikaji dengan sempurna. Orang-orang yang 'termasuk' dalam dasar patut juga diberi peluang untuk mencadangkannya sebelum dilaksanakan.

(3) Dasar mencadangkan sesuatu fokus dan arah tujuan bagi mencapai maksud agensi.

(4) Persamaan dan penyatuan antara berbagai dasar agensi dan antara dasar-dasar dan tujuan adalah sangat penting.

(5) Walaupun pihak 'Lembaga' Kementerian bertanggungjawab untuk mempersahkan dasar, namun begitu, seluruh agensi patut mengambil bahagian dalam proses mewujudkan dasar.

(6) Dasar patut menggambarkan tujuan agensi kepada kebenaran, keadaan kemasyarakatan (termasuk lain-lain agensi dan segala kehendak yang khas), serta fasilitas dan kemudahan-kemudahan agensi itu sendiri.

(7) Membuat dasar, perancangan dan pergerakan adalah kait-mengait di dalam agensi dan tidak boleh dipisah-pisahkan.

(8) Dasar-dasar baru patut dibentuk atau diwujudkan dari pertimbangan dan penilaian dasar-dasar amali sekarang, bilamana mereka diulangkaji dan dipelajari dengan lebih bersistematik.

(9) Pengetahuan dasar yang mendalam pada pihak kakitangan adalah sangat mustahak. Adalah menjadi satu tanggungjawab pentadbir untuk menghebahkan kenyataan dasar kepada kakitangannya, dalam bentuk tulisan dan yang mudah difahami (tidak bahasa yang bombastik hingga mengelirukan pembacanya!)

(10) Dasar-dasar hendaknya ditegaskan dengan lebih positif; dengan cara ketegasan begini kegunaannya yang utuh dapat tercapai.

(11) Untuk menjalankan dasar-dasar dalam maksudnya yang terlahir, adalah tanggungjawab pentadbir yang utama.

(12) Kiranya wujud pertentangan antara kenyataan dasar dengan apa yang sebenarnya dijalankan itu, kepada pentadbir, ianya memberi satu 'isyarat' perlunya dinilai semula keduanya sekali.<sup>5</sup>

Dari ini, jelaslah bahawa dasar itu sebagai satu garis-panduan untuk tindakan, tidak hanya sebagai *blue-print*. Tiap tindakan mengambil-keputusan di dalam organisasi akan distrukturkan dan dipengaruhi oleh sesuatu dasar—yang mesti dinyatakan dengan terang dan jelas, apa yang baik dan yang buruk, yang betul dan yang salah, dan mutunya dikenakan. Dasar, untuk lebih berkesan, harus memilih matlamatnya dan harus pula menghadapi *dilemma* pilihan—mana yang sesuai, mana pula yang tidak. Tetapi untuk memahami dasar, untuk membezakan antara *ends*—iaitu, apa yang kita mahu—dan *means*—iaitu, bagaimana hendak sampai ke peringkat itu demi mencapai matlamatnya—kita terpaksa melihat dalam sesuatu konteks keadaan, masyarakat dan kebudayaan yang tertentu dan masa waktunya itu.

Tanpa dasar yang senang dan terang, agensi terbuka dan terdedah kepada kritikan orang ramai, kiranya tindakan yang dijalankan oleh kakitangannya bertentangan antara satu sama lain. Ini juga mendatangkan malu pada organisasi dan secara lang-

sung melibatkan maruah pekerja-pekerja. Organisasi seperti itu berkeadaan kucar-kacir dan jika ada organisasi 'lawan'nya yang menunggu mengambil kesempatan keadaan seperti itu, akan senang menjatuhkan atau *demoralise*-kannya.

Dari satu pandangan, fungsi 'dasar' di dalam sesuatu agensi atau organisasi ialah demi menjaga kepentingan organisasian. Ia selaku 'mengawal' dari dalam dan dari luar, dan melihat agar ianya tidak diperkecilkan. Sesiapa kakitangan yang menentang dasar akan dikenakan tindakan tatatertib. Ini supaya menyekat mereka yang engkar, degil atau 'yang tidak apa saja' dari mengulangi perbuatan yang melanggar dasar, agar ianya tidak berulang lagi. Dengan cara ini, dasar dapat menolong menjaga keamanan, ketenteraman, keselamatan dan keselesaan di semua pihak—kakitangan dan agensi/organisasi berkenaan. Dengan pengertian ini, kakitangan di dalam organisasi, dan klien di luar agensi, akan terselamat. Di samping dasar yang dipertetapkan oleh agensi, pun ada juga dasar awam (*public policy*) yang juga perlu dilihat dan dikaji semasak-masaknya jika agensi itu mahu 'selamat' dan diterima umum.

Dasar-dasar adalah termaktub dalam pekeliling perkhidmatan, peraturan jabatan, undang-undang jabatan dan sebagainya. Dengan adanya dasar, pihak orang ramai dapat melihat dan memahami segala tujuan-tujuannya, tujuarah, dan bagaimana ia akan berfungsi dari peringkat '*micro*' ke '*macro*'nya.

Warham (1970)<sup>6</sup> dengan secara ringkas menyatakan—

*"Social Policy may be identified as positive action to rectify a negative situation. . ."* ms: 7.

Disebabkan perkhidmatan sosial mempunyai ciri-ciri sosial dari ekonomi, maka bolehlah juga dibuat perbezaan antara dasar 'sosial' dengan dasar 'ekonomi' walaupun dasar ekonomi mungkin secara tidak langsung menolong, demi kepentingan dan kebajikan sosial dan individu. Dasar sosial boleh dianggap sebagai satu jenis yang memberi keutamaan kepada nilai-nilai yang tidak bersangkutan dengan ciri-ciri ekonomi.

*Matlamat* dasar sosial, bagaimanapun, tidaklah boleh diperimbangkan secara berasingan dan bebas dari segala kaedah dan peraturan yang ianya diikuti, dibentuk, dibuat dan dijalankan. Oleh kerana masalah sosial adalah masalah yang dibangkitkan oleh masyarakat (sosial), dari itu, dasar sosial dibuat dan dijalankan oleh sosaiti, oleh masyarakat yang di dalamnya ada berbagai kelompokan untuk bertindak. Ini bermakna, kesemua tindakan

yang mewujudkan dasar sosial melibatkan keputusan yang ada kena-mengena dengan politik. Jelasnya, ini dapat dilihat dari kandungan undang-undang sosial yang menjadi hak-mutlak *parliament*; atau keputusan dasar yang penting di peringkat kawasan, daerah negeri dan seumpamanya. Akta-akta dasar melibatkan dengan mencari dan membuat pilihan sesuatu, yang termasuk pertimbangan nilai (*value judgments*). Ini juga kena dijalankan dalam konteks politikal, dalam keadaan masyarakat sekarang ini masyarakat demokrasi!

Dalam apapun cara, dasar sosial adalah diketarakan sebagai satu dasar yang menitik-beratkan pada pencapaian matlamat, yang termasuk juga nilai-nilai yang ada. Dan dengan adanya segala methoda dan pengajian perkara-perkara sosial menambahkan lagi kebbaikannya, segala keputusan dasar yang berasaskan pengetahuan daripada hanya prasangka dan rasa berat-sebelah atau sentimen melulu.

Begitu juga, kita tidak akan dapat memahami sesuatu perkhidmatan sosial itu melainkan ianya dikaji dan dilihat dalam konteks masyarakat yang ianya itu lahir. Yang menyebabkan ianya tertubuh. Masyarakat yang memerlukannya, yang menghendaknya itu, supaya ianya dapat bergerak, bertindak dalam segala fungsi dan tujuannya, dalam segala pembangunannya pada masa akan datang sekiranya ia mahu maju, dan berjaya.

Pembangunan perkhidmatan sosial menggambarkan bahawa masyarakat menghendaki, memerlukan dan mendesak untuk mendapat segala kemudahan, yang boleh dibahagikan ke dalam tiga jenis yang utama. Iaitu, kehendak kebendaan (*material needs*) seperti, perumahan, makanan, jagaan kesihatan/perubatan, dan pendapatan yang sesuai agar cukup untuk menjaga taraf hidup yang sederhana; kehendak emosi (*emotional needs*) seperti keperluan untuk keselamatan dan kasih sayang; dan, kehendak mencapai taraf-kedudukan yang setimpal (*status needs*) seperti keinginan agar dihormati (sekurang-kurangnya tidak diperhina, dikeji) dan perlindungan segala hak-hak kerakyatan.

Perkhidmatan-perkhidmatan sosial adalah hanya satu jenis institusi sosial dan melaluinyalah segala norma-norma sosial diperlindungi dan diwujudkan. Misalnya hak-hak dan tanggungjawab keluarga; dan segala bentuk skim untuk menjaga pendapatan keluarga atau untuk melindungi kanak-kanak.

Tiap undang-undang sosial ialah hasil dari berbagai cubaan untuk memperimbangi nilai-nilai yang kompleks, yang ditilik,

ditimbang, dikaji, mengikut tiap kelompok dan individu yang berlainan dalam masyarakat. Dalam keadaan sebeginilah *social legislation* itu diutarakan, dibentuk dan dijalankan. Ianya merangkum segala kehendak sosial dan kompromi, oleh itu mencerminkan segala nilai-nilai yang wujud, yang bertentangan, yang seimbang dan hubung-menghubungi itu. Segala ini hendak dikaji dan diselaraskan supaya dapat berfungsi kepada setiap berbagai tujuan, dengan beraneka kegemaran dan kepentingan masyarakat yang mewujudkannya.

Dari itu, nyatalah bahawa dasar sosial itu tidak dapat dilaksanakan tanpa organisasi yang ditubuhkan hanya-sanya dengan bertujuan sedemikian; dan perkhidmatan-perkhidmatan sosial perlulah ditadbiri untuk kepentingan segala klien, pesakit, pelajar, pekerja—dengan lain-lain perkataan, pelanggan-pelanggannya.

Titmus (1974)<sup>7</sup> menghujjah bahawa pengajian dasar sosial tidak dapat diasingkan dari pengajian kemasyarakatan, dengan beraneka bezanya dari segi sosial, ekonomi dan politik. Juga, yang sangat berguna ialah pengetahuan tentang perubahan kependudukan—masa lampau dan masakini sambil meramalkan untuk masa hadapan—keluarga sebagai satu institusi sosial; lapisan sosial dan segala konsep kelas, kasta, taraf-kedudukan dan 'mobility', perubahan sosial dan segala kesan-kesan perindustrian, urbanisma (perbandaran) dan keadaan-keadaan sosial; struktur politik; etika kerja dan *sociology* perhubungan perindustrian; kelompok-kelompok perkauman, *minority* (masyarakat 'bangsa' yang tidak ramai penduduknya) dan prasangka kaum; kawalan sosial dan sebagainya untuk menjaga *status quo*.

Misalnya, apakah pula matlamat persaraan untuk mereka yang mempunyai tiga atau lebih anak-anak? Bolehkah rancangan bantuan am di sesebuah negara dianggap sebagai unsur dasar sosial, apabila ia memaksa ibu-ibu yang tidak kahwin dan ibu-ibu yang ditinggalkan suami tetapi mempunyai anak-anak berumur lebih dari tiga tahun supaya berdaftar dan menerima kerja apabila ditawarkan oleh pihak Jabatan Buruh?

Oleh itu, dasar sosial mestilah dianalisis dalam keadaan politik, agama dan ilmu alam, yang lebih luas, dalam sesebuah negara. Dengan adanya dasar-dasar yang wujud di negara-negara asing sebagai satu kajian dan bandingan, dapat menolong pengertian kita dengan lebih mendalam dasar sosial di negara kita. Apabila kita mempelajari sistem-sistem kebajikan di sesuatu



negara, kita dapat melihat bahawa segala sistem itu mencerminkan ciri-ciri tertentu kebudayaan dan politik yang kukuh, dalam negara berkenaan, dan pada masyarakat tertentu pula. Juga, hendaklah kita faham bahawa segalanya itu menitik-beratkan kepada sesuatu kehendak-kehendak manusia yang sama dan masalah-masalah yang mereka tonjolkan.

Kita tidak boleh elak terlibat dengan perkara nilai-nilai maruah (*moral*) dan politik. Kalanya, propaganda politik bertopengkan dasar sosial untuk 'membuktikan' sesuatu. Ini terpujanglah pada satu-satu keadaan masa, tempat dan masyarakatnya. Apa yang dianggap 'kebajikan' pada satu masyarakat, boleh jadi 'kejijikan' kepada yang lain, begitu juga sebaliknya.

Dalam keadaan begini, konsep dasar itu hanya dapat memberi makna dan kesan jika kita percaya dan yakin bahawa kita sebagai satu kelompok, masyarakat (yang dijadikan oleh kumpulan individu-individu) boleh mengubah sesuatu mengikut keadaannya itu. Oleh itu, kita tidak mempunyai dasar, misalnya, mengenai keadaan cuaca—kerana ini luar dari kawalan kita dan tidak terdaya untuk mengubahnya. Tetapi kita mempunyai atau boleh mempunyai dasar mengenai anak angkat, anak terbuang, anak-anak nakal, kerana kita percaya kita dapat melakukan sesuatu supaya sesuatu keadaan dapat berubah. Dan kita punyai kuasa untuk melakukannya—sekalipun untuk kebaikan atau sebaliknya, bergantung kepada nilai pihak penggubal dasar itu.

Lafitte (1962)<sup>8</sup> melihat dasar sosial sebagai yang lebih memberatkan kepada keadaan alam sekelilingan masyarakat—iaitu terhadap menyediakan segala kesenangan-kesenangan sosial—seperti pembaharuan bandar dan taman negara; atau sesuatu tindakan terhadap pencemaran alam, kebisingan dan seumpamanya. Padanya, ia tidak anggap begitu mustahak pada kebajikan individu, seperti persaraan. Ia menjelaskan bahawa—

*"social policy is an attempt to steer the life of society along channels it would not follow if left to itself"*.

iaitu, sekiranya dibiarkan menyendiri, masyarakat tidak akan menjalani sesuatu tindakan, melainkan ianya disalurkan ke arah berkenaan oleh pihak yang berkuasa.

Marshall (1965)<sup>9</sup> dianggap lebih praktikal dan nyata apabila ia menghuraikan dasar sosial sebagai sesuatu dasar yang dikaitkan terhadap dasar kerajaan mengenai tindakan yang punyai kesan secara langsung atas kebajikan rakyatnya. Ini dilakukan

secara menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan atau pendapatan-pendapatan. Yang menjadi terasnya itu ialah, seperti insurans sosial, bantuan am, perkhidmatan-perkhidmatan kesihatan dan kebajikan, dasar perumahan dan scumpamanya.

Dengan adanya kaum pendatang sekarang ini, dan masyarakat berbilang kaum, iklim politik sesebuah negara itu, wujud pula berbagai masalah perhubungan kaum, pergeseran dan pertentangan serta 'diskriminasi' bentuk perkauman.

Dengan wujudnya *issue* perhubungan kaum dalam masyarakat majmuk, dasar sosial telah menerima pula satu fungsi yang baru, iaitu terhadap perhubungan kemasyarakatan atau fungsi yang tidak mempunyai unsur-unsur menekan. Ini dapat memberi peranan yang positif dalam mewujudkan hubungan masyarakat yang aman dan tenteram. Adalah sekarang menjadi matlamat dasar sosial untuk membina 'perwajahan' seseorang kerana perhubungannya dalam masyarakat. Ia tidak diasingkan, dipulaukan yang juga akan kelak melahirkan gejala-gejala sosial yang tidak diingini nanti. Ia perlu berhubung dengan masyarakat yang dapat memberinya *identity* itu. Dan ciri-ciri tertentu inilah di dalam dasar sosial yang membezakannya dari dasar ekonomi, dan peranan kerajaan dari peranan sektor swasta.

Misalnya, dalam institusi perkhidmatan sosial persendirian, terpaksa menguruskannya atas prinsip mengecualikan atau mengeneipkan mereka yang dianggap *bad risk* dan *social casualties of change*—iaitu, tidak mendatangkan 'keuntungan' malah menjadi satu bebanan dari berbagai segi. Oleh itu, skim pihak swasta memulaukan mereka yang mengidap sakit melarat, cacat tubuh anggota, orang-orang tua yang tidak berkeupayaan, yang cacat otak, anak-anak yatim piatu. Begitu juga di pihak hospital persendirian yang mengeneipkan mereka yang dianggap *bad risks* seperti orang-orang terlalu tua tanpa punyai punca mata pencarian, dan kes-kes 'kebajikan'.

Menolak mereka yang *bad risks* ini juga mendatangkan manfaat (bagi pihak badan persendirian). Dengan cara begini, adalah dipercayai sesuatu institusi tidak begitu birokratik kerana sedikit sahaja kakitangan diperlui untuk menentukan bayaran dan lain-lain. Jika mereka ini dimasukkan bersama, banyak masa digunakan untuk menentukan sesuai/tidaknya dan berbagai masalah yang kompleks untuk menyediakan perkhidmatan pada yang susah. Pun, dengan menolak kumpulan ini, pihak institusi berkenaan tidak menghadapi masalah *stigma*.

Keadaan dan perbuatan seperti di atas itu adalah sesuai pada institusi swasta tetapi bercanggah dengan prinsip demokrasi dan kerajaan yang terpaksa mengambil berat ke atas rakyatnya. Rakyat, yang juga memegang 'kuasa undi'—dalam negara yang mengamalkan sistem mengundi dan berbagai partai politik untuk merebut kerusi.

Dalam keadaan-keadaan sebegini, tujuan dasar sosial ialah  
*"to concentrate help on those whose need is greatest"*

—dan dengan memusatkan bantuan sedemikian rupa dapat memberi kelompokan dalam masyarakat ini mengongsi atau merasai nikmat kemajuan negaranya. Oleh itu, peranan kerajaan (dan negara) mestilah tertunjang dalam struktur pencapaian persaraan dan pendapatan, juga keadaan-keadaan lain perhubungannya dengan ekonomi.

Mengenai persaraan ini, kerajaan juga memberi galakan pihak swasta (iaitu syarikat insuran) ditubuhkan agar pekerja-pekerja dapat mengambil polisi mereka sendiri demi masa hadapan mereka itu agar lebih terjamin.

Dengan keadaan perceraian yang kian bertambah (membayangkan rumahtangga yang kucar-kacir, yang menimbulkan masalah sosial itu) dan penyimpanan wang bersama dan pengumpulan harta-benda, memerlukan undang-undang pembahagian harta yang saksama, *legal custody* kanak-kanak dan tanggungan nafkah, dan sebagainya itu perlu dihalusi untuk kebajikan semula yang berkenaan.

Perkhidmatan berkenaan hanya dapat memanfaatkan pihak individu. Tetapi perkhidmatan-perkhidmatan yang beri manfaat kepada individu dan masyarakat adalah seperti jagaan kesihatan (perubatan) mengenai kes-kes penyakit kelamin. Dalam keadaan begini, masyarakat mengambil berat agar penyakit itu tidak merebak.

Di samping itu, perkhidmatan yang mendatangkan kebaikan kepada masyarakat tetapi tidak pula dianggap baik oleh pihak yang berkenaan ialah seperti 'Perkhidmatan Akhlak'. Di sini, kita mengadakan satu kawalan sosial atau *law and order* yang termasuk dalam bidang khidmat kerja-kes sosial.

Perkhidmatan-perkhidmatan yang dianggap sebagai memberi kebaikan kepada orang ramai—seperti perancangan bandar dan kebun-kebun bunga—dan manfaatnya tidaklah dianggap dapat memberi kesan pada individu tertentu malah kepada keseluruhan masyarakatnya. Perkhidmatan seumpama ini ialah *non-dis-*

*criminating* atau tidak wujud unsur-unsur diskriminasi—semua rakyat, miskin kaya, besar kecil, tua muda dan lelaki perempuan bebas menggunakannya. (Lainlah kalau terdapat dasar tercemar *colour bar*, *apartheid* yang menekan sesuatu kaum secara tidak berperikemanusiaan, disebabkan prejudis.) Dalam hal sebegini, pihak kerajaan mengambil dayautama dalam menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan sosial dan awam, juga segala dasar cukai-mukainya.

Dalam dasar cukai ini, mereka yang makan gaji dengan kerajaan, badan berkanun atau swasta tidak dapat mengelakkan atau melarikan daripada bayaran tiap sen yang diperolehi, diperhitungkan. Tetapi pihak yang bekerja sendiri, yang kononnya 'orang-orang susah (hendak carimakan)' sering berjaya mengelakkan bayaran cukai ini dengan secara mengadakan dua kerja (atau dua akaun), atau menukarkan pendapatan wang yang faedah berupa benda-benda, pendapatan yang tidak diisytiharkan dan lain-lain.

Dari apa yang terhurai di atas dan dengan memahami penentuan dan prinsip-prinsip dasar, adalah sesuai jika kita lihat pula pada analisaannya, iaitu: analisa dasar, sebelum kita menyentuh terhadap *functionalist view* dalam memperkatakan dasar sosial ini.

#### Analisa Dasar:

Analisa dasar menurut Robert Harris,<sup>10</sup> mengandungi penyelidikan yang mentakrifkan sesuatu masalah sosial, mempertimbangkan berbagai pilihan keputusan (solusi) serta implikasi mereka, sambil itu, membuat perakuan yang dapat dilaksanakan. Dua keperluan khas mengenai ini ialah, bahawa penyelidikan dan pertimbangan pilihan (alternatif) mestilah dijalankan dengan cara yang sistematik, dengan menggunakan alat-alat yang sering dikaitkan dengan analisa sistem (*systems analysis*); dan keputusan-keputusan analisa itu mestilah boleh digunakan dan sesuai terhadap segala perundangan sosial dan belanjawan (*budgets*), sebab itu, mestilah berdasarkan kepada fakta dan data yang konkrit.

Sesuatu analisa dasar mementingkan langkah-langkah dalam kaitannya dengan masalah sosial. Ia menyatakan segala langkah terhadap *quantitative measure* apa akan terjadi sekiranya sesuatu itu dilakukan, bagaimana segala itu dapat dilakukan sebaik mungkin, dan berapa banyak pula perbelanjaan-

nya dalam menguruskan sesuatu aktiviti itu. Segala penghalang atau *constraints* politik dihurai dan dinyatakan dengan terang, tidak dipandang ringan atau tidak pula dianggap sebagai satu 'pengacau', satu pembantut terhadap kebaikan yang hendak dijalankan. Soal politik ini mestilah dihalusi, ditapisi, dihayati demi untuk menambahkan 'kesan' atau mendapat kerjasama yang lebih menyeluruh dari semua pihak. Penekanan ke atas orientasi *quantitative* dan keadaan sebenar itu adalah sangat mustahak demi membezakan dasar analisa dari disiplin biasa penyelidikan yang membawa kepada kenyataan dasar yang am, yang umum.

Banyak terdapat penyelidikan yang berguna mengikut segala disiplin tertentu yang berkaitan dengan dasar atau yang termasuk juga beberapa dasar yang bersangkutan (*policy-relevant variables*) tidak boleh dianggap sebagai analisa dasar disebabkan ia tidak menganalisa berbagai cara pilihan tindakan-tindakan, tidak memberi atau meletakkan asas untuk pilihan melalui kriteria yang tertentu, atau menyediakan penerangan bagaimana hendak melaksanakan alternatif yang terpilih atau data mengenai kekesanan program dan kos (perbelanjaan). Misalnya, kajian mengenai kejadian sesuatu keadaan orang-orang cacat mungkin akan memberi kita sesuatu maklumat oleh itu, ianya menjadi satu kertas perangkaan yang berguna. Ianya bukanlah satu analisa dasar. Begitupun terhadap kajian perbelanjaan untuk merawat berbagai jenis kecacatan atau keadaan-keadaan yang menjadikan mereka ini tidak terupaya, atau kertas-kerja yang menghuraikan segala itu dan membuat kesimpulan dengan mengatakan bahawa Kerajaan patut menjalankan program untuk menolong mereka yang takterupaya, yang cacat oleh kerana jika mereka dipulih dan dapat berdikari, mereka akan dapat menyumbangkan kepada masyarakat tidak hanya menjadi bebanan kepada masyarakat dan negaranya. Sesuatu analisa yang bertunjangkan kepada kajian-kajian di atas, yang mengulangkaji berbagai cara pilihan (alternatif) untuk memberi pendapatan yang cukup kepada rakyat yang kurang mampu dan cacat sambil menggariskan yang elok ialah pihak Kerajaan menguruskan program untuk pemulihan orang-orang cacat, sambil membutirkan kategori atau jenis kecacatannya yang dimaksudkan itu, nyatakan anggaran perbelanjaan serta segala struktur pentadbiran, dan mencadangkan lain-lain dasar terhadap mereka yang tidak termasuk ke dalam skim ini, boleh dibentangkan se-

bagai analisa dasar untuk kepentingan orang-orang cacat pada pendapatan. Juga memenuhi kehendak-kehendak ekonomi yang lain.

Jelaslah, analisa cara mana sekalipun, setidak-tidaknya mempunyai peranan besar untuk dimajukan dalam proses perubahan yang terus-menerus. Ini begitu jelas dalam keadaan kerajaan pusat. Di dalam keadaannya kerajaan pusat ini, analisa sedikit mana sekalipun akan akhirnya melibatkan peranan yang lebih besar dalam ubahan dasar kadartambah (*incremental shifts of policy*). Aktiviti seperti inilah yang menjadi tujuan kepada kerja berbagai agensi atau jabatan penyelidikan dan perangkaan, perancangan, perundangan, dan sebagainya. Walaupun mutu dan ketetapan analisa itu agak berbeza, tetapi namun begitu, terdapat banyak individu yang terus juga melakukan semacam sesuatu analisa, bertujuan untuk mempengaruhi perubahan-perubahan berdkit dan agak *low-profile* ini, dan keputusan segala analisa ini dilaksanakan. Lagipun, banyak belanjawan diperlukan, dari segi pengkosan, sekalipun 'sedikitmana' perubahan itu, jika dijalankan di peringkat 'Federal' atau Kerajaan Pusat akan melibatkan seluruh negara. Perubahan kecil dalam program Kerajaan Pusat sering melibatkan berjuta ringgit dan akan pula melibatkan beberapa perubahan pula di peringkat negeri dan daerah, untuk menyelaraskannya. Ini akhirnya pula, sekalipun pada mulanya secara 'kadartambah' (*incremental*), akan kelak menjadi sesuatu perubahan kepada dasar baru.

Dari itu, analisa menjalankan peranan yang sangat mustahak dalam pembentukan ubahan dasar kadartambah, dan perubahan kadartambah dalam program mungkin kadangkalanya pilihan (*choice*) dasar yang betul. Peranan sebegini yang diusahakan oleh analisa dalam pembentukan dasar dan arahaliran sering dilupakan, mungkin disebabkan kita menjangka bahawa halangan yang dikenakan ke atas analisa di dalam susunan agensi akan memaksa kita menolak setengah dari pilihan yang sangat dikehendaki. Kesungguhan ini (seringkali atau kalanya) tidak sepatutnya buat kita melupai bahawa kadang-kadang *suboptimization* tugas dan kalanya pula perubahan kadartambah sesuai digunakan untuk mencapai ubahan dasar yang diinginkan. Perubahan sebegini lebih 'sesuai' dari perubahan yang sangat drastik, sangat pesat dan radikal kerana ianya akan menggugat *status quo*, lebih-lebih lagi dalam keadaan perubahan nilai dan kebendaan dari *rural* ke *urban* di Malaysia ini. Juga dalam keadaan

masyarakat berbilang kaum, yang segalanya perlu hati-hati, kiranya penganalisa (*analyst*) itu seorang yang perasa (dan matang).

Untuk penganalisa, nampaknya mustahil baginya hendak dibuat telahan atau ramalan yang jarang sesuatu berlaku apabila mana-mana perubahan dasar yang besar dianggap sesuai. Beberapa keadaan-sebelumnya perlu wujud (*precondition*), kebanyakannya yang *extraneous* kepada perkara dasar yang wujud. Biar sekalipun personaliti ahli-ahli jawatankuasa, parlimen, exco negeri dan sebagainya menggerak ke arahnya, tetapi mestilah juga wujud kecenderungan orang awam pada sesuatu perubahan. Oleh itu, jelaslah bahawa terdapat sesuatu keadaan yang perlu untuk berlakunya mana-mana perubahan dasar yang besar, yang juga bebas dari analisa. Segala keadaan-keadaan yang perlu ini tidaklah cukup untuk menukar dasar kepada yang lebih baik. Penerangan yang lengkap dan bagus mengenai kos dan kekesanan berbagai pilihan yang mungkin mestilah boleh didapati waktu itu.

Peranan utama penganalisa dasar ialah untuk tetap bersedia, terhadap segala kemungkinan dan keadaan yang tidak terduga. Jika sesuatu perubahan politik, ianya tetap sedia dengan penerangan yang akan memperlengkapkan mereka yang bertanggungjawab membuat dasar supaya dapat menerima perubahan agar matlamat mereka itu, tercapai, terlaksana. Sekiranya pun pihak penganalisa tidak ada, perubahan akan juga berlaku. Seseorang patutlah bersedia, sekalipun sebagai seorang oportunis (seorang yang mengambil kesempatan) dengan analisa yang baik dan sentiasa bersedia untuk mempertengahkannya apabila tiba masanya, supaya kena pada masanya. Dalam setengah keadaan, pihak penganalisa boleh bantu menyelesaikan 'rintangan' politik secara menolong mewujudkan sesuatu yang jernih dan melibatkan orang awam yang mungkin sesuai untuk mengambil sesuatu tindakan. Kebanyakan penerangan yang terdapat atau yang diperolehi masyarakat atas sesuatu perkara datangnya dari kerajaan. Adanya analisa yang baik di dalam kerajaan secara langsung juga melibatkan segala penerangan yang dihebahkan—kerana sumbernya itu datang dari pihak kerajaan. Oleh itu, baik-buruknya bergantung pada ini juga.

Dari apa yang digambarkan di atas itu bolehlah memberi kita beberapa panduan secara umum, seperti:

— Penganalisa mestilah menjadi selaku 'petindak' atau 'advocate' terhadap sesuatu keadaan, namun begitu, mestilah bersikap objektif. Pihak penggubal dasar tidak selalunya mencari idea-idea yang baru dan mereka juga tidak ada masa untuk meneliti kajian-kajian yang berjela panjang dan berbelit-belit maknanya itu. Pendekata, dalam memoranda ataupun percakapan pihak penganalisa mestilah terus-menerus cuba menerangkan menjelaskan soal 'mengapa' dan 'bagaimana' terhadap sesuatu itu.

Untuk mendapat penerimaan dan maklumat, pihak penganalisa mestilah terus-menerus berusaha dengan gigih biar bagaimana sekalipun keadaannya, jangan mudah menyerah kalah. Pihak penggubal dasar mungkin atau tidak begitu minat untuk memusatkan perhatian pada yang baru itu setiap masa oleh itu, mereka hendaklah diberi ingat bahawa banyak terdapat pilihan untuk melakukan sesuatu demi kepentingan perkhidmatan dan juga rakyat—agar kemajuan tercapai.

— Untuk menjadikan kerjanya itu *relevant* atau ada hubungan yang rapat, bukanlah begitu mudah di dalam kuasa penganalisa. Ia tidak boleh memaksakan dirinya kepada pihak penggubal dasar, malah tanpa paksaan, ianya hendaklah dibenarkan (diterima) demi kebaikan kesemua pihak yang berkenaan. Dari itu, pegawai atasan peringkat Pengurus, Ketua Pengarah, Ketua Setiausaha, mestilah tegas untuk mendapatkan penganalisa dasar yang berkalibar, bermutu, sambil mengulangkaji segala pilihan (alternatif) jika mereka hendak mencapainya. Dan tidaklah mustahil bahawa pihak-pihak bukan-penganalisa (*nonanalyst*) yang mengelilingi mereka akan cuba menghalang penganalisa berjumpa dengan kakitangan-tinggi, melainkan segala ini sangat diperlui oleh boss mereka, dan mendapat restu.

— Bagi agensi yang menjalankan tugas, sekiranya pun terdapat kakitangan analisa yang bermutu tinggi, masih berat sebelah dan tidak begitu gemar untuk memberi pertimbangan kepada pilihan-pilihan yang terdapat. Ia cuma menggalakkan analisaan untuk mengetahui bagaimana programnya itu dapat menghadapi masalah yang wujud atau hanya membataskan pada analisa terhadap masalah yang program atau aktivitinya itu dapat atau terdaya menghadapi, menyelesaikannya. Amalan sebegini bukanlah salah atau tidak baik sekiranya pula ia diterima baik oleh semua. Tetapi sekiranya sesiapa pada mana-mana pihak sedang mengkaji dan mempertimbangkan berbagai pilihan kepada program



yang sedang ada, penganalisa jabatan/agensi dapat melakukan banyak analisa dasar yang sangat berharga atau bermutu. Analisa seperti ini juga akan memperimbangi terhadap penganalisaan yang juga terdapat pada lain tempat, yang nampaknya cenderung mengeneppikan dari memusatkan perhatian pada kemungkinan-kemungkinan perubahan tambahkadar (*incremental*).

— Penganalisa dasar menyeluruh (*grand-policy analyst*) mengkaji dari berbagai sudut pilihan kepada program yang wujud—atau satu antara pilihannya ialah untuk mengeneppikan, meletakkan, atau membuang program yang ada—atau melihat kepada program-program yang lain, yang kita masih belum ada, untuk menghadapinya apabila masalah timbul. Oleh itu, tempatnya bukanlah saja di agensi berkenaan, yang dipertanggungjawabkan dengan perjalanan program yang sedang ada, tetapi tempatnya ialah di peringkat lebih tinggi dalam organisasi, ataupun terkeluar iaitu tidak di dalam perkhidmatan kerajaan. Dari itu, sekiranya penganalisa hendak lebih, secara langsung, dihubungi atau dikaitkan kepada pelaksanaan, sistem analisa mestilah diperbesarkan pada tingkat lebih tinggi dalam unit organisasian. Peringkat Kementerian, atau di negeri-negeri, di peringkat Pejabat Setiausaha Kerajaan. Dan jangan pulalah pihak agensi mengambil banyak penganalisa untuk menganalisa atau menonjolkan betapa baiknya pekerjaan sesuatu agensi itu.

— Kemungkinan pelaksanaan sesuatu aktiviti dengan segera dari sudut politik boleh juga menjadi satu kriteria pilihan yang kurang baik sekiranya dipilih projek-projek analisa-dasar. Sesuatu ubahan dasar yang penting, yang besar, nampaknya tidak boleh diramalkan dalam jangkamasa tertentu dan sesuai demi membolehkan sesuatu itu dilakukan dari analisa dasar yang baik. Sekiranya tidak siapa pun sedia bekerjasama dengan penganalisa dan enggan menjawab tiap soalan yang dibangkitkan mengenai sesuatu masalah, selain dari soalan kurang yakin: Adakah perkara ini akan diluluskan tahun ini? Kiranya ini berlaku ia adalah di dalam persekitaran yang membantut, yang tidak mahu memberi kerjasama, yang *hostile* (atau yang beku atau takut pada perubahan) dan mungkin ia hanya berjaya dan dikehendaki hanya apabila sesuatu program itu menjadi percaturan politik, yang telah menjadi aktif oleh kepentingan politik.

— Banyak analisa dasar elok dijalankan di luar dari bidang Kerajaan, tapi, masalahnya ialah untuk mendapatkan kebenaran, kebolehan dan kebebasan mendapatkan fakta, data, serta kerja-

sama di semua bidang dan peringkat. Analisa dasar yang baik, yang dilakukan dalam suasana kerajaan yang sedia menerima, akan lebih cepat menyentuh dan menyelami pemikiran penggubal atau pembuat dasar. Seseorang penyelidik ilmiah mempunyai banyak kebebasan untuk menimbang-nimbang berbagai cara pilihan, tetapi mungkin tidak berpeluang untuk 'menjual' *idea*-nya, menguji serta menghalusi segala *idea-idea* itu secepat mungkin. Ini menghendaki kerjasama dan penyelarasan antara pihak Kerajaan dengan Universiti-universiti yang ada.

— Penganalisa sepatutnya mestilah berkecimpung dengan masalah berkenaan, yang hendak dianalisis, dengan lebih lama sebelum dibuat sesuatu analisa yang jitu dan menulis kertas-kerjanya itu. Tidaklah wujud pertalian antara analisa dasar dengan pelaksanaan kalau penganalisa menganggap bahawa penolakan terhadap perubahan dasar yang pertama atau kedua itu adalah muktamad; ataupun, kerjanya sudahpun lengkap apakala ia berjaya mengeluarkan kertas-kerjanya itu. Sebaliknya, penganalisa dasar perlulah terus-menerus jangan *give up* atau gentar seandainya ia mahu melihat kesan analisa-dasar kepada dasar sesuatu itu. Ia tidak sepatutnya senang berpuas hati atau putus asa dalam menekankan sesuatu perubahan itu.

— Dalam hal ini, ingin saya petik kata-kata Yehezkel<sup>1 1</sup> yang berbunyi—

“*At best, changes in policy making will be slow, inconsistent, and sporadic. Even slow and minor changes in the quality of policy making are a tremendous achievement when compared with the history of human stupidity*”.

— Perubahan dalam membuat/menggubal dasar yang sekecil mana sekalipun adalah sangat berguna, sangat penting kepada masyarakat—dengan harapan, perubahan itu ialah kepada yang lebih baik (tidak sebaliknya—yang juga adalah satu perubahan!)

#### ⦿ Pendapat Petindak-Tugas:

— Mishra (1977)<sup>1 2</sup> menyentuh pendapat petindak-tugas (*functionalist view*) dalam soal 'dasar sosial' ini. Kebanyakan analisa petindak-tugas menitik-beratkan, misalnya, pada menghuraikan fungsi-fungsi yang harus dijalankan sekiranya masyarakat itu hendak 'hidup', hendak bergerak maju dan jaya; mempelajari segala fungsi pembahagian kerja antara institusi-institusi masyarakat, dan memeriksa salingtindak beraneka corak institusi dari pandangan apa yang dianggap 'baik', sesuai atau mendatangkan

harmoni.

Parsons (1956)<sup>13</sup> telah mencadangkan bahawa sekiranya masyarakat itu hendak hidup berkembang, perlu difikirkan pada syarat empat keperluan kefungsiian (*functional requirements*) yang mustahak dijayakan. Iaitu, penyesuaian (*adaptation*); pencapaian tujuarah (*goal attainment*); mempergabungkan atau integrasi (*integration*); dan, menjaga keseimbangan pola atau corak sesuatu keadaan (*pattern-maintenance*). Yang pertama itu (penyesuaian) adalah berhubungan dengan tugas-tugas ekonomi; yang kedua (pencapaian tujuarah) berhubungan dengan unsur politik; yang ketiga (mempergabungkan) menitik-beratkan dengan menjaga harmoni dan solidaritas; dan, yang keempat (menjaga keseimbangan pola atau corak sesuatu keadaan) dengan penyambungan corak-corak nilai yang asas (*basic value patterns*). Pada Parson, keempat-empat inilah yang menjadi unsur asas kefungsiian dalam masyarakat.

Sesuatu organisasi sosial atau institusi sosial mungkin terutamanya menitik-beratkan salah satu antara tugas-tugas ini, tetapi kebanyakan institusi terlibat dalam keempat-empat unsur kefungsiian yang diuraikan di atas itu. Dan, institusi kebajikan, mengikut pendapat petindak-tugas, adalah termasuk ke dalam kategori ketiga—menggabungkan, agar harmoni dan solidaritas dapat tercapai—mempergabungkan segala sistem dan sistem-kecil yang ada. Pergabungan atau penyatuan, ialah satu proses yang menjadikan sistem sosial lebih bersatupadu, hubungan antara kesemua bahagian-bahagian tertentu lebih selamat dan tenteram (*harmonious*)—iaitu dalam dua jenis; gabungan sistem dan gabungan sosial. Gabungan sistem ialah yang mengenai institusi dipergabung dan disatukan; dan gabungan sosial berkaitan dengan kelompok-kelompok sosial. Walaupun perbezaan ini berupa analisa, pergabungan pada satu pihak tidak semestinya dikaitkan dengan pergabungan pada pihak yang lain. Misalnya, keadaan ekonomi menghendaki pekerja yang terpelajar tetapi sistem pelajaran dikelolakan, disusun begitu rupa hinggalakan banyak yang punyai bakat (*talent*) terbuang. Oleh itu, kedua-dua bahagian dalam masyarakat—ekonomik dan pelajaran—tidak seimbang, tidak selaras dan tidak harmoni. Dengan lain-lain perkataan, mereka adalah *malintegrated* atau tidak bergabung. Ini memerlukan perubahan dalam organisasi dan nilai-nilai ekonomi dan pelajaran supaya keadaan yang tidak tergabung itu, yang tidak harmoni itu, dapat diperseimbangkan.

Dari itu, teori petindak-tugas (*functionalist*) mencadangkan bahawa untuk menjaga perseimbangan pola dan demi kebajikannya adalah menjadi antara satu dari aktiviti-aktiviti 'kebajikan'. Dan institusi 'pergabungan' adalah penting kerana mereka menyebabkan wujudnya kecekapan, kestabilan dan keamanan serta ketenteraman. Masyarakat juga mempunyai perasaan-perasaan perpaduan/setiakawan (*solidaritas*). Sungguhpun kadangkalanya bantuan kebajikan itu bukanlah sebagai satu hak, namun demikian, masyarakat memahami segala kehendak-kehendak dan kemahuan mereka supaya segala itu dapat diberi (seberapa yang boleh). Di sini, model hubungan sosial adalah serupa, seperti yang terdapat dalam keluarga dan adik-beradik (dilihat sebagai satu institusi sosial), yang berasaskan pada pertalian kasih dan nilai-nilainya.

Oleh itu, apakah hubungan struktur sosial dan kebajikan? Pada pendapat petindak-tugas, konsep utama dalam menganalisis pembangunan sosial ialah dalam perbezaan struktur (*structural differentiation*). Secara ringkas, adalah dianggapkan bahawa pembangunan termasuk dalam peredaran (*movement*) masyarakat dari suatu yang *simple* (*undifferentiated*) kepada yang lebih kompleks (*highly differentiated*) jenisnya struktur masyarakat itu. Keempat-empat tugas kefungsiian seperti yang telah diperkatakan, adalah berguna dan serupa kepada semua manusia (dan masyarakatnya), juga tidak berubah. Apa yang berubah ialah strukturnya—iaitu keadaan peraturan *institutional* dan melaluinyalah segala fungsi yang berlainan itu, terlaksana. Struktur ini menjadi lebih khusus dalam perjalanan dan perubahan pembangunan sosial, sesuatu struktur institusi yang beraneka fungsi (*multi-functional institutional structure*) berpecah ke dalam beberapa struktur pula, tiap satu mempunyai fungsi yang lebih khusus. Misalnya, perubahan dari perusahaan keluarga yang kecil-kecil kepada pengeluaran perkilangan yang lebih kompleks.

Dengan kemajuan sosial dan ekonomi, struktur-struktur yang lebih khusus—politik, keagamaan, ketenteraan, ekonomi, kebajikan—tertubuh untuk menjaga, mengawal, menolong segala empat fungsi asas itu tadi. Oleh itu, dalam masyarakat kompleks pra-industrial, keluarga dan kaum keluarga menjadi tunjang yang membantu terhadap individu. Strukturnya agak terbatas tetapi kukuh. Di samping itu, kita dapat juga organisasi sukarela kebajikan (*charitable*), berbagai cara bantuan rasmi dan tidak

rasmi disediakan oleh masyarakat tempatan (kampung, surau, gereja, kuil, tokong) dan juga oleh masyarakat pekerjaan (saudagar dll.) menguruskan tentang kebajikan mereka yang tidak berkemampuan. Pada peringkat pembangunan sosial organisasi keagamaan menjalankan peranan dan mengambil bahagian yang utama. Ini sangat penting dalam menyediakan bantuan kebajikan, kerana dalam masyarakat sebegini, agamalah yang menjadi teras dan tunjang yang kukuh. Agama menyatupadukan mereka, dan menjadi simbol atau lambang, serta menegakkan masyarakat. Ini dapat dilihat dalam perbuatan amal, memberi sedekah, menjaga mereka yang tua dan sakit-demam, yang miskin-papa. Oleh itu, lahirlah organisasi keagamaan yang dicampur oleh pergabungan sosial yang membentuk rasa kemasyarakatan dan perikemanusiaan dan menentukan, menjaga segala kawalan sosial, demi keharmonian.

Dengan lebih majunya segi sosial dan ekonomi, yang membawa kepada masyarakat perindustrian, maka perkembangan yang lebih pesat berlaku terhadap pengkhususan keinstitutional (*institutional*). Makinlah bertambah kompleks bentuk dan ketinggian masyarakat. Begitu juga pergerakan dari setempat ke setempat di dalam atau di luar negeri, dan bertukar kerja dari satu ke satu yang lain supaya dapat merasai kepuasan hati. Keluarga besar (*extended*) dan masyarakat tempatan mulai lemah pegangannya, dan diganti dengan yang lain. Pun, organisasi keagamaan tidak sebegini kukuh lagi wujud dalam masyarakat (*secularisation*) oleh itu tidak dapat menjayakan sebagai satu institusi yang mempergabungkan (pihak sistem-sistem yang lain). Segala struktur yang lebih khusus wujud untuk dapat bertindak dengan keadaan yang berlipat-gandanya fungsi-fungsi kebajikan. Segalanya dikelola-aturkan, disusun begitu rupa untuk memenuhi kehendak dan tekanan baru ini, bukan sahaja pada pihak kerajaan, malah juga pihak persatuan kebajikan sukarela, pertubuhan-pertubuhan beri pertolongan dan sebagainya. Inilah pendapat petindak-tugas terhadap kebajikan.

#### Perkhidmatan dari Segi Dasar Sosial:

*Perumahan:* Pada projek-projek perumahan awam di mana had gaji dikenakan bagi penyewa (atau pembeli) untuk menentukan boleh/tidaknya individu itu diberi pertimbangan, seseorang yang telah meningkatkan lagi kedudukannya akan terpaksa keluar dari kawasan perumahan berkenaan. Yang tertinggal adalah me-

reka yang tidak begitu upaya dari berbagai segi dan ini mewujudkan satu masyarakat yang kehilangan pemimpin dan mereka yang mungkin dapat menolong dan menjaga dari tempat itu *distigmatised* dan dipandang rendah oleh sesuatu sebab. Tetapi jika kita cuba untuk meninggikan kedudukan kelompok sebagai satu yang menyeluruh, dasar-dasar yang dibuat hendaklah dibentuk, diselaraskan untuk menggalakkan individu terus tinggal bersama dan beri pimpinan dan menyatupadukan kelompok berkenaan. Dasar sebegini pula tidak memberi galakan *mobility* individu oleh sebab-sebab bahawa kemajuan dan kejayaan kelompok dan masyarakatnya itu bergantung pada ahli-ahlinya yang 'kuat'—yang punyai kemahiran, pengetahuan, inisiatif dan baik kedudukannya.

□ Pada projek-projek swasta pun mempunyai ciri-ciri tertentu seperti ini juga. Segalanya mengikut kemampuan, iaitu pendapatan seseorang dan arahalirannya sekarang tertumpu pada tarikan satu-satu kaum. Pengelompokan kaum/kelas disatu-satu kawasan yang dianggap *ideal* dan sesuai bagi mereka dari beberapa segi pertimbangannya.

*Pelajaran:* Untuk menyamakan pencapaian pelajaran, penyertaan, adalah satu cara untuk menentukan pendapatan yang agak seimbang demi kebaikan masyarakat. Sementara kita menerima hakikat bahawa adalah sangat sukar untuk mengasingkan soal peri mustahaknya pelajaran dengan panjang-masa serta mutu pelajaran itu, kebolehan peribadi, pencapaian akademik dan tenaga manusia yang diperlui, punyai hubungan dengan keadaan gunatenaga dan perburuhan, kebanyakan penyelidikan melaporkan iaitu faedah yang terdapat dari pelajaran berbeza mengikut kelas sosial dan kaum. Walaupun dikaji dari sudut kebolehan, pendapatan yang berbeza tidak sekadar dikira pelaburan yang berlainan dalam sistem pelajaran itu. Oleh itu, pelaburan dalam *human capital* bukanlah satu penerangan yang dapat menunjukkan pendapatan yang berbeza itu.

Pihak-pihak yang berwajib telah menumpukan segenap perhatian terhadap kesusah-payahan yang dihadapi oleh pembuat dasar pelajaran dalam cuba menyelesaikan masalah kemerosotan pendapatan dan 'kebudayaan' kemiskinan yang punyai hubungan dengannya. Ini dianggapkan seolah-olah menggalakkan sikap tidak-apa-saja dan tidak berkemampuan untuk merebut segala peluang-peluang pelajaran yang ada. Namun begitu, walaupun pelajaran itu disamaratakan, pendapatan yang tidak

seimbang tetap juga wujud, di semua peringkat, bidang dan kebolehan masing-masing.

Peluang-peluang ketidak-samaan (*inequalities*) ini terus wujud dalam prinsip, yang akan lahir konflik antara '*democratic ideals*' dengan kesetiaan kepada keluarga. Ibu bapa mendidik, mengajar dan menanamkan sikap hingggakan anak-anak termaklum adanya ketidak-samaan ini, dan ini dijagai. Ibu bapa yang datangnya dari golongan atasan melindungi anak-anak mereka dari terjerumus ke bawah dari tangga sosial itu sekalipun kebolehan intelektual anak-anak mereka hanya sederhana atau lebih rendah. Kumpulan ibu bapa yang punyai pendapatan yang lumayan, lebih besar kemungkinan menghantar anak-anak mereka yang *lower-than-average*, yang menemui kegagalan itu, ke peringkat lebih baik, lebih tinggi, bukan sahaja di dalam negeri, malah mampu, ke luar negeri, untuk menghambat pelajaran biar selama-lama sekalipun. Sebaliknya ibu bapa yang kurang mampu, kalau anaknya cerdik dan cerdas sekalipun, kiranya tidak diberi peluang, akan tergendalalah pelajarannya. Oleh itu, dasar-dasar untuk *promote individual mobility* sering terbantut oleh proses-*micro* dalam mana keistimewaan sesuatu kelas (masyarakat) hendak dijaga dan dihormati.

Manusia sebagai manusia, mesti terdapat perbezaan dalam berbagai segi, oleh itu soal *equality* atau kesamaan dan *inequality*, ketidak-samaan itu, tetap ada, asalkan wujudnya antara dua pihak itu tidak begitu ketara hingga menyekat dan membantut pihak yang lain. Ketidak-samaan ini menjadi tidak dapat diterima apabila segala yang disediakan itu tidak sesuai, tidak mencukupi dan keadaannya jadi hingga memalukan.

*Kesihatan*: Kesihatan adalah sangat berguna kalau manusia ingin hidup bahagia. Bukan sahaja pada mereka yang sedang hidup subur tetapi juga mereka yang masih dalam kandungan ibu. Ketidak-cukupan makanan yang berzat sebelum ibu melahirkan bayinya, sewaktu mengandung (*pre-natal nutritional deficiencies*) akan secara langsung melibatkan kesihatan si bayi berkenaan. Segala itu akan menyebabkan *defects* berupa *organic* (dalam tubuh) atau mental, yang akan nanti menjadikan kerugian berupa keupayaan menghadapi cabaran jiwa, mental dan fizikal; sukar mencapai pendapatan atau nafkah hidup yang seimbang dengan mereka yang lebih berupaya. Ini disebabkan mereka tidak diberi makanan yang secukupnya, yang diperlui oleh pembangunan dan pembentukan tubuh dan fikiran. Dan mereka

kelak akan punyai anak-anak yang 'cacat' semasa lahir. Oleh itu, 'keturunan' kemiskinan dan 'malnutrition' itu terus bertunjang dari satu generasi ke generasi yang lain, dalam benih keluarga berkenaan.

Peringkat-peringkat pemakanan (*nutritional*) yang tidak cukup, yang boleh dikesan *clinically* dengan simpton *haemoglobin* yang tidak cukup, menyebabkan tubuh anggota berasa lemah, iaitu tidak cukup tenaga dan ini mengubah fungsi tubuh. Apabila keadaan pemakanan yang tidak cukup ini berlanjutan, ia akan menyebabkan rasa amat sugul, malas, dan tidak ada daya usaha untuk memajukan diri dari segi dorongan (*motivation*). Keadaan dari segi *psychological* sebegini mencegah individu dari penyertaan dalam kerja yang aktif dan dari mengusahakan peranan sebagai ketua keluarga. Ini bermakna, pendapatan yang rendah menyebabkan tidak termampunya mengadakan makanan yang berzat bagi keluarga, yang pula akan menyebabkan berbagai penyakit berjangkit. Ini, sudah tentunya, mencatatkan lagi keluarga yang sudah begitu kekurangan dari segala segi. Dengan berpenyakit, perlu diubati. Ini juga menghendaki perbelanjaan kerana perubatan juga memerlukan wang—dan, wangnya tidak ada. Oleh itu, penyakit dibiarkan melarat, dengan harapan akan sembuh dengan sendirinya. Malangnya, daya-tahan dalam tubuh (*immunity*) itu tidak sebegitu kuat.

Tanpa kemudahan-kemudahan kewangan secukupnya untuk mendapatkan segala keperluan-keperluan dalam hidup ini, seperti makanan, pakaian, perlindungan (rumah yang sesuai), pihak orang-orang yang miskin tidak akan segera mendapatkan rawatan atau pada perkhidmatan kesihatan pencegahan. Dari itu, mereka tidak dapat mengelakkan diri dari dihinggapi penyakit yang berjangkit; dan bila dihinggapi akan seringkali menjadi meleset, teruk, baru hendak diusaha—dan mungkin sudah terlambat.

Perkhidmatan-perkhidmatan perubatan yang tidak cukup yang digunakan oleh pihak yang serba kekurangan ini, mempunyai kesan yang lebih buruk dari pemakanan yang serba kurang dari segi zat dan nilainya itu. Keadaan sebegini menda-tangkan atau menyebabkan lebih serius di kalangan orang-orang miskin di kawasan pedalaman, atau yang jauh terpencil.

Adakah kemiskinan itu menyebabkan kesihatan terganggu? Kebanyakan *scientist* sosial yakin bahawa kemiskinanlah yang menyebabkan penyakit, yang menelur dan menetaskan unsur-



unsur kurang sihat ini—melalui perkara-perkara seperti pemakanan yang 'tidak lengkap', mengamalkan cara kesihatan yang tidak baik, dan tidak cukup jagaan perubatan. Tetapi ada yang membahaskan sebaliknya: iaitu, berpunca dari pendapatan yang rendah (yang tidak seimbang) dan bayaran perubatan yang kian meningkat-tinggilah punca kesihatan buruk itu. Sebenarnya kerana kemiskinan dan kesusahan.

Dari ini, dasar sosial dilihat sebagai membelanjakan wang pada berbagai perkhidmatan kepada orang-orang miskin itu adalah adil lagi saksama, sekurang-kurangnya dari segi peri kemanusiaan dan keadilan sosial di negara yang berdemokratik dan beragama. Dengan cara pertolongan sebegini juga akan menolong membangunkan, menyuburkan jiwara dan zahir batin rakyat yang kurang mampu, ke peringkat yang lebih baik, sihat dan matang. Ini, secara langsung ataupun tidak, menguntungkan negara. Apakan tidak, sekiranya mereka ini tidak 'boleh' berpenyakit, tidak malas malah mulai punya dorongan diri, inisiatif dan dapat berdikari, tidak membebankan kerajaan.

Adalah sangat penting dinyatakan dengan tegas segala *rationale* wujud dari pemberian perkhidmatan-perkhidmatan perubatan dan sosial kerana ianya dapat memberi kita mengkaji, menganalisa betul/tidaknya segala tanggapan berkaitan kemiskinan yang ianya berpandukan itu. Juga untuk menilai segala keutamaan-keutamaan sosial dan tujuarah yang diharapkan. Oleh kerana keutamaan sosial membayangkan keadaan yang membangun dan beredar dari satu ketika ke ketika yang lain di dalam masyarakat, dasar sosial perlu dipernilainya semula (*re-evaluated*) apabila segala tujuarah dan keutamaan-keutamaan ini mulai berubah dan bertukar.

*Kebajikan masyarakat*: Pihak doktor memberi perkhidmatan peribadi kepada pesakit-pesakit, tetapi pekerja sosial (atau, pegawai kebajikan masyarakat) menjalankan segala fungsi jabatannya. Pihak yang berwajib (kerajaan, pihak swasta atau perbadanan tempatan) menggajikan pekerja sosial untuk memenuhi tanggungjawab dan tugas-tugas rasmi (*statutory duties*). Keseluruhannya, ini terkandung dalam perkhidmatan berupa *material* (kebendaan) yang disediakan dengan kemudahan-kemudahan/sumber-sumber yang terbatas.

Organisasi perkhidmatan sosial adalah berbeza dari organisasi kerja sosial—yang pertama merangkum bidang yang amat luas dan termasuk segala perkhidmatan-perkhidmatan kemasyarakatan-

an yang telah dihuraikan dalam bab pertama buku ini. Organisasi kerja sosial ialah agensi kerja-sosial atau jabatan kebajikan masyarakat. Perbezaan yang nyata ialah organisasi kerja sosial mentadbirkan perkhidmatan kepada klien melalui aktiviti-aktiviti profesional pekerja-sosial, seperti perhubungan yang lahir antara klien dan pekerja-sosial dalam perkhidmatan keluarga.

Keadaan bekerja juga berbeza dan tugas kerja-sosial dalam sesuatu jenis organisasi kerja-sosial menjalankan tugas yang bersempadan undang-undang. Misalnya, Jabatan Kanak-kanak atau Perkhidmatan Akhlak dan seumpamanya. Keadaan begini, strukturnya telah diasaskan pada *legislation*, pada akta dan ordinan, dan melalui peranan mereka melaksanakan undang-undang ini menjadi wakil kawalan sosial demi menjalankan dasar sosial.

Pada kes-kes yang lain pula, bahagian ini berhubungan dengan perkhidmatan *statutory* tetapi tidak ianya dikaitkan dalam perundangan, seperti pekerja sosial perubatan (atau pegawai kebajikan perubatan—yang dulunya dipanggil *almoner*). Pun, pihak agensi boleh mengadakan bahagian eksekutif pada perkhidmatan kebajikan sukarela dan berfungsi secara bebas dari segala undang-undang, kawalan organisasi berkenaan.

Aktiviti kerja-sosial boleh dihuraikan di bawah empat tajuk: Pertama, untuk mentaksirkan kehendak-kehendak dengan cara berbincang dengan klien dan untuk membantu, menolong ber-samanya menyelesaikan apa-apa masalah yang merintanginya hidupnya itu—walaupun dalam pada perasaan atau sikap—yang membantutnya dari menggunakan perkhidmatan serta pencapaian kebolehnya terhadap hidup yang lebih selesa; Kedua, untuk mendapat dan mengumpulkan segala kemudahan-kemudahan/sumber/puncakeluaran yang terdapat dalam kalangan keluarga, individu, dan masyarakat agar dapat memaksimumkan penyertaannya dalam kehidupan bermasyarakat; Ketiga, untuk mempengaruhi cara-cara dalam perkhidmatan penyelarasan (*co-ordinated*) oleh itu, dapat memberi kebebasan kepada proses-proses biasa untuk berdikari dan kesedaran diri; Keempat, untuk memberi penasihat-penasihat teknikal (cara 'bagaimana' dan 'mengapa'nya) dan profesionalan.

Marshall (1972)<sup>14</sup> menyatakan bahawa terdapat dua bahagian di dalam perkhidmatan kebajikan. Iaitu, cacat anggota dan mental; dan, mereka yang mengidap dari *social infirmity*—kecacatan dan ketidak-upayaan dari segi sosial. Nampaknya,

kanak-kanak yang tidak berkeupayaan (*deprived*), yang tanpa tempat tinggal dan keluarga pincang (*problem family*) termasuk ke dalam bidang 'kecacatan' sosial; pun, mungkin juga kelamin yang perkahwinannya tidak pernah aman (selalu mahu gaduh sahaja—sengketa tanpa damai), atau ibu-ibu yang dibebankan segala masalah tetapi masih tidak dianggap keluarga 'bermasalah'—dengan erti, kepincangan ahli di dalam keluarga itu, atau anak muda yang mahukan nasihat bagaimana hendak merancang keluarga mereka untuk mengelakkan dari terjerumus ke lembah 'kecacatan' sosial. Nyatalah, panduan perkahwinan (*marriage guidance*) dan perancangan keluarga mempunyai unsur-unsur kebajikan yang sangat kuat—tetapi, soalan yang paling mustahak, patutkah pihak kerajaan menguruskannya atau dibiarkan pada pihak organisasi sukarela sahaja, atau memberi segala galakan kepada pihak sukarela terus mengusahakan perkhidmatan seperti itu.

Ini menghendaki satu-satu dasar yang nyata dan tegas. Dan keadaan seperti yang dinyatakan di atas itu berbeza dari segi masalah dan pelaksanaannya dari negara ke negara.

Begitupun pada bahagian kanak-kanak (atau mempunyai Jabatannya yang tersendiri). Yang berkaitan dengan anak-anak angkat, yang terbuang, yang teraniaya, yang yatim piatu, cacat cedera dan sebagainya, memerlukan sesuatu dasar dan oleh itu, bahagian ini juga bersendikan undang-undang. Kanak-kanak yang memerlukan 'jagaan dan perlindungan' dari keadaan yang tidak sesuai, dari keluarganya, dari masyarakatnya—yang ianya telah menjadi kanak-kanak nakal, salahasuh dan salahdidik, yang mempunyai sikap anti-masyarakat, dan merbahaya dari segi moralnya sendiri. Kanak-kanak dalam kesusahan sebegini ialah soal dan masalah kebajikan bukan hanya dari hukuman-hukuman dan dendaan semata.

Pada orang-orang tua yang tidak berkemampuan, dasar-dasar dibuat untuk cuba menetapkan mereka di tempat masing-masing, di rumah mereka sendiri daripada dihumban ke dalam rumah-rumah orang tua, di mana mereka tidak dapat menjalankan kehidupan masyarakat yang *normal*.

Pun, pada mereka yang buta, pekak dan bisu, cacat anggota dan *mentally subnormal* segala perkhidmatan yang diberi menunjukkan yang pihak masyarakat dan kerajaan telah semakin memahami masalah mereka dan cuba melegakan rasa ketegangan di samping mengadakan berbagai perkhidmatan khusus, tek-

nik latihan, pemulihan, jagaan yang lebih baik dan teratur. Kesannya ialah untuk mengubah fokus dari menjaga mereka yang tidak terupaya itu kepada cuba menguasai ketidak-upayaan melalui pelajaran dan latihan kemahiran, atau untuk menghadapi hidup ini. Sekalipun agak terbatas, tetapi dapat memberi keyakinan diri yang tidak hanya bergantung kepada jiran dan masyarakat seolah-olah menjadi satu beban.

### Industrialisasi:

Proses yang disebut industrialisasi telah berkurun melahirkan berbagai bahaya baru kepada penghidupan manusia di samping peluang hidup untuk pihak pekerja dan keluarganya. Hampir tiap pembangunan industri yang baru, tiap jentera yang baru, dan tiap proses teknologi baru menonjolkan bahaya bentuk baru berupa kemalangan-kemalangan, racunan dan penyakit-penyakit. Harga yang dibayar oleh masyarakat, atau *social cost* yang ditimbang-kaji dalam keadaan kecacat-celaan, kematian, kehilangan taraf-kedudukan, kemahiran dan pendapatan dari pihak pekerja dan keluarganya dan menyebabkan pula keadaannya yang terpaksa bergantung (sementara atau sepenuhnya) kepada keluarga, masyarakat atau kerajaan (melalui agensi-agensi sosial) adalah kesemunya melibatkan kemajuan perindustrian demi meningkat pengeluarannya.

Berkaitan dengan undang-undang kemalangan industri, terdapat pampasan pekerja (*workmen's compensation*) dianggap gagal, diasaskan pada kejadian dan kes-kes yang lalu—mengenai dasarnya itu. Ianya gagal untuk *redress*, ianya gagal mengelakkan kemalangan dan kemiskinan yang lahir darinya; ianya gagal untuk memulih dan mendapatkan taraf semula untuk pekerja dan keluarganya itu. Apa yang ianya tercapai ialah satu pasaran dan keadaan yang sangat lumayan bagi peguam-peguam dan syarikat-syarikat insuran, menurut Professor Titmus dalam buku '*Social Policy*'nya, ms. 34.

Perindustrian merombak, menukar keadaan pasukan pekerja: yang bekerja sendiri, peladang, pertukangan—segala ini diambilalih oleh pekerja-pekerja yang 'makan gaji' (atau, *employed*) untuk pendapatannya. Gaji atau upahan yang tetap menjadi satu cara hidup dan mata pencarian. Pekerjaan *industrial* juga mengadakan perbezaan yang jelas antara mereka yang bekerja dengan yang tidak bekerja. Hasilnya, ketaralah pengangguran, penyakitkan, kemalangan kerja, tua dan sebagainya yang boleh

menyebabkan gangguan terhadap mata pencarian, terhadap nafkah hidup. Juga masalah pencegahan, dari segala yang merbahaya, yang menyebabkan kesukaran pihak pekerja, menjadi lebih rumit dan bertambah kompleks.

Juga, melalui urbanisasi, pembangunan perindustrian menyebabkan bertambahnya masalah kesihatan awam, perumahan dan kawalan keadaan sekitar bandaran. Masyarakat industrial juga memerlukan pasukan pekerja yang terpelajar, yang mahir, yang cekap dan sihat kuat. Oleh itu, memberi pelajaran kepada rakyat adalah menjadi matlamat utama. Bersama-sama ini, disebabkan pertukaran dan perubahan tempat tinggal, tempat kerja dan sebagainya, hubungan sokongan tradisional seperti keluarga besar dan masyarakat tempatan, mulai kendur, mulai mundur dan tidak lagi dianggap penting. Masyarakat mulai bersikap individualistik, materialistik—dan bertungkus-lumus bekerja untuk mengumpulkan sebanyak wang yang boleh. Jiran-jiran tidak sangat ikrah atau dikenali rapat—hanya kenal dengan cara uniform yang dipakai, motokar yang diguna (atau motor atau basikal), rumah yang diduduki, kawasan yang ia diami dan tetamu yang menziarahinya (kalau berkawan orang besar-besar).

Keadaan-keadaan yang sebegini juga memerlukan dasar sosial yang lebih teratur kerana dalam keadaan masyarakat yang berlumba-lumba mengejar cara hidup dan pekerjaan, banyak yang jadi *social casualty*, banyak yang tercicir dan 'terpijak', tergilis dan terhumban—dan tanpa masyarakat yang erat dan tolong-menolong, perkhidmatan sosiallah yang menggantikan segala rupa nasihat, kaunseling, ajaran, bantuan, pertolongan, perubatan, jagaan dan sebagainya.

Industrialisasi mewujudkan teknologi yang membentuk hidup masyarakat. Segala 'tarikan' dari masyarakat perindustrian ke bandar-bandar, penuh *glamour*, penuh cabaran, penuh seronok. Juga 'tolakan' disebabkan pengangguran dan penekanan ekonomi.

Industrialisasi mewujudkan keadaan-keadaan yang oleh kerajaan dianggap banyak melahirkan masalah. Masalah ini ialah masalah sosial—masyarakatnya. Ini juga bergantung pada masing-masing individu: ada yang berpendapat, ianya tidak melahirkan apa-apa masalah, malah menolong mereka. Industrialisasi bukanlah satu proses yang sama di mana-mana; ada di setengah tempat lebih cepat dari yang lain, di setengah kawasan pula, prosesnya itu lebih lambat dan terbatas. Segala ini menghendaki

sistem pengangkutan yang maju untuk mengedarkan segala benda dan barang-barang yang telah siap dari satu kawasan ke kawasan atau tempat yang lain.

Industrialisasi memberi maksud 'perubahan'—perubahan dalam berbagai rupa. Ianya juga melakukan *depersonalisation of society* atau susut personaliti masyarakat—iaitu masing-masing bawa diri—jangan jaga tepi kain orang, bagai kata pepatah. Segalanya berbentuk ketidak-peribadian.

Di samping itu, orang-orang tua 'terhumban'—mereka dianggap *redundent*, atau lebihan, oleh itu, tidak diperlui lagi. Mereka tidak dihargai kerana mereka sudah tidak dapat memberi tenaga khidmat kepada organisasi. Mereka tidak dapat beri sumbangan *economically* dalam masyarakat industrial, dari itu, mereka tidak diperlui. Dan nilai mereka, merosot.

Corak-corak masyarakat industrial juga ialah yang bergantung pada kepolisian, pada undang-undang dan pada susunan (*order*) masyarakatnya. Dan industrialisasi juga adalah menjadi titik permulaan banggunya tenaga buruh dan pergerakan sekerja, seperti kesatuan-kesatuan sekerja yang kuat dan selaku kelompok desak. Dengan kekompleksian organisasi itu pula menghendaki pengkhususan bahagian-bahagian tertentu, dan kemahiran, kecekapan serta kakitangan yang khusus mengenai satu-satu aspek tugasnya.

Masyarakat terpaksa mengubah dan menyesuaikan diri kepada perubahan yang tetap seperti ini yang dikuasai oleh perindustrian dan urbanisma. Juga, masyarakat terhimpit oleh *wage slavery*—mereka yang terpaksa mengabdikan diri demi mendapat upahan, mendapat gaji bulanan untuk hidup dan membela keluarga dari bulan ke sebulan.

Dan kerajaan dalam mengadakan dasar, tidak boleh menepikan segala masalah yang wujud ini. Masalah sosial yang tali-temali sekiranya tidak dipertindakkan, akan kelak melumpuhkan masyarakat dan merugikan negara.

<sup>1</sup> Dr. Teuku Iskandar—Kamus Dewan—DBP, 1970.

<sup>2</sup> P.R. Kaim-Caudle—Comparative Social Policy And Social Security—1973: ms:1-

46.

<sup>3</sup> Martin Rein—Social Science, Public Policy.

<sup>4</sup> Daniel E. Griffiths—Administrative theory In Education—ms: 140.

<sup>5</sup> Harleigh B. Trecker—Social Work Administration.

- <sup>6</sup> Joyce Warham—Social Policy In Context—ms: 72-122.
- <sup>7</sup> Richard M. Titmuss—Social Policy (An Introduction, by-)—ms: 15-24.
- <sup>8</sup> F. Lafitte—Social Policy In A Free Society—Birmingham University Press.
- <sup>9</sup> T.H. Marshall—Social Policy—Hutchinson, London. ms: 7.
- <sup>10</sup> Robert Hariss: Policy Analyst and Policy Determination;—ms: 360-370.
- <sup>11</sup> Yehezkel Dror—Design For Policy Sciences—Elsevier Publishing, N.Y. 1971.
- <sup>12</sup> Ramesh Mishra—Society and Social Policy—ms: 21-50.
- <sup>13</sup> Talcott Parsons & Neil J. Smelser—Economy and Society—ms: 18-19.
- <sup>14</sup> T.M. Marshall—Social Policy—ms: 133-143.

#### 4: PENILAIAN

PENILAIAN dalam perkhidmatan sosial adalah sangat sukar kerana ianya menjangkau bidang batasan yang amat besar dan melibatkan berbagai institusi, berbagai disiplin, beraneka klien, pengguna, pesakit dll. Namun begitu, satu cubaan boleh dibuat memandangkan aspek ini adalah sangat berguna untuk mengkaji, melihat, meneliti segala perkhidmatan yang diberi kepada rakyat itu, berguna, berkesan, bererti, atau tidak.

Satu daripada ciri-ciri tertentu kebanyakan dasar sosial ialah terdapat begitu banyaknya penyetujuan mengenai peri mustahaknya dipertambahkan segala skel (pengkadaran) dan juga ruangsclidik atau *scope* dalam sesuatu perkhidmatan itu. Penyetujuan ini mulai tersekat dan sebaliknya keseriusan bahasan berkembang apabila satu 'tanda-harga' diletakkan ke atas kos atau harga program khas yang terlibat itu dalam menuju untuk mencapai tujuan dasar yang umum. Tiap masyarakat mungkin mahu menolong orang-orang tua, yang sakit dan melarat, yang tidak berumahtangga, yang miskin-papa, yang cacat, yang dilanda bencana dan sebagainya. Pun mereka yang tidak bekerja (menganggur), yang perlukan pelajaran (agar tidak buta huruf), dan seumpamanya. Namun begitu, apakah akan terjadi sekiranya segala tujuan-tujuan ini bercanggah, bertentangan dengan lain-lain kehendak yang dihajati dalam dasar awam; atau disebabkan oleh sumber-sumber/kemudahan/puncakeluaran yang terbatas, yang tidak cukup oleh itu buat segala keinginan untuk menolong itu terbatas, terbantut, terhalang?

Rancangan belanjawan kerajaan adalah hasil dari saling-tindak tiga unsur-unsur, iaitu: (i) keutamaan politik oleh Kementerian-kementerian (kerana Menteriinya dari sesuatu partai politik yang mengepalai sesuatu Jabatan/Kementerian, yang dilantik oleh rakyat), (ii) pentaksiran mereka terhadap sesuatu keadaan ekonomi, dan (iii) perjalanan program yang sedang ada (perkhidmatan yang sedang dilakukan pada masa itu).

Biarpun matlamat untuk memasukkan lebih banyak sumber atau kemudahan ke dalam bahagian masyarakat yang serba kurang itu dengan melalui subsidi umum ataupun dengan tukaran bayaran yang dituju khas terhadap kumpulan yang terdedah kepadanya, segala itu dianggap sebagai sebahagian dari dasar



ekonomi dan dianggap dari sudut sumbangan mereka mengenai 'kontrek sosial' dalam dasar kerajaan.

Tiap timbangan dan bincangan mengenai dasar sosial yang mengeneipkan halangan serta rintangan ekonomi (atau peluang yang ada mengenainya) adalah dianggap tidak realistik. Dasar ekonomi mempunyai hubungan dengan masyarakat, dengan rakyat jelata—yang juga terlibat secara langsung ataupun tidak dengan dasar sosial. Antaranya adalah hubung-menghubungi. Pun tidak bijak membincang dan mempertimbangkan sesuatu dasar ekonomi tanpa menghitung soal-soal sosial, hal-ehwal kemasyarakatan.

Perubahan, misalnya dalam segi ekonomi (dalam inflasi, katakana) akan membutirkan berbagai masalah kepada dasar sosial. Ini dapat dilihat dalam pengangguran, umur bersara—yang tertera dalam perundangan Buruh dan sistem perkhidmatan; perumahan, pelajaran dan kebajikan masyarakat.

Perhubungan di antara Kerajaan Pusat dengan Kerajaan Negeri atau Tempatan mengenai perbelanjaan adalah sangat penting apabila soal pengurusan dasar sosial diperkatakan. Ini disebabkan kita dapat melihat apa akan berlaku seandainya tanggungjawab bagi menentukan keutamaan dan melaksanakannya, diperbahagi. Walhasilnya, akan kelak nanti (mungkin) terdapat kedua-dua untuk memaksimakan semua jumlah peruntukan perbelanjaan dan untuk meminimakan pula bentuk perbelanjaan yang hendak dikeluarkan ke atas sesuatu tujuan dasar. Misalnya di Malaysia, peruntukan dalam belanjawan paling besar diberi kepada Kementerian Pelajaran, diikuti oleh Kementerian Dalam Negeri, Kesihatan dan sebagainya. Ini memandangkan oleh sebab negara kita terdiri dari hampir setengah penduduknya masih muda (lebih 50%); dan keadaan serantau yang tidak menentu (disebabkan unsur *subversive* dan komunis yang mengganggu-gugat keselamatan negara).

Kerajaan Negeri atau di peringkat Daerahan/Tempatanlah yang menjadi perantaraan untuk menyalurkan perkhidmatan sosial kepada orang awam. Oleh itu, corak perbelanjaan mereka adalah mirip kepada pengurusan dasar sosial. Inilah peringkat pelaksana kerana mereka mempunyai hubungan langsung dengan klien, pelanggan, pengguna, pesakit, penganggur dan segala mereka yang 'berkehendakkan' itu.

Katakanlah, misalnya, pihak Kerajaan Pusat boleh menyekat bantuan kewangan atau modal kepada projek-projek, tetapi ia-

nya tidak dapat memaksa Kerajaan Negeri yang tidak setuju pada sesuatu dasar, untuk terima juga kehendak Kerajaan Pusat itu.

Segala sebab-sebab ini mengadakan Majlis Tempatan ialah memandangkan mereka akan memberi keutamaan tempatan daripada yang ditentu-tetapkan oleh sesuatu dari jauh, di peringkat Persekutuan atau Pusat. Dari itu, pendekatan ini ialah berupa pemberian demokrasi di kawasan tempatan atau negeri—kerana ianya akan berbeza dalam bentuk dan tingkat penglibatannya, juga dari segi mutu dan banyaknya, dari satu negeri atau tempat ke kawasan yang lain. Untuk cuba menentukan keutamaan di peringkat Persekutuan yang jauh dan agak 'asing' itu, dalam hal ini, ialah merosakkan sistem seperti ini.

Ini juga adalah menjadi *dilemma* Kerajaan Pusat; dalam perlibatannya kepada prinsip autonomi tempatan, di samping pertimbangan berbagai program yang hendak ditekankan agar dapat mendatangkan sumber ekonomi dalam melaksanakannya itu. Sistem keutamaan ini juga mungkin bercanggah, antara keutamaan dengan kawalan di peringkat nasional atau negeri. Oleh itu, mereka juga diperlui mengadakan fakta-fakta yang jelas, yang nyata.

Keutamaan dalam konteks ini boleh dibuat dalam soalan—Patutkah keutamaan ditetapkan menurut keadaan ilmu alam dalam menentukan pembahagian sumber-sumber (kemudahan atau puncakeluaran)? Adakah patut difikirkan memotong pembahagian sumber-sumber dari kawasan yang mewah atau membekukan pada peringkat yang ada itu sahaja? Ataupun, patutkah keutamaan ditentukan mengikut keadaan kumpulan klien, pesakit, pengguna atau pelanggan? Khasnya terhadap sesuatu bahagian penduduk atau rakyat. Kalau begitu, bagaimana elok dibuat dari segi pentadbiran?<sup>1</sup>

Untuk menilai sesuatu perkhidmatan, misalnya, dalam perkara jagaan kesihatan, kiranya seseorang itu rasa yang ia mahukan sesuatu, ia terpaksa pula menentukan bahawa kemahuaannya itu akan memaksanya ke pintu klinik atau hospital, untuk mendapatkan rawatan perubatan, atau nasihat-nasihat. Baiknya (atau, malangnya) tidak kesemua kemahuan perubatan demi untuk kesihatan itu berakhir dengan lawatan menemui doktor.

John Fry (1973) di dalam berbagai kajiannya itu, membuat anggaran bahawa 16% dari kesemua simptom-simptom tidak diambil apa-apa tindakan (dibiarkan begitu saja, atau sembuh de-

ngan sendirinya), 63% mengamal sedikit percubaan rawatan sendiri, dan cuma 21% sahaja melawat/menemui doktor untuk mendapatkan rawatan. Elliot-Binns (1973) pula dapati iaitu yang paling banyak pesakit-pesakitnya telah cuba untuk rawatan sendiri atau menjaga diri sendiri sebelum pergi berunding dengan doktor. Tambahan lagi, lebih kurang 30% dari harga/ubat-ubat yang dijual tidak melalui doktor, pihak individu pergi terus kepada gedung ubat untuk membeli dan merawat sendiri.

Dalam hal ini, kawan baik saya, Radzi Murad, pernah berseloroh bahawa jika kita pergi berunding dengan doktor dan didapati kita kurang sihat, kita 'sengaja' menyusah-payahkan diri atau *worry*; sebaliknya pula, jika kita tidak langsung pergi menemui doktor, apabila kita tersedar, sudah agak terlambat untuk hendak di-*worry*-kan . . . sudah teruk dan mungkin 'kojol' (mati). Tinggal anak-isterinya saja yang *worry*! Ini juga adalah jalan pilihan keutamaan bagi kesihatan—mengetahui adanya penyakit dan cuba mengubatnya mengikut nasihat pakar atau dibiarkan sahaja sehingga tidak ada jalan keluar lagi dan *nature takes its way*.

Tidak semua kemahuan untuk berubat (kesihatan) itu terus diambil tindakan. Individu mungkin menganggap diri mereka 'sakit' tetapi sengaja tidak mahu berbuat apa-apa. Dibiarkan begitu sahaja. Di samping menganggap diri mereka dan keadaan mereka mengidap penyakit ringan, oleh itu, tidak perlu berbuat apa-apa. Mereka juga mungkin rasa takut, cemas kalau-kalau diberitahu adanya penyakit. Pun mereka menganggap tidak banyak yang boleh dibuat oleh doktor untuk menghapuskan penyakit itu atau melegakan keadaan mereka. Tidak hairan pula, ada yang kurang yakin pada doktor. Misalnya dalam tinjauan Rotherham tahun 1965 menunjukkan bahawa 1 antara 6 orang yang diperiksa (secara halusi oleh pakar perubatan) membuktikan yang mereka mengidap antara 1 hingga 9 penyakit-penyakit yang teruk.

Hitung panjang doktor mungkin tidak dapat terkesan sesuatu kesakitan atau *disorders* yang serius hanya disebabkan mereka dibebankan oleh kerja-kerja yang remeh-temeh. Berbagai tinjauan mencadangkan bahawa 20% yang pergi meminta rawatan terdiri dari pesakit yang mengidap dari selsema atau batuk. Thomas (1974) mendapati iaitu 72% yang pergi berunding dengannya disebabkan oleh penyakitan, dalam 43% ia gagal untuk membuat apa-apa diagnosa yang tepat.

Taraf kekeluargaan, kestabilan keluarga, kesahsiah (personaliti) dan juga kelas sosial telah menunjukkan ada hubungan dengan kadar perundingan. Taylor (1968; Shuval 1972 dll.) menjelaskan kajian ini. Orang-orang perempuan yang tidak kahwin, bujang dan janda, bukan sahaja kerap menemui doktor, tetapi juga dalam lingkungan umur 65 hingga 74 tahun tinggal di hospital lebih lama, hitung panjangnya 94 hari berbanding dengan 34 hari yang biasa (Pulse, 1974). Begitupun di Scotland di mana kemasukan ke dalam hospital diperkelaskan, kaum pekerja yang tidak mahir (buruh) lebih ramai dirawat di hospital dan lebih lama masanya mereka tinggal di dalamnya. Cartwright (1967) pula mendapati bahawa kelas pekerja (*working class*) berunding lebih dengan doktor tetapi dengan sebab-sebab yang berbeza. Perundingan (*consultation*) kelas pekerja, berupa, lebih yang berkaitan dengan 'perkhidmatan' (misalnya, untuk memperoleh pengakuan sijil insuran disebabkan sakit dalam mendapat kemudahan *hospital benefit*, cuti sakit, pemeriksaan doktor dsb.) Pihak kelas pertengahan berunding dengan doktor yang ada kaitan dengan *non-life threatening disorders*, seperti mengidap dari sakit kepala yang amat sangat (*migraine*) atau lain-lain idapan *neurosis*.

Perundingan yang besar bilangannya terdiri dari mereka yang telah terlebih dahulu ditetapkan oleh pihak perubatan sendiri—dikehendaki oleh doktor pergi berjumpa selepas sesekian lama untuk diperiksa lagi, atau apabila kelak simptom-simptom berkenaan berulang semula.

Satu dari faktor yang sangat penting mempengaruhi mereka dan mendesak untuk memperoleh jagaan kesihatan ialah kerana berubahnya bilangan penduduk yang dalam keadaan bahaya (*at risk*). Pembahagian keperluan untuk mendapatkan perkhidmatan perubatan mengikut tingkatan umur ialah berupa bentuk 'U'—iaitu, mereka yang muda dan tua memerlukan sangat segala macam jenis rawatan/perubatan dan nasihat kesihatan.<sup>2</sup>

Untuk menilaikan sesuatu perkhidmatan, bebanan kerja sesuatu Jabatan atau agensi adalah sangat mustahak bagi mendapatkan gambaran kekesanannya. Bebanan kerja inilah membuktikan penerimaan baik atau penolakan masyarakat terhadap sesuatu perkhidmatan itu.

#### Analisa Kos-Faedah:

Analisa kos-faedah (*cost-benefit*) bukanlah satu formula

khasnya untuk melahirkan sesuatu jawapan yang tertentu bagi dipertindakkan, atau bidang rujukan pemikiran untuk mendekati pada masalah. Ianya adalah sebagai satu kaedah untuk mengumpul sebanyak yang boleh (*quantify*) segala kos (perbelanjaan) dan faedah yang dianggap mustahak, untuk membuat keputusan berasaskan jumlah kesemua nilai-nilainya itu; dan lebih nyata dan tegas terhadap kriteria penilaian (sila lihat Lampiran 'B') supaya segala penerangan sebab-musabab itu terdedah kepada pemeriksaan dan pemerhatian yang lebih terperinci (*scrutiny*).

Oleh itu, dasar awam patutlah menjangkau melebihi segala pertimbangan kewangan semata, malah juga kesedaran terhadap kos sosial (kemasyarakatan) dan faedah-faedahnya.

Dalam cuba kita menemui kos sosial dan faedah ini, pertanyaan yang berbangkit darinya ialah: Bagaimanakah kita dapat bandingkan penilaian seorang individu itu dengan yang lain??? . . . Fakta yang nyata ialah ketidak-adanya sesuatu unit atau mutu nilai yang begitu *significant*, begitu ketara untuk dijadikan perbandingan antara manusia yang berlainan itu—berbeza dari segi kemahuan, didikan, perasaan, lahiriah dan batiniah dan 1001 lagi perbezaan, oleh itu amat sukar disamaratakan sebagai kayu pengukurinya bagi satu ukuran dan timbangan.

Kita kini boleh juga lihat tentang soal pembahagian (*distribution*) satu-satu jenis benda itu. Sesuatu nilai itu akan besar bergantungnya bukan sahaja kerana kekurangannya (*scarcity*) bagi memenuhi keperluan, tetapi juga atas pembahagian pendapatan dan kekayaan. Sesuatu itu mempunyai nilai yang tinggi hanya disebabkan mereka yang menghendakinya, yang memerlukannya itu adalah terdiri dari mereka yang kaya, yang mewah. Ini jelas menunjukkan nilai masyarakat sesuatu tempat, keadaan dan masa.

Kalanya, pengkritik kajian kos-faedah menghujahkan bahawa setengah daripada kos dan faedah tidak boleh diukur, tidak dibanding. Bagaimanapun, ini membayangkan terdapat juga sesuatu antara keduanya itu yang boleh, yang terdaya, yang termampu diukur, diperbandingkan sekurang-kurangnya antara 'kos' dengan 'faedahnya' itu. Juga boleh diwujudkan sesuatu dengan cara menunjukkan banyaknya (*quantify*) atau rekacipta sesuatu cara untuk menjadikan angka—agar senang dibuat perbandingan.

Pihak penyokong kajian kos-faedah pula menyarankan baha-

wa ada terdapat dua sebab utama yang patut ditekankan. Satu-nya, ialah tentang ianya sebagai teknik atau kaedah yang lebih membina (*constructive technique*); keduanya, ialah dengan cara ini akan memberi keputusan yang lebih nyata, jelas (*explicit*) mengenai segala penerangan dan kriteria yang diambil untuk mencapai kepada sesuatu keputusan atau tindakan.

Pegangan teknik ini dianggap lebih konstruktif jika dibandingkan dengan keadaan pemikiran mereka yang tidak dapat meletakkan sesuatu nilainya kepada samaan harga (wangringgit) sambil mengumpul untuk mendapatkan keputusannya. Sudah tentulah cara ini lebih membina, lebih *constructive* kerana ianya dapat memberi sesuatu jawapan oleh itu, ianya lebih terang, bertambah nyata.

Penganalisa kos-faedah juga sedia maklum bahawa terdapat had-batasan dan kaedah (*method*) dan sangat *conscientious* mengenainya, sambil menekankan bahawa terdapat kekurangan dan kepayahan. Ia juga sanggup menyatakan yang kajiannya itu sebagai mempertambah kepada timbangan penilaian yang waras dan pentadbiran yang baik, bukanlah untuk menggantikannya sama sekali. Juga, ada yang berpendapat bahawa walaupun terkumpul hasil kajian untuk diperangkakan (dengan cara *figures*) nilainya masih lagi samar atau kurang meyakinkan kerana tidak diguna. Namun begitu, semua cara-cara dan proses bagi mencapai segala itu adalah berfaedah kerana ini akan memaksa yang terlibat itu berhadapan dengan masalahnya, mentakrifkan perkara-perkara atau segala isu-isu dan secara amnya memikirkan lebih bersistematik mengenai sesuatu projek. Dari itu, proses-nyalah, bukan sangat hasilnya, yang dipandang lebih berguna—dan kajian serupa ini akan menjadikan seolah-olah seperti carapuluh (*therapy*) kepada pihak perancangan. Malangnya, berbeza dari ini, apa yang sampai ke meja Menteri atau heboh diperbahaskan dalam sebaran am ialah hasilnya (*product*) bukanlah ianya sebagai satu proses, kerana keputusan segera, tercapai.

Bagaimanapun agak sukar untuk menilai tuntutan mereka yang menyatakan bahawa analisa kos-faedah menyediakan carapuluh pada perancang-perancang atau menyediakan *framework for systematic thought*—satu cara pemikiran yang sistematik, dan penyelidikan, atau selaku pemusatan perhatian, yang tanpanya akan berlaku *directionless investigation*<sup>3</sup>

Analisa kos-faedah adalah sebagai cara untuk membantu kerajaan membuat keputusan berkaitan dengan dasar yang mem-

punyai kesan yang besar terhadap ekonomi.

Penggunaan kos-faedah di dalam perkhidmatan sosial (peribadi) bertentangan dengan masalah iaitu: (i) masalah bidang-batasan atau perenggan (yang menentukan faktor-faktor berkenaan), (ii) masalah penilaian, dan (iii) masalah perakaunan untuk kepentingan kesesuaiannya.

(i) Masalah bidang-batasan (*boundary problem*). Tindakan pertama dalam penilaian ialah untuk menghuraikan sejauh atau sebesar mana hendak ditetapkan bidang tugas atau perenggan-nya dalam arena membuat keputusan atau menguruskan tugas. Dengan cara ini, sistemnya dapat ditaksirkan terhadap perubahan yang mungkin berlaku. Sekiranya ruang perenggan (bidang-tugas) ini ditetapkan begitu sempit, hubungan-hubungan penting yang ada kaitan akan terkeluar, terbuang dan tidak diambil hirau; sebaliknya pula, jika perenggan ini terlampau luas diperbesarkan, agak sukar pula mengesan petunjuk-petunjuk yang boleh *dioperationalisedkan*.

Perenggan dan sistem-sistem petunjuk output yang hendak dinilai itu tidak ditonjol dengan tegas dan nyata. Satu kelemahannya ialah, sistem berkenaan telah jelas ditakrifkan dengan hubungannya pada organisasi yang menyediakan perkhidmatan, bukan dengan persekitaran dalam mana segala kehendak yang hendak dipenuhi itu, wujud. Dalam perkara yang sebegini, kebanyakan dari kos yang hendak dinilai itu adalah gambaran perbelanjaan yang dibuat oleh agensi dalam tugas khidmatan. Begitupun juga, kebanyakan dari faedah-faedah yang nyata adalah juga terkumpul himpункan dalam kos. Tidak cuba dibuat untuk mentaksirkan kehendak klien keseluruhannya. Ataupun segala pandangan klien yang dilahirkan melalui penilaian pilihannya untuk menerima sesuatu perkhidmatan yang diberi atau disediakan, yang membentuk sebahagian dari persekitarannya atau alam sekelilingnya. Analisa dibuat hampir seluruhnya terhadap agensi perkhidmatan itu sendiri, daripada konsep yang lebih luas terhadap kos dan faedah-faedah *implicit* dalam tujuan mencapai kehendak-kehendak.

Begitupun, ketidak-lengkapan ketara dalam sistem perenggan (*boundary*). Bahawa, sistem ini di dalam alam sekeliling yang hendak ditolungi atau diperbantui itu, mungkin dibuat terlalu sempit, akibatnya, jalan tindakan tidak jauh dan luas, disebabkan terbatas.

Misalnya, dalam kajian oleh Jabatan Perkhidmatan Sosial di

Leicester, England menyarankan bahawa: Faedah kemasyarakatan terhadap menjauhkan dari tidak berumah boleh dilihat sebagai kos yang dapat dielakkan seperti: tempat penginapan sementara, dihalaukan keluar (*eviction*), perumahan semula, hilang mata pencarian, dan bantuan dari agensi dalam masa tinggal sementara. Tambahan dari keadaan di atas juga terdapat berbagai kebaikan yang akan berlaku di kalangan keluarga, sekalipun ini akan menyebabkan bertambahnya perbelanjaan (buat sementara demi kepentingan keluarga).

Segala *intangible advantages* itu menjadikan bentuk lain kategori terhadap unsur-unsur yang agak sukar dikesankan tanpa diikuti segala prosesnya dengan lebih jauh dan hati-hati. Dalam keadaan contoh ini, menjauhi dari tak berumah (*homeless*) boleh, dalam banyak perkara, mengelakkan dari perpecahan keluarga, cerai-berai dan akan pula berakhir dengan kos pada masyarakat apabila anak-pinak mereka terpaksa dijagai atau dimasukkan ke dalam yayasan. Untuk kos serupa itu hendak diambil kira, kemungkinan perpecahan keluarga, kehancuran rumah tangga kenalah diperhitungkan, berserta perbelanjaan (kos) untuk menjaga anak-pinaknya oleh masyarakat dibuat anggaran. Sekiranya ini tidak dilakukan, biarpun sebagaimana lengkap kos kewangan yang dibuat untuk pilihan, hal ini tidak dapat dianggarkan.

(ii) Masalah nilai (*valuation problem*). Menilai berbagai faktor-faktor yang telah didapati sebagai ada kena-mengena atau punyai kaitan dengannya.

Dalam analisa yang dijalankan, nilai yang dibuat ke atas kos dan faedah (yang dianggap *non-market*—yang tak akan boleh diperdagangkan) lebih menyulitkan oleh itu mempunyai kesan yang mendalam ke atas keseluruhan pemeringkatan pilihan. Analisa ini terlibat dalam membuat nilai perubahan-perubahan mutu (*qualitative*), dalam keadaan keperibadian; perubahan yang mungkin mengambil masa dalam keadaan waktu yang panjang, yang lama. Di samping simpanan (*savings*) kos dan yang diagakkan nilai *intangibles* (bukan bentuk kebendaan), ada juga terdapat satu jenis faedah dalam kebanyakan keadaan kos-faedah perkhidmatan sosial. Ini berhubungan dengan faedahnya kepada masyarakat apabila bertambahnya daya pengeluaran kelompok klien ini nanti. Segala 'nilai kepada masyarakat' oleh faedah-faedah kepada klien disamakan secara langsung nilai pasaran tenaga mereka.



(iii) Perhitungan faedah kesesuaian (*accounting for the benefits of adaptability*). Dari segi perakaunan, perbezaan dalam perbelanjaan (pada projek-projek yang berlainan itu) berserta perlibatan, mempunyai beberapa implikasi dalam penggunaan analisa kos-faedah kepada perkhidmatan sosial.

Masih belum terdapat kajian kos-faedah yang mentaksirkan pilihan-pilihan dalam menyelaraskan, memperimbangi kesesuaiannya (*adaptability*) kepada keadaan-keadaan yang berubah-ubah. Juga adalah elok dalam menimbangankan antara pilihan tumpuan-modal (*capital-intensive*) dengan tumpuan-tenaga (*labour-intensive*) apakala kelak hendak memberi sesuatu program.<sup>4</sup>

Dari apa yang dihuraikan secara ringkas di atas itu, kita patut mengadakan dua konsep dari segi sistem-sistem dalam mana kos dan faedah mestilah ditetapkan. Yang satunya, ialah untuk 'menyediakan sistem' dalam mana segala tindak-tanduk yang dijalankan atau jabatan/agensi yang menyediakan segala perkhidmatannya. Yang keduanya ialah, segala yang termasuk dalam kos dan faedah, kepada orang lain.

Dalam tugas yang pertama, sangat sesuai dan elok jika diperbaiki cara-cara kita menetapkan 'perenggan' atau bidangbatas tugas itu. Tugas yang kedua ialah bagi memperbaiki atas kaedah penilaian (*valuation methods*). Pada masa ini, nampaknya pihak penganalisa lebih cenderung menuju ke arah untuk 'mengumpul-banyakkan' (*quantify*) segala yang boleh, dalam bentuk nilai matawang. Apabila kita mulai melencong dari konteks pasaran, maka segala nilai-nilai ini akan menjadi lebih rumit, lebih *controversial*. Dari itu, kita perlu juga mentaksir keadaan dan kedudukan klien—menilaikannya; di samping segala pendapat dan pandangan masyarakat juga mustahak diambilkira, dihalusi. Ini disebabkan kita berhadapan dengan manusia yang beraneka ragam, fiil, tabii, yang juga sering berubah mengikut keadaan, masa, tempat, malah ikut *moodnya* juga.

#### Kecekapan:

Julian dan Ray<sup>5</sup> menyatakan bahawa dalam matlamat kemasyarakatan, terdapat dua matlamat utama yang patut diadakan. Satunya ialah kecekapan, yang lagi satu ialah keadilan (*equity*) atau kesaksamaan.

Dalam hal ini, bukan sahaja perlu diambil kira dari segi jagaan kesihatan (kerana mereka menulis dari perspektif kesihatan) te-

tapi juga bidang pelajaran, perumahan, perburuhan, kebajikan masyarakat dan sebagainya perlu *efficient*, patut adil dan saksama, jangan dibiarkan masalahnya timbul jadi bala, akan sukar untuk diselesaikan kelak. Kerana rakyat juga perlu hidup, oleh itu mahu makan (bekerja), mahu selamat menjaga anak-isteri dan kaum-keluarga dalam suasana rumahtangga yang sederhana selesanya, mahu belajar dan mahir, oleh itu maju dan sebagainya. Itu adalah naluri manusia.

Disebabkan perkhidmatan sosial, seperti Kesihatan, Pelajaran, atau Kebajikan Masyarakat, adalah melebihi tumpuan-tenagakerja, kecekapan, besar bergantungnya ke atas bahu yang dipikul oleh para profesionalnya—iaitu para pekerja iktisasnya itu. Kecekapannya, atau *efficiency in terms of maximising output*—dari segi memaksimumkan, mempertumpu-banyakkan khidmat cemerlang yang disalurkan kepada rakyat yang sangat memerlukannya.

Sistem memperuntukkan jagaan kesihatan (*health-care*) yang cekap adalah sangat dikehendaki oleh masyarakat daripada yang tidak cekap. Sesuatu sistem yang cekap itu menyediakan dan memberikan mutu sebaik mungkin, seelok yang terdaya pada pencapaian mutu jagaan kesihatan.

Pentakrifan kecekapan yang hanya menumpukan kepada faedah-faedah jagaan kesihatan sahaja adalah tidak lengkap, oleh itu tidak bijak. Apa yang dikehendaki ialah sesuatu itu yang dikaitkan timbangan antara faedah dengan kos.

Untuk mempertimbangkan mengenai kos itu, tidaklah memberi banyak masalah. Misalnya kos untuk melatih dan membayar gaji doktor, jururawat, atau hendak membina sebuah hospital baru, perbesarkan klinik desa dan seumpamanya. Segala maklumat dan perangkaan perbelanjaan ini paling senang diperolehi. Bagaimanapun, hendak mengukur faedah-faedah itu agar lebih sukar, amat sulit kerana tidak ada alat dan talipita untuk merentang dan mendapatkan ukurannya. Faedah jagaan kesihatan adalah untuk menghapuskan atau mengurangkan kos dari pengidapan penyakit. Kos-kos seperti ini hendaknya janganlah disalahertikan dengan kos jagaan-kesihatan itu sendiri—ini boleh dibahagikan dalam dua kategori yang asas: satunya, mereka yang ada kena-mengena dengan penderitaan mental dan fizikal berpunca dari penyakitan; dan kedua, mereka yang berkaitan dengan kehilangan punca pendapatan disebabkan oleh kesihatan yang terganggu. Seandainya pula, kesihatan itu hingga berakhir

dengan maut, kosnya yang terlibat akan lebih berlipatganda, jika kita bandingkan, katakanlah, seperti kesihatan yang terganggu oleh selsema atau pening kepala atau senak/sakit perut.

Dari itu, faedah-faedah jagaan kesihatan dilihat sebagai mengurangkan penderitaan secara langsung dan kehilangan atau kemerosotan pendapatan/mata pencarian, disebabkan oleh jagaan ini. Pengukuran ini juga menjadi satu masalah, dalam ertikata, tidaklah begitu senang untuk menentukan sama ada keadaan seseorang itu sembuh disebabkan oleh rawatan yang diterimanya atau oleh keadaan kimia tubuhnya sendiri yang punyai kuasa untuk melawan dan 'mengubati' penyakit itu. Lainlah kalau kita hendak mengukur kekurangan pendapatannya, bukan kekurangan penderitaannya. Kerana penderitaan itu, zahir dan batin—yang boleh nampak dan yang tidak boleh dilihat—yang nampak pun kadangkalanya, mengelirukan. Oleh itu, dari segi 'keadilan' boleh dibuat untuk memberi rawatan yang saksama, dan kecekapannya terpulanglah kepada mutu perkhidmatan dan semangat atau *morale* kakitangan iktisas itu.

Berbicara tentang perkhidmatan sosial peribadi, Ken Judge<sup>6</sup> menyatakan bahawa dengan banyak bertambahnya perkhidmatan-perkhidmatan yang baharu bererti pula sesuatu keadaan ketidakcekan, tidak dapat dielakkan, dan harus berlaku.

Amalan-amalan ini, perlu diperiksa, diselidiki dengan halusi untuk mencari jalan terhadap kaedah kekesanan-kos (*cost-effective*) bagi mencapai segala matlamat-matlamat. Sekiranya ini berjaya dilakukan, ia akan memberi Pengurus/Pengarah Perkhidmatan Sosial Peribadi—atau Jabatan Kebajikan Masyarakat lebih kebolehlenturan (*flexibility*) untuk memenuhi tekanan yang semakin bertambah dari keperluan masa hadapan dan keutamaan yang bertentangan (bercanggah). Dengan itu juga, dapat kiranya menyekat apa yang sering dan 'galak' dilakukan—potongan 'pro rata'—yang dijalankan tanpa memikirkan dua kali oleh pihak tertentu. Kita tidak dapat menafikan bahawa walau sebagaimana sekalipun cekap sesuatu pentadbiran atau jabatan itu, potongan belanja mengurus atau pengurangan dalam penyediaan/pemberian perkhidmatan seminima mana sekalipun akan mendatangkan kesan.

Misalnya, pengurangan perbelanjaan yang tidak difikir dengan mendalam; kalau mereka ini punyai kaitan dengan penyelenggaraan *capital stock*, seperti memperbaiki, menukarganti, mengecat-hias memperelokkan dan sebagainya. Simpanan wang

(*savings*) boleh dilakukan dengan senang sahaja tetapi akibatnya jangka panjang, akan merugikan, akan merosakkan, yang pula akan terpaksa dibelanjakan dengan lebih banyak lagi demi memperbaikinya.

Biasanya juga dijadikan satu amalan di negara kita, iaitu pihak Jabatan Kerja Raya akan segera mengecat dan memperelokkan bangunan tua sekiranya pihak Pembesar Negara akan membuat lawatan ke sesuatu kawasan, atau melawat Jabatan berkenaan. Ada satu peruntukan khas mengenainya untuk diperbelanjakan secara 'kilat'.

Hampir 20 tahun yang lalu, Laporan Younghusband menyatakan bahawa, mereka tidak bersependapat (atau tidak bersejua) iaitu sesiapa yang uzur *physical* atau mental, ataupun cacat, tua, takterupaya, yang disaman keluar (dari sewaan rumah), takberumah atau tidak berkahwin atau ibu yang tidak ada matapencarian, memerlukan seorang pekerja sosial yang berpengalaman dan cukup terlatih, untuk menyasiat dan mengambil tindakan.

Goldberg pula dalam analisa 'pertolongan,' untuk diberi kepada orang-orang tua menegaskan bahawa—

*"The less trained social workers of the Welfare Department achieved a good deal in alleviating their client's practical need. . ."*

Dalam hal ini terdapat dua cadangan, iaitu: Kerja-sosial profesional adalah satu antara beberapa banyak perkhidmatan yang diperlui oleh klien-klien dalam Jabatan Perkhidmatan Sosial. Segala kehendak-kehendak yang am dan biasa sahaja tanpa taraf iktisas boleh dikendalikan dengan lebih cekap oleh kakitangan lainnya.

(Di Malaysia, segala ini lazimnya dilakukan oleh staf separa-profesional atau Pembantu Kebajikan Masyarakat, untuk membuat lawatan rumah, beri bantuan am, menolong mangsa-mangsa bencana alam dan sebagainya.)

Penggunaan sumber-sumber (tenaga manusia, kewangan, bangunan) dengan cekap pada tiap peringkat output yang ada, boleh dikendalikan dengan kos yang sedikit mungkin, yang minima, sambil mempertingkatkan lagi kecekapannya. Bagaimanakah untuk melihat kesannya ke atas klien? Masyarakat nampaknya serupa jika mereka yang berkeperluan itu dilawati oleh seorang yang terlatih atau tidak, yang profesional/separa-profesional/tak profesional, oleh para pekerja. Pembantu Kebajikan Ma-

syarakat, atau *Social Work Aid/ancillaries* di U.K.

Keadaan salahguna tenaga manusia secara tidak cekap bukanlah satu perkara yang luarbiasa. Ini juga dipercayai terdapat banyaknya pekerja-sosial yang menguruskan tugas-tugas sebagai sebahagian dari kerja biasa itu, yang sepatutnya boleh dikendalikan oleh pegawai bawahan, iaitu Pembantu Kebajikan Masyarakat atau kerani-kerani sahaja.

Pihak BASW (*British Association of Social Workers*) menegaskan hujah mereka dengan mengatakan bahawa: satu daripada tugas utama yang dihadapi oleh perkhidmatan sosial peribadi dewasa ini berpunca dalam peruntukan sumber-sumber dengan cara yang lebih konstruktif, dengan itu, segala kemahiran yang kita perolehi sebagai pekerja-sosial bolehlah dipertingkatkan sebagai kemahiran kerja-sosial, dan pekerja-sosial tidak lagi menghabiskan banyak masa dan tenaga membuat sesuatu yang mereka tidak terlatih dan yang boleh dibuat, dan dengan lebih baik, mungkin, oleh orang lain. Usah buang masa.

Antara satu masalahnya ialah teguran-teguran yang sering terdengar bahawa terdapat begitu banyak dari mereka yang tidak sesuai dalam *protected positions* dalam pengurusan jabatan perkhidmatan sosial. Masa sahaja yang akan membebaskan Jabatan dari mereka ini. Dalam istilah Malaysia, kita anggap ini sebagai 'kayu mati'.

Masalah kecekapan ini juga dapat dilihat dalam maksud tiga soalan yang dapat digambarkan dalam ukuran *output*:

- (1) Apakah unit *output* yang dianggap sesuai?
- (2) Oleh siapakah patut ianya dinilai?
- (3) Bagaimanakah ianya hendak dinilai?

Untuk mengukur *output* (sesuatu yang hendak diberi, dikeluarkan dll.) ialah sebenarnya kita mengukur atau menentukan kejayaan (atau kegagalan). Kejayaan, kemajuan (atau kegagalan, kemunduran) membayangkan sesuatu matlamat, iaitu sesuatu yang Jabatan atau agensi itu sedang berusaha dan cuba mencapainya. Dari itu, untuk dianggap 'lebih sesuai', unit 'keluaran' (*output*) mestilah punya hubungan rapat dengan segala matlamat jabatan berkenaan. Lazimnya, Jabatan mempunyai matlamat seperti *proximate objectives* (misalnya, menjaga kaki-tangan yang ada supaya punya tugas masing-masing dan tidak membuang masa) dan matlamat utama atau *ultimate objectives* (misalnya, memperbaiki lagi kebajikan klien-klien mereka). Antara dua matlamat ini, terdapat pula matlamat per-

antaraan atau *intermediate objectives*, seperti menyediakan sesuatu perkhidmatan bagi kepentingan klien.

Antara kesilapan dalam menimbang atau mengukur kecekapan perkhidmatan sosial ialah untuk menganggap dan menyama-selaraskan, tanpa memikir panjang lebar, dari sesuatu konteks atau keadaan, terhadap yang lain. Ini akan memberi keputusan yang mengelirukan. Misalnya, terdapat 500 katil (atau tempat tidur) di hospital, dan pihak pentadbir berasa bahawa ini hanya merugikan (iaitu, tidak cekap) kerana membiarkan banyak katil-katil itu, kosong. Dari itu, datanglah tekanan untuk menjaga agar katil-katil di dalam wad mesti dipenuhi, mesti diisikan, mesti penuh dengan pesakit-pesakit, oleh itu, kadar kemasukan dapat dipertingkatkan. Kalaulah pengkadaran (*rate*) ini diukur sebagai kecekapan mereka yang bertanggungjawab penerimaan kemasukan pesakit dan jika digunakan dengan ujian yang lain-lain (seperti lamanya tinggal di dalam wad) untuk menentukan pesakit tidak dimasukkan sesukahati, sekehendak rasa, atau dimasukkan terlalu awal *discharge* terlalu lambat, oleh itu, dapat mengagak terhadap ukuran kejayaan atau kegagalan dalam aktiviti berkenaan, dalam konteks itu sahaja. Tidak boleh disama rata dan diselaraskan ke dalam konteks yang lain, yang tidak ada kena-mengena dengannya.

Sebaliknya pula, jika kadar penggunaan katil (oleh pesakit) digunakan sebegitu umum bagi ujian kecekapan perkhidmatan hospital, kemudian kita akan berhadapan dengan kemungkinan hospital bersesak-sesak dengan pesakit (*in-patient*) kerana ini dianggap sebagai satu matlamatnya. Kalau keadaan ini berleluasa, keadaan akan lebih meruncing, lebih buruk dan merosot kalaulah pula ini digunakan sebagai satu ujian kecekapan pada keseluruhan perkhidmatan kesihatan amnya, dan perubatan khususnya. Oleh itu, ketiadaan bidang rujukan 'kecekapan' kepada kekesanan rawatan hospital atas keadaan klien adalah sangat penting, kerana mungkin lebih mustahak, lebih berguna dilihat dari segi kesihatan pesakit, hanya dirawat sebagai pesakit luar sahaja, walau sekalipun ini bermakna katil-katil di hospital itu tinggal kosong sahaja.

Hospital yang bersesak-sesak menunjukkan juga rawatan-luaranya tidak cekap, sesuatu tidak betul dari segi kesihatan rakyat. Kalau kosong, merugikan kerajaan membayar gaji kikitangannya yang begitu ramai tanpa tugas. Inilah *dilemmanya*.

Menyentuh pada matlamat 'menjaga kakitangan yang ada su-

paya punyai tugas masing-masing dan tidak membuang masa', ciri-ciri tertentu petunjuk *proximate* ialah kemungkinannya menunjukkan tingkat-tingkat *provision* atau menyediakan saluran khidmat. Ianya sering dilihat dalam keadaan seperti 'katil hospital tiap 1,000 kependudukan', 'tiap doktor pada 1,000 rakyat', 'Jururawat kesihatan tiap 1,000 penduduk' dan sebagainya. Kadangkalanya hal 'tiap 1,000 kependudukan' itu dijadikan sedikit *sophisticated* dengan merujuk hanya kepada sesuatu keadaan kependudukan yang dianggap 'didedah pada bahaya' (*at risk*): misalnya, bilangan guru kepada kanak-kanak yang telah capai peringkat umur sekolah atau dengan cara memberi pertimbangan lebih berat pada satu-satu peringkat, jenis, keadaan penduduk negara, seperti, bawah 5 tahun, lebih 65 tahun 'memerlukan' lebih pesat dan rapi pertolongan (misalnya, diperbanyakkan doktor) dari peringkat umur yang lain.

Segala cara tersebut membataskan tindakan lebih menyeluruh, jika dilihat dari sudut kecekapan. Segala yang terbatas itu juga membantutkan kita, menyekat peluang untuk mempertimbangkan cara pilihan atau alternatif bagi menyediakan, menyalurkan dan memberi sesuatu perkhidmatan yang berbeza dari yang telah digariskan itu. Misalnya, adalah lebih menguntungkan dan lebih manfaat dikurangkan bilangan jururawat kesihatan yang melawat ke kawasan luar bandar 'pada 1,000 penduduk' tetapi menambahkan bilangan van atau kereta (kenderaan) oleh itu, seseorang itu dapat bertugas dengan lebih berkesan, iaitu dengan cara dapat bergerak sana sini menjalankan tugas di pedalaman daripada tetap pada angka bilangan mengikut nisbah (*ratio*). Oleh itu, kaedah menjalankan tugas (dengan cara lebih lawatan dengan ada kemudahan kenderaan untuk pergi ke kawasan yang terpencil) perlu diubah demi mencapai tahap kecekapan ini.

Petunjuk-petunjuk 'perantaraan' (*intermediate*) ialah sesuatu mengenai *throughput* atau bebanan kerja (di samping atau di antara *input* dan *output*). Oleh itu, terdapatlah tugas-tugas seperti 'lawatan', 'rawatan' atau 'kes' sebagai ciri-ciri tertentu di dalam sesuatu unit. Ini juga adalah satu yang baik pada petunjuk *proximate* dalam mana ia memberi kita ruang selidik dan tindakan untuk melawat, merawat atau mengadakan kes dalam berbagai cara yang berbeza. Ini juga mengikut keadaan sesuatu lawatan, rawatan atau kes yang terlibat dengan perkhidmatan.

Keadaan klien ialah konsep yang mencirikan sesuatu petunjuk

duk utama (*ultimate*) tetapi malangnya, tidaklah kesemuanya keadaan klien memberi petunjuk-utama dalam yang dimaksudkan ini. Misalnya, keadaan kedudukan kehendak klien, seperti skel *nursing dependency* (pergantungan pada rawatan) adalah berupa kenyataan-kenyataan mengenai apa yang diberi, yang disediakan pada klien (*provision*), misalnya, beberapa jam sehari menggunakan waktu jururawat merawatinya, yang hanya membayangkan sesuatu keadaan klien, tetapi ini tidaklah berupa sebagai satu ukuran secara langsung.<sup>7</sup>

#### Pencatuan:

Disebabkan oleh ketidak-cukupan sumber dan kemudahan-kemudahan yang ada, sesuatu cara catuan (*rationing*) adalah sangat mustahak agar perkhidmatan tidak tergendala atau, dengan maksud lain, perkhidmatan dapatlah dikendalikan dengan cekap dan teratur.

Kemahuan yang mendesak untuk mendapatkan perkhidmatan secara lebih meluas mungkin dibatasi oleh berbagai jenis ayat yang menghuraikan kelayakan seseorang klien, pesakit, pelanggan dan sebagainya itu; juga pencatuanannya boleh dilakukan dengan mengenakan bayaran atau yuran; dengan membantutkan perasaan pemohon-pemohon disebabkan rasa malu, hina, kurang upaya (*stigmatised*); orang awam tidak tahu, tidak mengerti, tidak faham wujudnya sesuatu perkhidmatan; dengan sangat rumitnya tatacara membuat permohonan atau mendapatkan bantuan; dan dengan cara *deflecting* atau melencongkan (merujukkan) klien ke lain jabatan yang bersangkutan atau agensi yang berwajib.

Menurut Anthony<sup>8</sup>, segala tatacara catuan ini adalah berbagai cara untuk mencapai keseimbangan antara terlalu ramai sangat menghendaki sesuatu perkhidmatan dengan sumber dan kemudahan yang terhad. Kiranya tidak dicatukan, ditapis dan dipilih maka akan berlakulah keadaan kelam-kabut yang juga akan merosakkan kecekapan kakitangan.

Dengan adanya sistem 'kelayakan' ini akan dengan sendirinya mentakrifkan had batasan, perenggan-perenggan untuk menyalurkan perkhidmatan dengan cara yang lebih teratur, tepat dan berkesan. Kelayakan ini juga adalah menjadikan satu proses melencongkan kedatangan klien kepada organisasi atau jabatan ke tempat lain.

Perkara-perkara tindakan, timbangan, penerimaan di atas itu



boleh dianggapkan dan boleh pula *dirationalisekan* terhadap ruang lingkup pentadbiran, tanggungjawab kewangan atau lebih sesuai lagi menerima perkhidmatan yang lain itu (demi kepentingan klien dari timbang-tilik profesionalisma); atau melencongkan, merujukkan klien dari sektor awam kepada pihak swasta.

Sengaja atau tidak sengaja diperlambat-lambatkan (sesuatu permohonan) dengan cara tindakan yang lebih tersusun atau tidak dirancangkan itu adalah juga semacam satu catuan dalam perkhidmatan. Jenis ini sering kita dengar sebagai 'senarai menunggu'—kadang-kadang menunggu macam menunggu buah yang tak gugur, atau sampai kucing bertanduk. Lama-lama *give-up* sahaja, lupakan atau buat komplain dan begitulah seterusnya.

Untuk mencatukan sesuatu perkhidmatan itu juga kalanya tidaklah sesenang, semudah apa yang diperkatakan ini. Dalam perkhidmatan awam, kita dapati berbagai jenis kumpulan-kumpulan sekepentingan yang patut dan mampu membuahkan pendapat, meluahkan hujah-hujah yang bernas terhadap segala nilai perkhidmatan-perkhidmatan itu—segala macam hujah, pandangan, fikiran itu perlulah juga diambil kira, ditimbang dan dihalusi secara mendalam. Mereka ini terbahagi kepada rakyat jelata, mereka yang mengendalikan perkhidmatan berkenaan, politikus dan penggubal dasar, para profesional dan tidak kurang juga, pelanggan, klien, pengguna, pelajar, pesakit dan sebagainya, yang terlibat secara langsung dalam organisasi 'bantuan' ini.

Oleh itu, penilaian dalam perkhidmatan sosial adalah agak sukar, kerana ia merangkum bidang batasan perkhidmatan yang amat besar dan kliennya pula aneka 'rupa' dan ragam.

<sup>1</sup> Rudolf Klein et al—Social Policy and Public Expenditure—ms: 13-17.

<sup>2</sup> Michael H. Cooper—Rationing Health Care—1975.

<sup>3</sup> A. Coddington—Cost Benefit: As A New Utilitarianism—1971.

<sup>4</sup> Donald Ratcliffe—Cost Benefit And The Personal Service—1974.

<sup>5</sup> Julian LeGrand et al—The Economics of Social Problems—1977.

<sup>6</sup> Ken Judge—The Differential Use Of Manpower—ms: 89.

<sup>7</sup> Alan Williams et al—Efficiency In The Social Service—ms: 27-30.

<sup>8</sup> Anthony S. Hall—The point Of Entry—1974.

PERPUSTAKAAN  
M. SAIDINA ABU BAKAR ASSIDDIQ

## BAHAGIAN 2

## 5: KESEJAHTERAAN SOSIAL

DALAM dasar Kerajaan Malaysia yang berserampangkan dua mata, iaitu, membasmi kemiskinan dan menyusun semula struktur masyarakatnya, telah menentu-tetapkan strategi terhadap mengintegrasikan rakyat dan melegakan mereka dari cengkaman kemiskinan. Agar dengan itu nanti, dapatlah meningkatkan keharmonian dan kesejahteraan sosial di negara ini, yang terdiri dari berbilang kaum, keturunan, kebudayaan, keagamaan, politik dan sebagainya. Segala aktiviti yang dijalankan oleh berbagai jabatan, agensi-agensinya, adalah saling berkaitan antara satu sama lain, secara langsung ataupun tak langsung.

Pelaksanaan dasar pembangunan yang dipusatkan untuk penduduk miskin adalah sebahagian besarnya dipikul oleh Kerajaan sendiri—kerajaan yang mendukung cita-cita dalam negara berdemokrasi, di mana rakyatnya masih ramai yang miskin, yang harus mendapat kemudahan dari kekayaan yang ada. Disebabkan wujud yang kaya dan yang miskin, maka lahir-lah konflik—dari segi nilai, ekonomi, sosial,—dengan itu, kezaman untuk berubah itu pun datang. Perubahan kepada yang lebih baik, yang didorong oleh rasa ingin maju, ingin berlumba supaya dapat mengecap nikmat pembangunan negara, tidak hanya dibolot oleh mana-mana pihak sahaja. Perubahan bukan sahaja perlu dari segi individu, tetapi pihak jabatan/agensi dan juga struktur masyarakatnya. Kalau tidak, perubahan dan nilai yang diterima, tidak seimbang dan akan terbit pula berbagai masalah dan tohmahan.

Untuk mengatasi segala ini sesuatu yang berkesan perlu dilakukan, dilaksanakan. Misalnya, memerangi masalah kemiskinan dalam perubahan dasar yang radikal; mengubah institusi sosial dan jentera perancangan supaya dapat menghayati keperluan rakyat; sistem sosio-budaya-ekonomi dan agama dianalisa agar pegangan yang tidak betul itu, diperbetulkan dengan mendapat sokongan dan kerjasama rakyat, tidak secara memaksa, yang nanti wujud penentangan dan sikap beku.

Demi untuk mewujudkan keluarga yang aman damai, segala masalah peribadi tiap individu yang menjadi ahli di dalam keluarga itu (yang dari individu dan keluarga akan menjadi satu masyarakat pula) harus dititikberatkan, diatasi dalam merangka-

kan berbagai cara, berupa latihan, nasihat, kaunseling, persediaan pekerjaan, persediaan mendirikan rumahtangga (seperti yang dijalankan oleh Jabatan Agama menerusi seminar-seminarnya) supaya yang menghadapi kesulitan dapat dibimbing, ditunjukkan dan untuk mengatasinya.

Kesejahteraan sosial secara langsung memerlukan keadaan iktisad yang stabil. Kaum pekerja, lebih-lebih lagi kaum buruh di bandar-bandar masih kurang pendapatan bagi menampung hidup mereka yang sepatutnya. Ini menjadi masalah yang mempunyai hubungan ekonomi, dari itu, kemahiran seseorang. Yang bersangkutan juga dengan pelajaran yang diterima dan kelulusan yang didapat.

Rancangan keselamatan sosial yang telah begitu maju harus merangkum bidang batasan yang lebih luas, agar dapat memasuki segala jenis pekerjaan, seperti kaum tani, nelayan dan pihak yang bekerja persendirian, buruh kontrak, pekebun-pekebun kecil getah dan sebagainya.

Masalah perumahan menjadi masalah sosial dan politik kini. Ianya melibatkan seluruh rakyat jelata, lebih-lebih lagi yang bermestautin di bandar-bandar. Masalahnya bertambah rumit disebabkan urbanisasi dan industrialisasi, yang menghendaki pembinaan rumah berlipat-ganda dan dengan amat pesatnya lagi.

Demi kesejahteraan rakyatnya juga, Perlembagaan Persekutuan jelas menitikberatkan segala yang bersangkutan dengan hal-hwal sosial yang menjangkau bidang yang lebar. Termaktub di dalamnya segala yang berhubung dengan: kebebasan beragama, kebebasan asasi, kerja paksa dilarang (abdi), kebebasan bercakap/bergerak, hak-hak berkenaan dengan pelajaran, hak harta yang halal tidak boleh dirampas, hak kewarganegaraan, perbezaan quota mengenai perkhidmatan, permit dan sebagainya untuk orang Melayu, DYMM Yang Di Pertuan Agong memelihara kedudukan istimewa orang-orang Melayu dan kepentingan sah kaum-kaum lain, layanan sama rata pekerja-pekerja Persekutuan (dalam tingkat yang sama) dan sebagainya, yang berhubung dengan kepentingan rakyat.\*

Tiap tindak-tanduk Kerajaan adalah berunsurkan kebijakan sosial atau kebajikan untuk kebaikan rakyatnya atau penduduk-penduduk di sesuatu kawasan tertentu—biarpun dari sudut sosial, ekonomi, perundangan; atau kawalan dari segi pencemaran (air, udara, laut) dan sebagainya.

Kebajikan hal masyarakat tertunjang dalam agama (lebih-lebih lagi Islam) bila kita kaji dengan halusi, kita akan dapati segala yang asas kepada teori dan amalan kerja sosial yang dianggap *scientific* itu, berpunca dari amalan dan pegangan dalam ajaran agama yang dianuti. Sebab itulah, negara kita ini masih teguh pegangan agamanya sebagai satu ideologi negara, di samping rukunegara yang ditimba dari segi agama, undang-undang, kedaulatan Raja, tatasusila dan peribadi masyarakatnya agar kesejahteraan tercapai—lahiriah dan jasmaniah, *spiritual emotional* dan fizikal.

Sesuatu perubahan itu, lazimnya adalah baik. Yang tidak baiknya ialah perubahan yang terlalu cepat dan pesat, yang sangat radikal hingga menimbulkan gejala-gejala sampingan yang kurang sihat, yang antara mereka terhumban keluar dari aliran arus pembangunan. Yang menimbulkan sikap negatif.

Dari itu, kita sering menghendaki sesuatu perubahan—perubahan kestrukturian (*structural change*) yang telah saya sentuh sebelum ini. Perubahan kestrukturian menggambarkan perubahan pada nilai-nilai, institusi-institusi, amalan yang lama dipegang teguh (kekal), corak-corak hidup dan perhubungan kemasyarakatan. Segala perubahan ini berlaku melalui segala keadaan seperti peranan-peranan yang baru (misalnya: membolehkan orang-orang miskin menyertai dalam perancangan untuk pembangunan—bagi menentukan untung-nasib mereka), peruntukan sumber (kemudahan/punca keluaran), dan menstrukturkan semula segala komponen kesosaitian (*societal*) dengan itu, kebanyakan orang yang selama ini tidak punyai kuasa dan peluang-peluang untuk maju, atau yang tidak terdaya mendapatkan kehendak-kehendak asas, akan beroleh keuntungan dari pembangunan itu.

Kita tidak rela melihat, di dalam lingkaran hidup, keluarga terhumban ke dalam putaran durjana. 'Putaran kemiskinan' yang dicatatkan ini bukanlah satu perkara tidak pernah berlaku, malah sering berlaku di negara yang mundur, yang sedang membangun dan pada rakyat yang kurang mendapat peluang.

Kesejahteraan sosial tidak bulat mendatang, tipis melayang, begitu saja kepada masyarakatnya. Ianya perlu diusaha dari semua bidang, juga tanpa sentimen perkauman yang harus dikikis dari jiwa raga kita, dalam merangka, mengkaji, menganalisa sesuatu perancangan sosial demi kesejahteraan penduduk.



### Perancangan:

Broady<sup>1</sup> dalam bukunya menyatakan bahawa, perancangan ialah cantuman antara rationaliti dan keunggulan sosial atau idealisma sosial. Konsep ini menarik perhatian kepada ketaksamaan antara corak Kerajaan sekarang di bandar dan keadaan organisasi sosial yang ekonomi berpusat di bandar dan kini menjangkau ke seluruh daerah. Oleh itu, bidang-bidang pentadbiran juga meliputi segala ini, dari itu, perancangan fizikal dan ekonomi kini mulai dicantumkan dalam tujuan perubahan dasar ekonomi. Kita juga bertungkus-lumus membangunkan kemajuan dan pertumbuhan ekonomi agar hidup lebih selesa, bertambah sejahtera; begitupun ia jua terhadap perancangan sosial, sekiranya idealisma sosial hendak dicapai dalam perancangan ke-daerahan.

Dalam perancangan ekonomi, konteks sosial sering diabaikan. Kononnya ini disebabkan ketakjelasannya ide pembangunan sosial itu sendiri (sesuatu yang amat sukar dilihat dengan mata kasar, apatah lagi untuk diukur!)

Unsur yang *common* dalam ideologi profesional ialah pandangan terhadap bentuk kerajaan dan rakyat yang berkaitan dengannya. Mereka menjangka bahawa hanya kerajaan bertanggungjawab untuk memberi perkhidmatan pada orang ramai. Oleh itu, orang ramai, sebagai penerima perkhidmatan, patut jadi pasif sahaja, jangan banyak bicara, harus bersyukur di samping terima saja segala perkhidmatan profesional itu, yang mereka seringkali tidak punyai kuasa untuk menyuarakan pendapat atau melibatkan diri. Begitulah keadaan sistemnya berterusan, berpanjangan.

Penyertaan adalah sangat penting dalam perancangan sosial demi kesejahteraan yang diimpikan. Keadaan masyarakat kini telah berubah, telah kian maju dan banyak yang terpelajar, juga segala kesan teknologi masakini membuat jangkauan seseorang itu lebih besar, dan meningkat tinggi. Kerajaan kini lebih *flexible* dan juga *adaptable* mengikut keadaannya.

Di setengah negara, perancangan tidak diasaskan pada pengujudan dasar sosial, hanya terdapat program-program sosial sahaja sebagai memenuhi kehendak rakyat.

Di Malaysia, perancangan demi kesejahteraan masyarakat itu dirancangan begitu rupa, dari atas ke bawah (*top-down*) daripada, bawah ke atas yang melibat penyertaan rakyat seluruhnya (*bottom-up approach*). Namun begitu, ada juga sesuatu perancangan demi untuk masyarakat dibuat cara yang tidak lazimnya dilakukan itu, seperti dalam Sistem Perancangan Negara yang akan saya sentuh nanti.

Sebagai Kerajaan rakyat, dari rakyat, untuk rakyat, maka segala masalah sosial tidak seharusnya diketepikan kerana implikasinya nanti mendatangkan keburukan. Misalnya:

Pertumbuhan kependudukan yang cepat di Wilayah Persekutuan, adalah disebabkan oleh migrasi. Ini terang-terangan menimbulkan tekanan-tekanan sosial yang mendesak, yang kalanya menghendaki solusi kecemasan oleh itu, sangat sukar menuju sasaran perancangan sosial demi keharmonian dan penyelesaian penduduk.

Sukar juga bagi kita untuk dapat melihat integrasi atau penyatuan antara kedua-dua perancangan ekonomi dan sosial. Ketutamaan diberi untuk menjayakan keadaan-keadaan yang cenderung kepada pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks ini pun, dasar sosial terkebelakang dari dasar ekonomi. Ini adalah satu kenyataan yang mesti kita akui.

Tidak cukup kukuh tradisi kebudayaan di dalam penghidupan bandar bagi penyertaan masyarakat, ini ditambah pula oleh pertumbuhan penduduk yang laksana cendawan tumbuh, bukan dari kelahiran (dan gagalnya perancangan keluarga) tetapi berpunca dari migrasi—penghijrahan. Kiranya pun wujud penyertaan masyarakat, mungkin yang berat pada 'kesukuan' (*clan organisation, guilds* dll.) dan kelompok sekepentingan sahaja. Tidak menyeluruh kepada masyarakat amnya. Oleh itu, menjadi satu perkara yang sukar bagi mencapai satu peringkat penyertaan yang berkesan dan penglibatan dalam perkara sosial pun hal-



ehwal masyarakat. (Melainkan tugas Rukun Tetangga, yang diwajibkan mengikut undang-undang.) Oleh itu, ianya tidaklah bererti maksud 'penyertaan' saya itu.

Untuk mencari 'kesejahteraan' dalam konteks masyarakat yang sebegini amatlah sukar sekali. Masyarakat yang tidak peduli-mempedulikan, tidak ambil kisah, masyarakat yang bersikap taklibat.

Pengalaman saya dalam hal ini elok diperturunkan untuk kita renungkan bersama. Di tempat yang saya tinggal, Taman Tun Dr. Ismail, satu pembangunan kawasan, pesat berlaku. Berhampiran dengan rumah, terdapat satu bukit yang penuh batu pejal. Tiap hari, pihak pemaju meletupkan batu-batu pejal bukit berkenaan untuk meratakan kawasan tersebut bagi maksud pembinaan. Kerana digunakan dynamit (TNT) yang begitu kuat kuasanya, seluruh kawasan bergegar. Tiap letupan, ada-ada rumah yang pecah, yang retak, yang roboh bumbungnya ditimpa batu-batu pejal, yang jika kena pada manusia, boleh mendatangkan maut. Tetapi siapa pun tak peduli. Bila rumah berkenaan kena, tuan punya rumah berkenaanlah yang terjerit-jerit, menangis, merayu, mengomplin dan berbagai lagi tindakan sendirian. Tidak ada kepaduan dalam tindakan. Bila dilaporkan kepada pihak Bandaraya atau Polis, seolah-olah tidak juga yang diambil hirau oleh pemaju. Esoknya, letupan lebih dahsyat . . . Saya teringat pengalaman di luar negeri, kalaulah di Barat atau di setengah negara Asia pun, kejadian begini akan mendatangkan protes besar-besaran yang akan membantut pendinamisan pemaju itu. Malang sekali!

Berbalik kepada soal perancangan tadi, perancangan berpadu juga adalah sangat baik kerana ia melibatkan berbagai bidang atau *discipline*.

Penyatuan (integrasi—atas kepaduan itu) kini mulai semakin bertambah penting di dalam perancangan kesektoran (*sectoral planning*), yakni, antara berbagai sektor dari segi perancangan fizikal, sosial dan ekonomik. Ini tidaklah bermaksud bahawa segala perancangan dalam bidang-bidang tersendiri seperti perancangan pelajaran, perumahan, kesihatan, industri pertanian, kebajikan masyarakat akan habis terluput. Tidak. Cumanya, dalam perancangan tidaklah ianya dilakukan *in isolation*. Dengan itu nanti agar lebih seimbang pembangunan kesektoran dan pertumbuhan ekonomi berserta dengan keadaan sosial, seperti yang digariskan dalam Dasar Ekonomi Baru itu.

Dari itu, jika kita hendak membentuk plan yang baik, berkesan dan *viable*, adalah sangat mustahak untuk dikesankan segala sebab-sebab masalah itu, dan cuba tentukan kawasan yang terlibat dan mereka yang mengalaminya. Dalam hal ini, perancangan sosial ialah perancangan untuk kebajikan penduduk, agar mereka akan hidup lebih sempurna, lebih bahagia, mencapai tahap keharmonian atau kesejahteraan sosial.

Seorang perancang sosial harus menghadkan aktiviti kepada merancang bagaimana untuk menghapuskan segala kedurjanaan sosial, ketaksetaraan atau bezaan sosial; dan memberi harapan baru kepada mereka yang cacat anggota, yatim piatu, kuturayau dan mereka yang kecacatan sosial untuk mendapatkan keadilan sosial dan keselamatan sosial. Dari itu, perancangan sosial mestilah dituju kepada satu perancangan yang lengkap, yang akan membendung segala aspek moral, psikologikal, mental, di samping perkara ekonomi masyarakat. Di sini jelaslah bahawa peranan perancang sosial itu sebagai satu perombak/penggerak/pemaju sosial. Aktiviti ekonomi tidak sewajarnya dilupakan dalam perancangan sosial, kalau tidak, perancangan itu tidaklah *realistic*, tidak berpijak di bumi nyata.

Untuk mencapai kesejahteraan sosial, kita perlu tahu segala masalah yang akan membantut segala rancangan untuk masyarakat. Memahami masalah akan menjadikan kita lebih *wise* dan mengerti dengan lebih rasa tanggungjawab—dari itu, tidak dengan senang-senang saja 'menghukum', kondem, menghina. Masalahnya banyak dan rumit, seperti:

- kesesakan penduduk (K.L. melebihi kependuduknya bukanlah kerana kelahiran);
- kawasan sesak dan setingan (macam cendawan tumbuh)—masalah perumahan;
- peminta sedekah
- pelacuran
- budak-budak nakal dan belia salah pimpin
- masalah berkaitan dengan anak-yatim, anak-anak terbuang, tak terjaga, terdedah pada bahaya moral, bujang muda dsb.
- masalah berkaitan dengan orang-orang tua, yang takterdaya, yang melarat
- pengangguran
- rumah-rumah takberancang (*unplanned*)
- keciciran dan takhadiran sekolah
- penagihan dadah

- kesihatan awam/pencemaran alam
- penghijrahan belia (implikasi pada tempat yang mereka tinggalkan—kampung: implikasi pada bandar yang bersesak, tanpa kemahiran) dll.

Segala itu adalah sebahagian dari masalah yang boleh mengugat kestabilan masyarakat, mengganggu kesejahteraan sosial, jika tidak dicuba mencari jalan untuk melegakan penderitaan dan mengurangkan atau menghapuskan masalah tersebut, dalam segala tindakan yang berancang, berstrategikan harmoni, sejahtera sosial.

Untuk mengurangkan kesan buruk ini, berbagai program atau aktiviti boleh dilakukan—dari pihak individu, organisasi sukarela, agensi kerajaan/swasta dan sebagainya. Akan saya sentuh nanti segala yang dilakukan oleh Jabatan Kebajikan Masyarakat yang bertanggungjawab untuk mengurangkan kesan derita rakyat yang kurang berada, kurang bernasib baik, yang tercicir dalam arus pembangunan—sosial dan ekonomi.

Memahami hakikat inilah maka di Jabatan Perdana Menteri wujud satu bahagian yang dinamakan Bahagian Penyelidikan Sosio-Ekonomi dan Perancangan Am (BPSPA)—sila lihat Rajah 6, mengenai Sistem Perancangan Negara yang begitu jelas digariskan, antara perancangan, penilaian dan pelaksanaan.

Dari segi Pelaksanaan, BPP merupakan agensi yang menentukan dan mengawasi pelaksanaan rancangan-rancangan pembangunan khusus Dasar Ekonomi Baru. Antara matlamatnya, terdapat: mengawasi dan menilai pelaksanaan dasar rancangan-rancangan ekonomi dan sosial kerajaan supaya tercapai matlamat DEB, dan mewujudkan serta memupuk sikap dan nilai-nilai dalam perkhidmatan awam supaya selaras dengan peredaran masa dan sesuai untuk pembangunan, pembaharuan dan kemajuan.

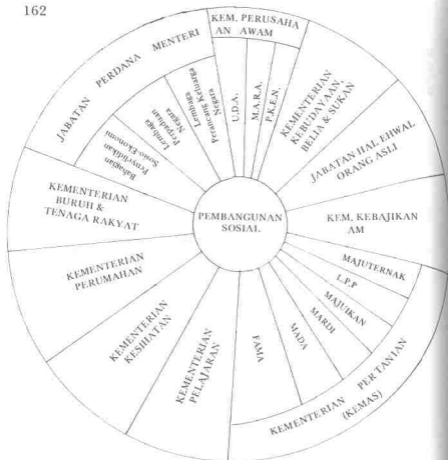
Bahagian ini menjadi Urusetia kepada Ahli-ahli Jawatankuasa Majlis Tindakan Negara. Sistem MTN ini juga wujud di peringkat Negeri-negeri.

Pula, dari segi Penilaian, BPSPA antara tujuan-tujuannya ialah;

- untuk menjalankan kajian sosio-ekonomi yang mendalam mengenai masalah pembangunan dan menilai kesan sosio-ekonomi dari projek-projek dan program pembangunan selepas ianya dilaksanakan ataupun disiapkan;
- untuk membentuk garispanduan-garispanduan dasar pembangunan sosial sebagai *input* kepada perancangan pembangunan negara dan mengesan aspek-aspek sosial pembangunan melalui penubuhan dan penyelenggaraan satu sistem petunjuk

# SISTEM PERANCANGAN NEGARA





Rajah 7

Jabatan-Jabatan Kerajaan/Berkanun yang terlibat dalam aktiviti Pembangunan (Kemajuan) Sosial:

petunjuk sosial.<sup>2</sup>

Dari peringkat paling terkeatas 'dasar sosial' digubal untuk mencapai kesejahteraan sosial, agar dapat memberi hidup yang lebih bererti kepada rakyat jelata. (Rajah 7 menunjukkan Jabatan Kerajaan/Berkanun yang terlibat demi untuk pembangunan sosial agar dapat menggambarkan dengan lebih jelas lagi.)

\*MALAYSIA—Perlembagaan Persekutuan, Jabatan Peguam Negara Malaysia, 1970.

<sup>1</sup> Maurice Broady—Planning For People—ms: 64.

<sup>2</sup> Laporan Tahunan 1978—Unit Penyelidikan Sosio-Ekonomi Dan Perancangan Am, Jabatan Perdana Menteri, 1980 ms: 3.

## 6: PELAJARAN

TUJUAN utama Kementerian Pelajaran ialah untuk mendidik rakyat Malaysia melalui sistem pelajaran Kebangsaan supaya membolehkan mereka menjadi warganegara yang berpengetahuan, bertanggungjawab dan berkebolehan bagi mencapai taraf hidup yang lebih baik serta memenuhi kehendak-kehendak negara yang sedang membangun sesuai dengan Dasar Ekonomi Baru di samping mewujudkan suatu masyarakat yang taat setia, berdisiplin dan bersatupadu selaras dengan prinsip-prinsip Rukunegara.

Matlamatnya digariskan dalam empat aspek, iaitu:

- (i) menyatukan sistem pelajaran untuk memupuk kesedaran dan perpaduan kebangsaan,
- (ii) memperluaskan serta mengubahsuaikan rancangan-rancangan pelajaran dan latihan bagi memenuhi keperluan-keperluan tenaga kerja,
- (iii) memperbaiki mutu pelajaran bagi membina suatu masyarakat yang *progressive* yang berlandaskan sains moden dan teknologi,
- iv) memperbaiki kemudahan-kemudahan penyelidikan, perancangan dan pelaksanaan untuk mencapai objektif-objektif di atas.

Terdapat berbagai program bagi mencapai matlamat tersebut, agar dasar Kementerian dapat terlaksana. Program-program tersebut adalah seperti:

- pelajaran rendah dan menengah
- pelajaran teknik dan vokesyenal
- pentadbiran am
- kebajikan penuntut-penuntut
- perancangan, penyelidikan dan penilaian perancangan pelajaran
- pelajaran tinggi
- latihan guru
- pengendalian peperiksaan.

### Bahagian Sekolah-sekolah.

Kanak-kanak antara umur 6+ tahun hingga 11+ tahun diberi pendidikan percuma di sekolah-sekolah rendah, selama enam

tahun. Bahasa pengantarnya ialah mengikut jurusan sekolah masing-masing—Melayu, Cina atau Tamil. Walaupun berbeza dari bahasa pengantarnya, kurikulumnya adalah sama, demi membentuk identiti dan keperibadian kebangsaan yang sama di kalangan murid-murid. Mata pelajaran yang diwajibkan ialah Bahasa Malaysia dan Inggeris.

Pendidikan sekolah rendah: Semasa tamat pelajaran di sekolah rendah pada umur 12+ tahun, secara automatik pelajar-pelajar melanjutkan pelajaran aneka jurusan selama tiga tahun di Sekolah Menengah. Pada peringkat ini, di samping mempelajari mata pelajaran akademik, pelajar-pelajar memilih salah satu antara mata pelajaran yang berikut: kajian perdagangan, sains rumahtangga, sains pertanian, dan sains perusahaan. Pada akhir tahun yang ketiga, pelajar-pelajar mengambil Peperiksaan Sijil Rendah Pelajaran (SRP). Pada peringkat ini, bahasa pengantarnya ialah Bahasa Malaysia. Murid-murid dari sekolah-sekolah Cina dan Tamil melanjutkan pelajaran selama setahun dalam Kelas Peralihan yang akan menitikberatkan secara intensif Bahasa Malaysia sebelum mengikuti pelajaran aneka jurusan.

Pendidikan menengah atas: Murid-murid yang lulus peperiksaan SRP dinaikkan secara pilihan ke Tingkatan 4 dan seterusnya secara automatik ke Tingkatan 5.

Peringkat ini, bahasa pengantarnya ialah Bahasa Malaysia bagi Sekolah Menengah Kebangsaan dan Bahasa Inggeris bagi Sekolah Jenis Kebangsaan. Di sekolah-sekolah jenis kebangsaan (menengah) hanya matapelajaran-matapelajaran sains dan hisab diajar dalam Bahasa Inggeris. Mulai tahun 1979, bahasa pengantar ini ditukar secara beransur-ansur ke Bahasa Malaysia.

Pada peringkat ini, pelajar-pelajar dibahagikan kepada aliran sains, sastera, teknik dan vokesyenal. Selepas dua tahun, pelajar-pelajar dalam jurusan sains, sastera dan teknik akan menduduki peperiksaan MCE bagi pengantar Bahasa Inggeris dan SPM (Sijil Pelajaran Malaysia) bagi pengantar Bahasa Malaysia, dan jurusan vokesyenal, memasuki sijil peperiksaan vokesyenal Malaysia.

Selepas ini, sekiranya keputusan peperiksaan mereka didapati baik, mereka akan melanjutkan pelajaran ke Tingkatan VI, iaitu pendidikan pra-universiti, selama dua tahun.

Terdapat juga pelajaran-pelajaran khas bagi mereka yang kurang bernasib baik. Pelajaran khas ini ialah untuk kanak-kanak buta, pekak dan bisu, lembam, terencat akal dan spastik. Tujuan utama rancangan ini ialah untuk mencantumkan kanak-kanak

cacat dengan masyarakat biasa supaya mereka dapat diterima oleh masyarakat.

Bagi maksud ini, kelas-kelas cantuman juga diadakan di sekolah-sekolah biasa.

Di samping itu pusat-pusat pelajaran lanjutan juga telah ditubuhkan oleh Kementerian Pelajaran agar dapat menampung kehendak mereka yang terlebih umur dan tidak lagi dibenarkan menyambung pelajaran mereka di sekolah-sekolah bantuan kerajaan; yang tidak menghabiskan pelajaran menengah mereka, dan yang sudah bekerja dan ingin meninggikan lagi taraf pelajaran am, teknikal atau pelajaran perdagangan. Tempat atau Pusat berkenaan terpulanglah pada permintaan ramai dan diadakan di seluruh pelosok tanahair.

#### Pelajaran Teknik dan Vokesyenal.

Fungsi utama bahagian ini ialah bertanggungjawab untuk merancang, menyusun dan menyelia pelajaran teknik dan vokesyenal di peringkat menengah rendah, menengah tinggi dan *tertiary* dalam sistem pelajaran negara ini.

Di sekolah-sekolah menengah rendah, kursus pra-vokesyenal dalam seni perusahaan (pertukangan logam, pertukangan kayu, kaji elektrik, kajisawat berkuasa dan lukisan berkaitan), pengajian perdagangan (unsur-unsur perdagangan dan simpankira), sains rumah tangga, (pemakanan, masakan, jahitan, seni rumah tangga, pertolongan cemas, mendobi dan ilmu kesihatan), dan sains pertanian (pengeluaran tanaman dan ternakan kultura-kebunan, perhiasan, dan kejenteraan dan alat-alat ladang) diadakan sebagai mata pelajaran pilihan. Penuntut-penuntut diwajibkan mempelajari salah satu daripada mata pelajaran ini. Dengan ini diharapkan dapat menimbulkan dan memperkembangkan minat di kalangan para penuntut dalam dunia pekerjaan di sekitar mereka. Ini kelak akan memberi manfaat pada mereka apakala dewasa kelak.

Terdapat juga berbagai Sekolah Menengah Vokesyenal dan Sekolah Menengah Teknik di seluruh pelosok tanahair bagi mempertingkatkan kemahiran serta pengetahuan para pelajar. Juga terdapat dua buah politeknik—di Ipoh dan di Kuantan dalam berbagai jurusan kejuruteraan.

**Kebajikan Penuntut-Penuntut:** Tujuan program ini ialah untuk memberi bantuan dari segi kewangan atau kemudahan pada penuntut-penuntut yang kurang bernasib baik dan mem-



beri lain-lain kemudahan kepada mereka sama ada di dalam maupun di luar negeri supaya membolehkan mereka meneruskan pelajaran dengan sempurna sejajar dengan DEB. Maksud ini adalah dicapai melalui pemberian biasiswa dan dermasiswa, skim pinjaman buku-buku teks, bantuan makanan, asrama-asrama sekolah dan aktiviti penuntut-penuntut Malaysia di seberang laut.

Kementerian Pelajaran juga menyediakan kemudahan tempat tinggal kepada penuntut-penuntut sekolah di semua negeri. Dalam tahun 1980, jumlah asrama akan meningkat 187 yang menelan belanja sejumlah \$23,198,100 dan hampir \$1 juta dikhaskan bagi asrama sekolah-sekolah menengah agama yang telah diambilalih oleh Kementerian.<sup>1</sup>

Di atas adalah antara beberapa programnya yang digariskan secara ringkas sahaja.

Kesihatan pada murid-murid sekolah adalah sangat penting. Satu bahagian di bawah Kementerian ini ialah Perkhidmatan Kesihatan Sekolah. Dalam laporannya terdapat bahawa keadaan fizikal terutamanya terdapat di kalangan penuntut-penuntut sekolah adalah seperti kerosakan gigi (49.4%), kutu dan penyakit kulit (26%), kudis buta (2.6%), kerosakan mata (1.7%), bercacing (1.1%), tidak cukup zat—*anaemia* (0.9%) dan kurang pendengaran (0.7%). Lain-lain masalah ialah pelajar lembam, tidak cerdas dan kecacatan fizikal.

Memandangkan peri pentingnya dihapuskan masalah yang membantut dari segi kesihatan rohani dan jasmani ini, maka program pelajaran kesihatan ditujukan kepada tiga aspek terpenting, iaitu: (a) kesihatan peribadi, (b) kesihatan mental dan emosi, dan (c) kesihatan kemasyarakatan (sosial dan komuniti) di sekolah-sekolah, yang merangkum enam bidang, iaitu:

(1) Pelajaran kesihatan di sekolah-sekolah—ini termasuk ajaran berupa formal yang dituju khas kepada murid-murid sekolah-sekolah rendah dan menengah; di samping pelajaran takformal melalui kempen di sekolah yang berkaitan dengan kebersihan, demam denggi dan merbahayanya salahguna dadah.

(2) Program kesihatan sekolah—pertolongan cemas (*first aid*), ujian dan pemeriksaan mata, timbangan berat badan dan ukuran tinggi, dan sebagainya, khusus untuk kanak-kanak yang diberi perhatian khas oleh kakitangan dari kedua-dua Kementerian, Pelajaran dan Kesihatan. Komponen asas perkhidmatan kesihatan ialah segala yang bersangkutan dengan (a) jagaan kesihat-

an masa kecemasan (*first aid*), (b) kawalan penyaki-penyakit yang berjangkit, seperti penyakit kelamin (*V.D*), (c) kajian mengenai kesihatan kanak-kanak, (d) rujukan dan susulan, dan (e) perkhidmatan pergigian.

(3) Persekitaran sihat dalam hidup bersekolah—ini termasuk dalam segi fizikal, iaitu kebersihan, keselamatan, keselesaan (ruang, tempat dll.) dan nilai-nilai estetika; dan sosial, iaitu dari segi persekitaran, jadual waktu sekolah, perhubungan antara-peribadi, bimbingan dan kaunseling.

(4) Kerjasama masyarakat/sekolah untuk kesihatan—iaitu, masyarakat memberi sumbangan bakti untuk kepentingan kanak-kanak sekolah dan dengan cara itu, dapat pula merapatkan hubungan antara ibu bapa, guru dan murid-murid.

(5) Program makanan tambahan—ditumpukan kepada kanak-kanak (*pre-adolescents*) untuk membina dan meneguhkan pertumbuhan mereka di samping menyediakan mereka ini agar menjadi orang-orang muda, belia-belia yang sihat, cergas dan cerdas.

(6) Program amalan makanan dan pemakanan—pelajaran kaedah menanam bahan-bahan makanan, aspek-aspek ekonomi dan segala aspek kesihatan dan pemakanan.

Segala ini terdapat bukan hanya di sekolah-sekolah rendah dan menengah, di bandar dan di luar bandar, malah juga hinggalah ke peringkat pelajaran tinggi, di universiti-universiti. Jabatan Perubatan Masyarakat (*Community medicine*) di bawah fakulti Perubatan misalnya, menyediakan ceramah-ceramah mengenai segala aspek pelajaran kesihatan, termasuklah pelajaran seks, penyalahgunaan dadah dan mereka yang terdedah kepada bahaya moral; juga segala ceramah mengenai sakit jiwa, masalah-masalah mental dan emosional. Di samping itu, mereka mempelajari bidang-bidang *micro-biology*, *psychiatry* dan segala aspek masalah manusia tentang *socio-medical*. Segala ini terdapat dalam Fakulti Perubatan, Ilmu Kajimasyarakat, Psikologi dll. demi untuk kesihatan para penuntut sekolah atap atau yang dari 'menara gading'.

Pada asasnya, untuk menerima pelajaran yang baik perlu mempunyai kesihatan yang baik juga, dan secara langsung berkaitan dengan makanan si anak-anak itu yang tiap pagi pergi ke sekolah.

Dalam satu kajian yang dibuat oleh Utusan Malaysia<sup>2</sup> didapati bahawa masalah kanak-kanak yang pergi ke sekolah dengan

perut kosong ialah berupa masalah luar bandar dan juga di bandar. Dalam tinjauan yang dibuat itu, didapati bukanlah semata-mata masalah kemiskinan tetapi berbagai masalah yang tali-temali, misalnya; kanak-kanak sendiri yang tidak suka sarapan terlalu pagi; ibu bapa tinggal rumah terlalu awal dan anak-anak terbiar; kesibukan ibu bapa yang bekerja untuk menyediakan makanan terlalu awal; tinggal jauh dari sekolah yang menyebabkan mereka bertolak terlalu awal—secara berjalan kaki atau bas sekolah datang terlalu awal. Dan apabila mereka ini berperut kosong, maka mereka tidak bertenaga untuk belajar, ada yang pitam, yang sering mengantuk dan apa yang diajar oleh guru tidak mendatangkan apa-apa faedah dan manfaatnya. Kiranya ada wang belanja yang diberi oleh ibu bapa, maka wang itu tidak mencukupi untuk membeli barang makanan yang mengenyangkan, yang berzat; dan ada yang malu untuk membawa bekal dari rumah—oleh itu, mereka rela hadapi pelajaran, di dalam bilik darjah dengan perut kosong 'bermain keroncong'. Dalam keadaan ini, bagaimanakah si kanak-kanak itu dapat menangkap apa yang dipelajarinya itu?

Dalam keadaan wang belanja yang sedikit dan makanan terlalu mahal, maka kanak-kanak menggunakan wang yang ada untuk membeli makanan ringan—segala *junk food* seperti asam-asam, jeruk, gula-gula, kacang dan air/makanan yang tidak mendatangkan zat pada tubuh badan, melainkan menambahkan penyakit. Sakit perut, sakit gigi dan buat mereka bertambah tidak bertenaga. Segala ini diperoleh dari kantin sekolah yang tanpa kelolaan dari pihak sekolah secara sistematik. Ada dari mereka yang tamak menjualkan benda-benda yang tahan lama dan cepat mengautkan untung dari kanak-kanak miskin itu.

Disebabkan segala gejala-gejala kurang sihat itu, dasar Kementerian Pelajaran menumpukan perhatiannya juga kepada segala aspek kesihatan ini, yang di bawah kelolaan Bahagian Kesihatan Sekolah-sekolah dengan mendapat restu dari Jabatan Perdana Menteri khasnya dan Kementerian Kesihatan dan badan-badan, organisasi-organisasi yang lain-lainnya.

Dalam tahun 1972, Jawatankuasa Perunding Belia Malaysia menjalankan satu tinjauan dan mendapati bahawa dari bilangan 2.5 juta kanak-kanak sekolah, hampir 6.2% pergi ke sekolah dengan perut kosong, hanya-sanya disebabkan ibu bapa mereka tidak mampu. Kira-kira 9.7% dari mereka tidak makan apa-apa

semasa waktu rehat disebabkan mereka tidak mempunyai wang. Berpunca dari ini, kanak-kanak ini mengidapi penyakit kurang zat (*malnutrition*) lebih terdedah pada bahaya penyakit yang berjangkit dan tidak dapat memusatkan perhatian mereka kepada apa yang dipelajari.

Dari tahun 1972, kira-kira 468 sekolah-sekolah menyediakan makanan tambahan kepada hampir 99,000 kanak-kanak di beberapa sekolah di negara ini. Dalam tahun 1974, Kerajaan Selangor memulakan rancangan ulungnya. Kemudian, memandangkan bahawa rancangan ini mendapat sambutan yang luar biasa dari semua kalangan, maka rancangan makanan ini diperluaskan ke seluruh pelosok tanahair. Pada hari ini, rancangan ini dilaksanakan oleh 6,403 Sekolah-sekolah Rendah untuk menyediakan makanan kepada hampir 665,700 kanak-kanak, dengan menelan belanja \$20 juta setahun.

Untuk menyediakannya, mengadakan makanan yang panas, segala itu dibuat semasa waktu rehat oleh guru-guru sains rumah tangga, pengawas-pengawas, ibu bapa dan juga tukang-tukang kebun—demi kebajikan kanak-kanak itu.

Dengan jayanya skim ini, masalah takhadiran atau ponteng sekolah didapati berkurangan. Kanak-kanak lebih cerdas, tidak 'mimpi kesiangan' atau terlelap masa belajar. Pun mereka semakin cergas dalam sukan dan dalam aktiviti-aktiviti sekolah.

Telah ada ura-ura bahawa di samping makanan tambahan itu, akan juga dimasukkan minuman susu dalam dua hari seminggu, yang akan diberi oleh Perkhidmatan Urusan Haiwan. Di samping itu, kanak-kanak juga diajar tentang peri mustahaknya kesihatan yang baik berserta dengan amalan pemakanan yang betul.<sup>3</sup>

#### Keciciran:

Masalah kecaciran adalah menjadi masalah kebangsaan dan ini melibatkan kerugian puncakeluaran tenaga manusia. Sekiranya ini dibiarkan begitu saja tanpa difikirkan sesuatu untuk mengurangkannya, ia akan nanti menjadi satu masalah sosial yang sukar dibendung, disekat. Oleh itu, masalah ini perlu dihalusi sekarang dan dirancangkan dengan dasar yang dinamis.

Satu jawatankuasa mengkaji mengenai masalahnya diwujudkan dalam tahun 1973 dan pandangan, kajian, hujah-hujah di dalamnya memberi gambaran yang lebih jelas mengenai masalah ini.

Telah menjadi satu pengetahuan umum bahawa orang-orang

Cina adalah lebih tinggi motivasi atau dorongan, lebih berminat dan lebih berjaya dalam pelajaran dari murid-murid Melayu dan India di Malaysia ini, disebabkan oleh tradisi kebudayaan, penyertaan yang lebih giat dalam sektor ekonomi moden, peluang-peluang baik terhadap sosio-ekonomi dan urbanisasi (perbandaran). Namun begitu, dalam kajian dan tinjauan mendalam oleh pihak Jawatankuasa tersebut mendapati bahawa antara yang kini di dalam Sekolah Menengah, penuntut-penuntut Melayu melahirkan dorongan pencapaian di bidang pelajaran yang lebih tinggi, punyai konsep-diri yang lebih jitu terhadap kebolehan akademik dan pada keseluruhannya, menganggap guru-guru mereka menaruh jangkauan kejayaan terhadap mereka, jika dibandingkan dengan pelajar-pelajar Cina.

Di kawasan bandar di mana terdapat keadaan sosio-ekonomi yang hampir 'sama', nyata sekali lebih ramai anak-anak Melayu yang mendaftarkan masuk sekolah (*enrolment*) dari anak-anak Cina dan India. Berbanding di kawasan Luar bandar, kadar kemasukan ke sekolah bagi anak-anak Melayu tidaklah begitu ketara dengan kaum-kaum yang lain. (Sila lihat LAMPIRAN C, D dan E).

Faktor-faktor yang dapat mengimbangi ketidakmampuan kebendaan (*material disadvantage*) bagi penuntut-penuntut Melayu ialah dorongan (kecapaiannya). Disebabkan apa yang terdapat itu (*findings*) bertentangan dengan *stereotypes* dan jangkauannya selama ini, dua *hypotheses* berkemungkinan berlaku, iaitu:

(1) hanya penuntut-penuntut Melayu yang paling gigih dorongannya akan meneruskan pelajaran ke peringkat Menengah—  
 (2) penuntut Melayu lebih kuat dorongannya untuk berjaya dalam sekolah daripada rakan-rakan mereka dari kaum Cina dan India. Dengan daya yang kuat untuk berjaya, masih ada ramai yang terus maju sekalipun terdapat keadaan-keadaan yang kurang memuaskan, bahawa kadar purata penuntut-penuntut Melayu di dalam sekolah-sekolah adalah setanding dengan penuntut-penuntut Cina.

Dalam keadaan yang tidak seimbang, terdapat dengan begitu ketaranya bahawa Sekolah-sekolah yang bahasa pengantarnya Inggeris punyai dan dilengkapi dengan serba kemudahan—dan penuntut-penuntut dilengkapi diri untuk jadi pegawai, eksekutif, masyarakat elitis. Berbeza dengan sekolah-sekolah rakyat (*vernacular*) dipenuhi dari kalangan murid-murid daripada ma-

syarakat yang serba kurang, yang miskin, yang mundur. Oleh itu, sistem ini mengekalkan kepincangan dalam masyarakat yang begitu ketara bezaannya. Dan dalam keadaan yang tidak seimbang ini, wujud pula antara sekolah-sekolah Cina yang lebih baik jika dibandingkan dengan keadaan sekolah-sekolah Melayu. Sekolah-sekolah India bertambah merosot.

Pengasingan murid-murid yang takterupaya (*disadvantaged*)—dari segi kewangan, masa depan (*prospects*), tanggapan terhadap nilai pelajaran, dalam kemahiran intelektual dan cara tutur-bicara, dalam kegemaran dan pandangan hidup mereka—mewujudkan satu masyarakat yang terbencong dalam satu kebudayaan-kecil yang begitu ketara, yang begitu eksklusif. Murid-murid meneguhkan pandangan, fahaman, nilai-nilai mereka sesama mereka sendiri, tanpa menghadapi cabaran secara mendedahkan mereka pada kawan-rakan, masyarakat, yang lebih luas, yang lebih berbeza, yang lebih maju dalam beraneka segi. Pun, sistem pelajaran cara 'guru mengajar-murid menerima' tanpa soal-jawab dan balahan, kerana ini adalah melanggar tatasusila, adat-resam orang-orang Timur—lebih-lebih lagi pada orang-orang Melayu. Sikap juga menjalankan peranan yang sangat penting dalam masalah ini.

Kadar keciciran di peringkat sekolah 'kebangsaan' (Melayu, Cina, India) adalah sangat tinggi. Didapati 1/5 murid-murid yang didaftarkan dalam Darjah VI tidak meneruskan pelajarannya ke Sekolah-sekolah Menengah—kadar masuk sekolah sama antara murid-murid Melayu dan Cina tetapi sebaliknya kadar keciciran lebih tinggi di kalangan murid-murid India.

Pada pertengahan tahun 1972, antara umur penuntut lebih 11 tahun, kadar daftaran masuk (*enrolment*) ke sekolah-sekolah rendah dalam bahasa pengantar Inggeris ialah seramai 97%, aliran Melayu 88%, Cina 87%, dan dalam aliran Tamil, 66%. Di dalam sekolah-sekolah Inggeris terdapat lebih banyak anak-anak Melayu daripada Cina dan Tamil (India).

Cuma 6% kanak-kanak yang tamat aliran Inggeris sekolah rendah, gagal masuk ke sekolah menengah (aliran Inggeris); lebih ¼ (+25%) kanak-kanak yang tamat sekolah rendah (*vernacular*) tidak meneruskan pelajaran ke Sekolah Menengah. 91% kanak-kanak yang masuk Darjah 1 aliran Inggeris di sekolah rendah terus menyambung pelajaran ke sekolah menengah, berbanding dengan hanya 58% dari sekolah-sekolah rendah (Melayu/Cina/Tamil) yang sambung ke sekolah menengah<sup>4</sup>. Ke-

adaan ini sangat membimbangkan!

Untuk kanak-kanak India, tidak ada sekolah-sekolah Menengah Tamil. Pun sekolah Menengah Cina agak terbatas bilangannya, tertumpu dalam kawasan bandar-bandar besar sahaja. Juga Sekolah Menengah Melayu. Di samping itu masalah kemiskinan, jarak sekolah yang jauh, masalah komunikasi, dirumitkan lagi dengan sikap ibu bapa, guru-guru yang mengajar di kawasan-kawasan pedalaman, juga sikap masyarakat pada keseluruhannya, dan sistem pelajaran itu sendiri yang miring ke haluan Inggeris, yang agak berat sebelah. Segala kemudahan seperti guru-guru yang terlatih, wang, bangunan yang sempurna dan keadaan yang selesa, dicurahkan kepada Sekolah-sekolah Inggeris yang menyekolahkan anak orang-orang yang berkedudukan lebih baik jika dibandingkan dengan ibu bapa murid-murid sekolah 'rakyat' yang rata-rata miskin, mundur. Pernah sistem yang mengekalkan kepincangan ini, berleluasa. Kepincangan ini tidak boleh dibiarkan berterusan kerana ia akan merugikan punca-ke-luaran manusia, oleh itu, Laporan Kabinet wujud, untuk memperkemas, mempertingkatkan dan memperkukuh dasar yang sedia ada—dalam rumusan dan perakuannya itu.

#### **laporan jawatankuasa kabinet:**

Soal Bahasa pengantar adalah soal yang sangat sensitif dan sering menjadi *issue* politik. Oleh itu, pada masa ini sekolah-sekolah yang mempunyai tiga bahasa pengantar—Melayu, Cina, Tamil—diteruskan. Pendidikan peringkat rendah bercorak pendidikan asas dengan ditegaskan kepada 3M—iaitu, membaca, menulis dan mengira, dan kenaikan darjah secara automatik seperti yang sedia ada sekarang, patut diteruskan.

Sesuai dengan peruntukan dalam Akta Pelajaran 1961, maka penggunaan Bahasa Cina hendaklah diikhtiarkan dan guru-guru baginya disediakan, dan murid-murid lain bangsa diberi galakan mempelajarinya, juga bahasa Tamil, jika mereka kehendaki.

Perakuan di atas adalah sangat baik memandangkan rakyat majmuk di negara ini, dan memahami lebih dari satu atau dua bahasa itu adalah sangat manfaat bagi diri masing-masing. Ini dapat mempererat lagi hubungan kaum dan rasa muhibah.

Dalam Laporan itu juga ada menyebut tentang pendedahan murid-murid di peringkat menengah rendah kepada bidang teknik dan vokasional sangat terpisah, seolah-olah menuju arah pengkhususan. Oleh itu, dicadangkan bahawa strukturnya di-

ubah, agar kurikulum mata pelajaran digubal kepada ilmu pengetahuan yang penting dari bidang-bidang pilihan itu.

Perdagangan sangat penting sekarang dalam negara yang pesat membangun. Oleh itu, pendidikan dalam ilmu perdagangan ini diberi perhatian khas.

Sebagai satu langkah jangka panjang, masa persekolahan untuk pendidikan umum bagi semua murid dilanjutkan dari 9 tahun hingga 11 tahun. Pelaksanaan perakuan ini adalah tertakluk kepada kemampuan dan keperluan Kementerian Pelajaran. Walau bagaimanapun, dari segi taraf pendidikan keseluruhannya, keutamaan hendaklah diberi dahulu kepada usaha-usaha untuk membaiki dan meninggikan taraf pendidikan di sekolah-sekolah di kawasan-kawasan yang mundur sejajar dengan dasar kerajaan.

Pengkhususan kepada sastera, sains dan teknik di peringkat pendidikan menengah dihapuskan—mereka harus diberi pendidikan umum. Namun begitu, Sekolah Menengah Vakasional diteruskan dan lebih banyak lagi didirikan untuk menampung lebih ramai lagi murid-murid, dan kurikulum pendidikan vakasional diubahsuaikan agar dapat menyediakan di samping memperlengkapkan mereka memasuki pasaran pekerjaan sebagai pekerja mahir dalam sesuatu bidang tertentu, dengan diberi latihan amali di kilang-kilang swasta agar dapat memahami kehendak sektor perusahaan.

Berhubung dengan Sijil Pelajaran Malaysia pula, pelajar adalah dikehendaki perlu memenuhi syarat wajib mengambil Bahasa Malaysia dan Inggeris. Sijil Rendah Pelajaran dan Sijil Pelajaran Vakasional Malaysia sesuai dijalankan sistem pesijilan terbuka—cuma dicatitkan pangkat pencapaian bagi tiap-tiap mata pelajaran yang lulus sahaja.

Sesuai dengan kehendak-kehendak pembangunan negara, rancangan pelajaran lanjutan harus diutamakan pelajaran teknik dan perdagangan daripada hanya akademik. Dan demi membangunkan kawasan-kawasan luarbandar sebagai satu hasrat kerajaan, pelajaran teknik dan perdagangan diperbanyakkan di kawasan-kawasan tersebut. Penglibatan agensi-agensi lain juga dikehendaki sebagai satu pendekatan berpadu, satu tanggungjawab bersama.

Institusi pelajaran swasta perlu didaftarkan dan mengikut syarat-syarat tertentu, agar perjalanan mereka sejajar dengan aspirasi rakyat dan dasar kerajaan sambil menggunakan sistem



pendidikan kebangsaan. Dengan ini, mereka juga dapat bersama-sama menyumbangkan khidmat yang lebih positif pada masyarakat dan negara. Juga, mereka diberi penyeliaan yang sewajarnya demi kepentingan penuntut-penuntut yang di bawah ajaran, dalam kursus tertentu mereka itu.

Negara memerlukan tenaga rakyat mahir di peringkat pertengahan untuk pembangunan negara, dibanyakkan politeknik dengan bertujuan melatih dan mengeluarkan bilangan juruteknik yang cukup untuk keperluan negara. Sambil itu, dipelbagai kursus-kursus berasaskan keperluan pembangunan negara. Juga, bilangan pengikut kursus diperbanyakkan dan politeknik mengendalikan kursus yang boleh diikuti secara penuh masa atau sementara, oleh itu, dapat diperluaskan bukan hanya kepada penuntut lepasan sekolah, malah juga kepada para pegawai-pegawai kerajaan yang berminat untuk meningkat maju.

Untuk memperbanyakkan segala kursus-kursus ini, memerlukan tenaga pengajar yang cukup—dari bilangannya dan juga dari segi latihan ikhtisasnya, agar mutu pelajaran tidak merosot. Oleh itu, latihan guru dipergiatkan demi menjaga mutu pelajaran, dengan pengkhususan tertentu; juga, penyelarasan diwujudkan antara Maktab Perguruan dengan Universiti-universiti yang juga turut melatih para guru-guru, dan tempoh kursus latihan perguruan dilanjutkan dari 2 tahun kepada 3 tahun. Juga saiz kelas bagi murid-murid dipertimbangkan.

Dari segi agama, semua murid beragama Islam diwajibkan mengambil mata pelajaran ini. Murid-murid bukan Islam diberi pendidikan akhlak dan kesusilaan, demi untuk membina sebuah masyarakat yang berdisiplin, bertatasusila dan bersatupadu, di samping menyemaikan perasaan tanggungjawab dan menghormati kebebasan masyarakat yang berbilang agama menganuti agama masing-masing. Dalam hal ini, guru-guru agama diberi latihan ikhtisas yang cukup.

Untuk mempelajari bahasa ibunda masing-masing, satu peruntukan masa baru hendaklah diadakan. Pada masa sama ini, murid-murid Melayu dan kaum-kaum bumiputera yang lain pula diajar Bahasa ketiga (Cina atau Tamil mengikut mana yang disukainya).

Nilai-nilai estetika diperkembangkan. Unsur-unsur kebudayaan kebangsaan dipergiatkan lagi, dalam bentuk lagu, muzik, tarian, drama (lakonan) dipupuk dan digalakkan. Juga, segala kegiatan sekolah yang patut diambil bahagian. Siaran T.V. pen-

didikan ditekankan segala unsur ini, demi perkembangan individu yang menyeluruh—yang sihat rohani dan jasmaninya. Yang akan nanti menjadi rakyat yang berguna dan bertanggungjawab.

Dari segi *disiplin* (tatatertib), langkah-langkah positif hendaklah diambil bukan sahaja oleh guru-guru mengawas disiplin dan pengawas murid-murid, malah oleh kesemua guru. Hukuman dera kepada murid-murid, seperti merotan dikekalkan (dengan garis-garis panduan tertentu). Disiplin pada masa ini ialah menjadi satu masalah besar di sekolah-sekolah (malah, mungkin di rumah-rumah juga) oleh itu elok dikajisemula nisbah guru/murid, saiz darjah/sekolah; kemudahan dan kedudukan sekolah-sekolah yang mengadakan dua sidang (pagi dan petang).

Dari segi pembentukan disiplin pertumbuhan sifat-sifat yang diinginkan mengenai sikap, perasaan, emosi, sentimen, semangat dan sebagainya (bidang afektif) lebih penting daripada penguasaan bidang ilmu pengetahuan semata-mata (bidang kognatif—bidang akal, daya/tenaga pemikiran). Diperakukan kurikulum sekolah hendaklah juga menitikberatkan perkembangan sikap, perasaan, timbangan nilai (*value judgment*), semangat yang diinginkan dari segi disiplin—tidak hanya terlalu ketat dan terikat pada jadual waktu, agar membolehkan mereka di dalam sekolah menengah dapat meneroka, menilai, mengkaji dan memahami *issue* yang berhubungan dengan moral dan etika (tatasusila).

Memandangkan keadaan persekitaran fizikal, rumahtangga murid-murid dan berbagai masalah sosio-ekonomi yang dihadapinya, maka 'asrama' adalah sangat berguna, yang mempunyai faedah yang sangat besar, oleh itu kemudahannya diperluaskan. Juga diadakan di kawasan-kawasan bandar untuk kepentingan murid-murid miskin dari kawasan-kawasan setingan dan sesak. Diadakan juga guru-guru asrama yang berkelayakan dan berkebolehan membimbing, mendidik, murid-murid, di samping menyemai unsur-unsur disiplin dan menjadi tauladan yang baik kepada mereka. Guru-guru ini diberi elaun yang setimpal dengan tugas dan tanggungjawab, agar mereka tidak berasa *frustrated* atau dibebankan oleh berbagai masalah *dibully* oleh guru besar. Ini, akibatnya kelak, sangat buruk. Bukan sahaja tenaga guru asrama ini diperlui di sekolah menengah, tetapi juga di sekolah-sekolah rendah, diadakan asrama-asrama bagi mengumpulkan murid-murid dari kawasan terpencil, daerah pedalaman.

Perpustakaan adalah sangat penting untuk menyemai semangat gemarkan membaca di kalangan murid-murid. Masalah

yang besar sekarang ialah murid-murid tidak gemar membaca. Kemudahan-kemudahan asas untuk perpustakaan lebih-lebih lagi di sekolah-sekolah rendah, di luarbandar diperbanyakkan.

Rancangan amalan makanan dan pemakanan dan khasnya rancangan makanan tambahan diteruskan dan diperbaiki.

Untuk meninggikan taraf sekolah-sekolah kecil di luarbandar, rancangan percantuman sekolah-sekolah kecil diteruskan. Ini boleh mengambil bentuk pembinaan asrama untuk mengumpulkan murid-murid dari sekolah-sekolah kecil ini.

Bagi sekolah-sekolah yang tidak boleh dicantumkan, dibiarkan, tetapi agar sekolah-sekolah ini tidak rugi dan ketinggalan, patut dibekalkan sekolah-sekolah ini dengan guru-guru dan segala kemudahan-kemudahan fizikal dan sebagainya.

Pendidikan kanak-kanak cacat juga diberi perhatian khas.<sup>5</sup>

Itulah antara 173 perakuan-perakuan yang mencakup berbagai bidang, yang di bawah kelolaan Kementerian Pelajaran—segalanya mempunyai implikasi sosial—demi keutuhan masa depan masyarakatnya dan keharmonian negara. Agar rakyatnya mendapat peluang yang samarata dan samarasa.

---

<sup>1</sup> Anggaran Belanjawan 1980—ms: 331-349, dan Malaysia 1977, ms: 493-502.

<sup>2</sup> 'RMT ke sekolah-sekolah tidak berjaya tanpa inisiatif guru-guru besar'—*Utusan Malaysia*, 5.3.80.

<sup>3</sup> 'Lessons plus meals in school'—*New Sunday Times*, June 29, 1980.

<sup>4</sup> Murad Mohd. Noor—*Kajian Keciciran*—ms: 17-71.

<sup>5</sup> Laporan Jawatankuasa Kabinet—1979.

## 7: BELIA

PERKHIDMATAN Belia di Malaysia ialah satu perkembangan yang baru. Dalam tahun 1953, Jabatan Kebajikan Masyarakat telah menubuhkan Bahagian Perkhidmatan Belia khusus untuk membimbing pergerakan Belia di negara ini demi memberi perkhidmatan sosial dan riadah kepada golongan muda ini.

Memandangkan bahawa sebilangan besar rakyat jelata negara ini terdiri dari kaum belia—iaitu 70.4% terdiri dari mereka yang berusia di bawah umur 30 tahun (menurut banci 1970)—maka pihak Kerajaan mengambil tanggungjawab untuk menggembeleng seluruh tenaga belia ke arah mencapai matlamat pembangunan. Oleh itu, dalam tahun 1964, Kementerian Kebudayaan, Belia dan Sukan telah ditubuhkan bagi menitikberatkan hal-hwal yang terkandung dalam nama Kementerian berkenaan itu tertubuh.

Antara satu dari matlamat Kementerian ini (yang berhubung dengan Belia) ialah untuk memberikan berbagai bentuk bimbingan kepada belia-belia untuk menjadikan mereka lebih progresif dari segi ekonomi, bersatupadu dari segi sosial dan mempunyai taat setia yang tidak berbelah bagi sejajar dengan semangat dan prinsip Rukunegara.

Segala yang dirancang itu juga adalah sejajar dengan DEB (Dasar Ekonomi Baru). Matlamat DEB adalah untuk menghapuskan kemiskinan dengan tidak mengira kaum serta menyusun semula masyarakat supaya sesuatu bangsa itu tidak lagi dikenal melalui pekerjaan atau kawasan kediaman mereka. Matlamat ini diharap akan tercapai menerusi dasar, program dan projek-projek yang disusun. RMT (Rancangan Malaysia Ketiga—1976/80) adalah merupakan peringkat kedua dalam pelaksanaan DEB. Di dalam RMT, dua dari matlamatnya yang terpenting ialah untuk menghapus kemiskinan di kawasan Luar Bandar dengan membuka peluang-peluang pekerjaan yang lebih dan menggalakkan penyertaan bumiputera dalam sektor perdagangan dan perindustrian. Kerajaan adalah sangat berazam dalam usahanya untuk melahirkan masyarakat dagang dan industri di kalangan kaum bumiputera supaya apabila sampai masanya kelak (1990), kaum bumiputera akan mempunyai 30% modal *equity*nya.

Kaum belia adalah merupakan kaum yang terbesar sekali go-

longan, sama ada dari segi bilangan penduduk di negara ini, maupun dari segi bilangan yang menganggur. Namun begitu, jika kaum belia ini digembeleng tenaga dan dilengkapi dengan kemahiran dan disiplin yang sempurna maka mereka akan menjadi golongan belia yang boleh dan mampu memberi sumbangan yang positif untuk membangun negara selain dapat mengatasi masalah pengangguran. Untuk membolehkan Kementerian ini memberi sumbangan yang positif, Biro Bimbingan telah diwujudkan dalam tahun 1972 (Lampiran F). Pada masa ini, Biro berkenan ditugaskan untuk menempatkan belia-belia yang terlatih di Pusat Latihan Belia di dalam pekerjaan di sektor-sektor awam serta swasta. Mulai 1976 pula, seksi ini dipertanggungjawab untuk melibatkan para belia dalam aktiviti-aktiviti ekonomi dengan cara usaha sendiri.

Adalah menjadi dasar Kementerian ini berhubungan dengan belia-belia bagi menggerak tenaga belia menjalankan kegiatan-kegiatan yang berguna dan berfaedah untuk kebaikan mereka sendiri, masyarakat dan negara. Dasar ini dapat dilaksanakan dengan mendukung prinsip Tiga Padu Belia (Rajah 8), yang terangkum di dalamnya:

Tujuan, Strategi dan Sikap:—

- Tujuan: 1. Pembangunan sosial dan ekonomi belia  
2. Perpaduan negara  
3. Keselamatan negara.
- Strategi: 1. Kemahiran memimpin  
2. Kemahiran berniaga  
3. Kemahiran teknik/vokesyenal
- Sikap: 1. Berdikari  
2. Bersatu  
3. Berdisiplin.

Atas dasar di ataslah Pusat Belia didirikan untuk memenuhi hasrat dan cita-citanya, di samping lain-lain program dan aktiviti Kementerian.

Penyertaan belia-belia dalam lapangan perniagaan, perindustrian dan pertanian adalah merupakan salah satu usaha ke arah mencapai matlamat DEB. Untuk membantu mencapai matlamat ini, Kementerian telah melancarkan beberapa projek ekonomi dalam RMT iaitu projek Belia Peladang, Rancangan Belia Berniaga, Koperasi Belia dan Rancangan Peniaga Kecil.

#### (a) Belia Peladang.

### Konsep Projek Belia Peladang.

Rancangan ini ialah untuk melibatkan para belia untuk menceburkan diri dalam kegiatan-kegiatan ekonomi. Ini ialah penglibatan lebih berkesan oleh para belia dalam projek pertanian, penternakan dan perusahaan-perusahaan berasaskan pertanian, dengan bermatlamat untuk mewujudkan peluang-peluang pekerjaan sendiri di kalangan belia-belia terutama sekali mereka yang tinggal di luarbandar. Dengan cara penglibatan yang aktif seperti ini akan dapat membantu memajukan lapangan pertanian dan meninggikan pengeluaran bahan-bahan makanan.

Untuk melibatkan semua peringkat dan Jabatan/organisasi, Jawatankuasa berkenaan ditubuhkan sebagai satu cara pendekatan bersepadu dalam konsep 'Gerakan Pembaharuan'.

Matlamat rancangan ini ialah untuk menggunakan kemudahan-kemudahan yang sedia ada seperti tanah dan lain-lain bagi maksud:

- meninggikan taraf ekonomi
- mewujudkan peluang pekerjaan sendiri
- melahirkan pengusahawan-pengusahawan baru
- membanyakkan pengeluaran bahan-bahan makanan, dan
- membanyakkan pengeluaran bahan-bahan mentah untuk perusahaan berasaskan pertanian.

Projek-projeknya adalah seperti, projek pertanian, tanaman jangka pendek, projek ternakan haiwan dan perikanan, dan projek perusahaan berasaskan pertanian. Segala ini dilaksanakan melalui cara berkelompok, atau persendirian, ataupun secara bersyarikat.

### (b) Rancangan Belia Berniaga: (RBB)

Tujuan utama RBB adalah untuk menggalakkan dan melahirkan usahawan-usahawan di kalangan belia dengan mendorong mereka menggunakan kemahiran yang telah diperlochi melalui kursus-kursus yang disediakan. Antara empat matlamatnya yang penting itu adalah:

- untuk melahirkan usahawan-usahawan di kalangan belia
- untuk membantu mengembangkan perniagaan yang telah sedia wujud
- untuk membantu mengatasi masalah pengangguran di kalangan belia-belia
- untuk menggalakkan belia-belia berorganisasi bagi membantu

diri sendiri melalui pertubuhan belia.

RBB merupakan sebagai satu *package deal* iaitu satu pemberian yang menyeluruh dari belum mula berniaga sehingga telah berniaga dan di dalam pemberiannya mengandungi beberapa kemudahan. Tiap-tiap seorang belia yang hendak dimasukkan ke dalam program ini hendaklah menerima empat kemudahan. Ertinya, ia harus menjalani keempat-empat proses ini. Kemudian barulah boleh dipanggil perniagaan yang wujud di bawah RBB ini. Kemudahan-kemudahan yang dimaksudkan itu ialah:

- (a) kursus
- (b) penyediaan tempat
- (c) modal, dan
- (d) bimbingan.

Bagi melayakkan seseorang belia memasuki di bawah RBB beliau perlulah mengikuti salah satu daripada kursus-kursus di bawah:

- (i) melalui Dusun Tua atau Pertak
- (ii) institut usahawan belia
- (iii) latihan sambil bekerja (OJT)
- (iv) kursus melahir dan membina usahawan

— dan lain-lain perniagaan yang telah diiktiraf oleh Kementerian.

Untuk mendekatkan kita agar lebih memahami apa yang terkandung dalam kursus-kursus di Dusun Tua dan Pertak (Pusat Latihan Belia Negara) ialah: Di Pusat Latihan Belia, Dusun Tua, terdapat kursus antara 6 bulan hingga 30 bulan seperti: mekanik kereta motor, kimpalan gas dan arka, mekanik motosikal dan enjin sangkut, tulis-menulis papantanda dan menyembur cat, memandu jentera berat, mekanik disel, pendawaian elektrik (rumah dan perindustrian). *Chargeman*, penyejukan dan pendinginan udara, rawatan radio dan T.V., mengatur batu bata dan kerja batu, membuat perabot, pertukangan kayu dan tangan, pertanian, jentera pertanian, ternakan ayam, jahitan, perdagangan dan sebagainya.

Di PLBN Pertak pula terdapat kursus seni foto, kursus jahitan, kursus makanan dan penyajian (*catering*), dan kursus solek-menyolek.

### (c) Koperasi Belia:

Kementerian telah mengusahakan penubuhan Koperasi Belia Nasional Berhad (KOBENA) dalam tahun 1976 dan telah

didaftarkan mengikut Ordinan Koperasi 33/48.

Penubuhan koperasi ini bertujuan meninggikan taraf hidup belia-belia amnya dan ahli-ahlinya, juga dapat sama-sama menjaga kepentingan belia dalam semua bidang terutama ekonomi dan sosial, juga dapatlah mewujudkan satu organisasi perniagaan yang besar bercorak Koperasi dan berperingkat nasional.

Mereka yang boleh menjadi ahli KOBENA ialah ahli-ahli individu Pertubuhan Belia yang berdaftar, tidak kurang umurnya 18 tahun, bermastautin dan dilahirkan di dalam Malaysia. KOBENA, di samping meninggikan taraf hidup belia, juga dapat membimbing belia di dalam bidang perniagaan dan perusahaan yang besar dan dapat melahirkan belia-belia sebagai usahawan.

Bidang aktiviti KOBENA adalah seperti yang diperincikan ini:

- (1) aktiviti perindustrian lebih-lebih lagi perindustrian yang bercorak *agro-based*
- (2) aktiviti perdagangan termasuk fungsi-fungsi pengguna, agensi dan lain-lain
- (3) memproses dan memasar, mengadakan gudang-gudang dan lain-lain kemudahan, menjalankan perusahaan import dan eksport
- (4) memiliki tanah dan mendirikan rumah-rumah serta menjual, memajak dan mencagar, meminda hakmilik rumah dan tanah
- (5) memperolehi tanah untuk membuka dan memajukan ladang-ladang tanaman seperti getah, kelapa sawit dan lain-lain
- (6) menjalankan perkhidmatan kenderaan dan pengangkutan seperti perkhidmatan bas, teksi, lori dan lain-lain
- (7) mengusahakan perusahaan ternakan, pertanian, perikanan dan aktiviti-aktiviti yang berkait dalam sektor ini
- (8) mengusahakan perusahaan membalak, perkayuan dan lain-lainnya
- (9) mengusahakan perusahaan melombong hasil bumi dan segala aktiviti mengenainya
- (10) mengusahakan aktiviti penerbit, pencetak dan pengedar
- (11) menggalakkan jimat cermat, berdikari dan tolong menolong di antara ahli dan juga mengamalkan prinsip-prinsip koperasi
- (12) melaburkan modal dalam saham-saham swasta dan awam dengan kebenaran Ketua Pendaftar.



- (13) menjadi penggalak, penyelaras, penyuar hak dan mewakili belia dalam gerakan koperasi di Malaysia
- (14) menjalankan lain-lain projek dengan kebenaran Ketua Pendaftaran.

Di dalam mencapai tujuan dan matlamat KOBENA seperti di atas, KOBENA akan menggunakan strategi untuk kepentingan kebajikan belia-belia di samping mendapatkan keuntungan dalam melaksanakan projek-projeknya. Dari segi pelaksanaannya, segala itu diusahakan sendiri oleh KOBENA, atau dengan cara membuat kontrak dengan mana-mana pihak, atau cara usaha-sama, atau dengan mengadakan anak-anak koperasi atau dengan cara pelaburan modal.

**(d) Rancangan Peniaga Kecil:**

Peniaga-peniaga kecil adalah diertikan sebagai penjaja-penjaja dalam peringkat yang paling rendah dan kecil, yang memerlukan modal tidak melebihi \$1,000.00 (ini bukan untuk mereka yang sudah maju).

Bantuan kemudahan yang diberi adalah seperti, membeli kereta sorong, membeli kereta sorong jenis basikal, penyediaan bangsal, perkakas-perkakas kandar—dan semua ini dikeluarkan tanpa faedah, kutipan dibuat secara harian, mingguan ataupun bulanan. Atau menyediakan tapak-tapak kemudahan perniagaan seperti elektrik, air, tempat buang sampah, kerusi meja dan sebagainya.

Di samping itu, biro bimbingan menyediakan khidmat penasihat, tunjuk ajar dan sebagainya, demi untuk menolong menjayakan sesuatu projek itu.<sup>1</sup>

Sesudah kita teliti segala program dan aktiviti pergerakan Belia di Negara kita ini, kita lihat pula Bahagian Belia yang terdiri atau dibahagikan kepada tiga bahagian, iaitu: (a) Pergerakan dan Hal Ehwal Belia, (b) Latihan Belia, dan (c) Biro Bimbingan Belia.

**(a) Pergerakan dan Hal Ehwal Belia:**

Seksi ini bertanggungjawab untuk memberi bimbingan, nasihat dan bantuan di samping menjalankan segala rancangan yang telah diatur sejajar dengan DEB.

Pertubuhan-pertubuhan Belia digalakkan wujud di bandar maupun di luarbandar. Terdapat sebanyak 2,946 buah pertubuhan belia yang dianggotai oleh kira-kira 207,474 ahli-ahlinya.

Pertubuhan Belia Kebangsaan dibentuk mengikut prinsip demokrasi dan kebebasan berpersatuan. Ianya mempunyai pentadbiran tersendiri. Di negara ini terdapat 26 pertubuhan belia kebangsaan.

Majlis Belia Malaysia tertubuh dalam tahun 1964 bertujuan untuk disediakan satu pentas umum kepada semua organisasi belia kebangsaan dan pertubuhan-pertubuhan pelajar dengan berlainan matlamat dan keahlian untuk kegiatan-kegiatan bersama, seperti Minggu Belia.

Majlis Perundingan Belia Negara, adalah satu majlis tertinggi belia yang ditubuhkan dalam tahun 1971 dan di sini terdapat segala perwakilan pemimpin-pemimpin belia.

Majlis ini menggalakkan perkembangan pergerakan belia yang teguh, dinamis dan bertanggungjawab. Majlis ini juga adalah merupakan satu aliran dan saluran yang menarik penyertaan belia-belie dalam perbincangan isu-isu dan masalah berkaitan dengan belia. Cara ini dapat menyediakan asas untuk dasar-dasar mengenai belia keseluruhannya di negara ini.

#### (b) Latihan Belia:

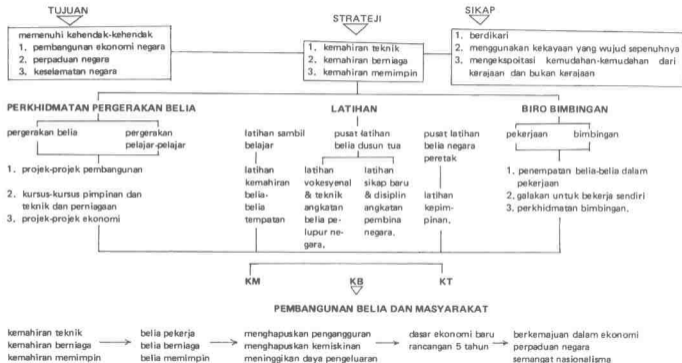
Matlamat utama Kementerian dalam rancangan latihan bukanlah semata-mata untuk melahirkan belia-belie sebagai pencari kerja yang lebih berkelayakan tetapi juga untuk lebih melengkapkan diri mereka supaya termampu untuk bekerja sendiri. Oleh itu, perhatian yang berat telah pun diberi kepada latihan vokesyenal, disiplin dan juga bimbingan kerjaya.

Angkatan Belia Pelopor Negara, Dusun Tua, Selangor telah ditubuhkan dalam tahun 1966, menjalani peranan penting dalam mewujudkan pekerja-pekerja yang mahir dan separuh mahir yang berdisiplin. Pusat latihan ini dijalankan sealiran dengan sekolah vokesyenal dan memberi latihan pada murid-murid yang tercicir—antara umur 16 hingga 25 tahun. Latihan ini menitikberatkan disiplin dan kerja amali untuk jangkamasa selama dua tahun.

Segala kursus telah terhurai di atas.

Angkatan Belia Pembina Negara adalah usaha tambahan yang dijalankan oleh Kementerian dalam latihan yang berbentuk *institutional* untuk melahirkan pekerja-pekerja berdisiplin dan berdedikasi melalui latihan ketatanegaraan, disiplin fizikal dan latihan-latihan untuk berdikari. Sehingga kini sudah 13,000 belia telah terlatih.

## PRINSIP TIGAPADU MEMBIMBING BELIA



(c) Biro Bimbingan Belia:

Di samping membimbing, menasihati dan membantu belia-belia, ia juga memberi panduan dan penerangan kepada belia-belia lepasan sekolah berhubung dengan peluang-peluang latihan dan pelajaran serta pekerjaan. Juga menggalakkan belia-belia menceburkan diri dalam lapangan bekerja sendiri.

Rancangan Latihan Sambil Bekerja, merupakan satu usaha tambahan dengan memberi latihan untuk menyiapkan diri para belia dalam kemahiran dan lapangan pekerjaan yang produktif dan berdikari—khusus dalam perdagangan dan perniagaan. Juga dijalankan sistem *apprentis* pada pengusaha tempatan demi untuk latihan amali.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>Dirujuk dari: Perhidmatan Belia Di Malaysia—1975 (makalah) Rancangan Projek Belia Peladang (makalah)—KKB&S. Pusat Latihan Belia Negara Malaysia, Pertak (makalah)—KKB&S. Program PEMBANGUNAN Usahawan (makalah) KKDS & KOBENA.

<sup>2</sup>Buku Rasmi Tahunan—Penduduk, Adat Resam Dan Kebudayaan, 1975 ms: 9-12.

## 8: BURUH DAN TENAGA RAKYAT

DALAM negara yang sedang membangun, peralihan ekonomi daripada yang diwarisi, yang secara tradisional kepada organisasi moden itu tidak dapat tidak akan berlaku dan harus dihadapi. Kanak-kanak dalam sektor tradisional biasanya memasuki tenaga buruh dalam jangka umur yang sangat muda, yang pada sektor moden dianggap masih 'mentah' dan patut di bangku-bangku sekolah menerima didikan dan pelajaran, manakala orang-orang tua pula tidak diperhadkan umur-umur mereka untuk bersara, kemudian dianggap 'tidak berguna' atau berlebihan dalam segi ekonomi yang dibezakan di negara-negara perindustrian, di negara-negara yang dianggap 'maju' itu. Perbezaan ini menimbulkan konflik dalam hidup orang-orang tua itu, yang di negara sedang membangun tidak begitu ketara.

Di Malaysia, didapati dua definasi umur tenaga buruh yang digunakan, iaitu berumur 10 tahun dan lebih, dan antara 15 hingga 64 tahun. Oleh sebab yang pertamanya itu digunakan dalam banci, yang lebih lazimnya definasi 15 hingga 64 tahun hanya diiktiraf apabila kawalan umur boleh digunakan.

Kadar-kadar penyertaan tenaga buruh umur-jantina didapati adalah lebih tinggi bagi negeri-negeri Sabah dan Sarawak jika dibandingkan dengan Semenanjung Malaysia. Ini disebabkan kecenderungan orang-orang perempuan di Malaysia Timur untuk memasuki tenaga buruh pada awalan umur dan masih tetap aktif lebih lama lagi daripada perempuan-perempuan di tempat lain di Semenanjung.

Penelitian perbezaan kumpulan-kumpulan komuniti (masyarakat) dalam kadar-kadar umur-jantina tersebut (seperti dalam Lampiran G & H) dapat memberi gambaran yang agak jelas. Kita dapat melihat bahawa orang-orang Cina memasuki tenaga buruh terdahulu dari yang dilakukan oleh ahli-ahli komuniti yang lain, tetapi pekerja-pekerja Melayu masih tetap tinggal berpanjangan dalam tenaga buruh. Kemasukan yang lambat oleh lelaki India ke dalam penyertaan yang cergas mungkin disebabkan kesilapan-kesilapan perangkaan, oleh kerana tidak diketahui jika tinggal lebih lama di dalam sekolah daripada lelaki lain-lain komuniti.

Juga, kita dapat teliti bahawa unsur-unsur kadar penyertaan

orang-orang perempuan jauh berbeza di antara kumpulan-kumpulan komuniti. Kemuncak di kalangan perempuan-perempuan Cina berlaku pada lingkungan umur 20-24 tahun, di kalangan orang-orang India pada umur 35-39 pada orang-orang Melayu ialah 45-49 tahun. Besar kemungkinan, ini mencerminkan perbezaan-perbezaan dalam perkahwinan dan corak keluarga.

Dari segi taraf pekerjaan, 90% terdiri dari pekerja-pekerja yang berupah dan bergaji, bekerja sendiri dan pekerja-pekerja keluarga yang tidak dibayar. 2/3 dari tenaga kerja di bandar adalah pekerja-pekerja yang bekerja bagi mendapatkan wang. Kedua-dua kumpulan ini merupakan perusahaan kecil-kecilan, iaitu di bidang pertanian. Kemungkinan bahawa pekerja keluarga yang tidak dibayar menyerapkan sebahagian besar kemasukan-kemasukan baru ke dalam tenaga buruh luarbandar telah dicadangkan dengan kadar yang agak berpatutan yang mencari kerja pertama mereka. Mungkin juga kategori pekerja-pekerja keluarga yang tidak bergaji menyumbangkan kepada kurang-tenaga kerja yang sangat banyak.

Cuma dalam penduduk Melayu luarbandar saja yang terdapat kategori majikan kurang daripada kebanyakan tenaga buruh. Di kalangan orang-orang Melayu luarbandar, mereka yang bekerja sendiri adalah kumpulan yang terbesar di kalangan orang-orang lelaki Melayu, manakala pekerja-pekerja keluarga yang tidak berupah adalah kumpulan yang terbesar di kalangan orang-orang perempuan. Tidak diragukan lagi bahawa keduanya melengkapi antara satu sama lain untuk menjadikan perusahaan antara ladang. Pekerja-pekerja keluarga yang tidak bergaji adalah agak banyak di kalangan penduduk Cina di bandar, juga di kawasan-kawasan luarbandar.

Disebabkan perubahan masa, komposisi taraf pekerjaan juga mengalami perubahannya. Kelas pekerja adalah kian meningkat dengan berkurangan para pekerja sendiri.

Dalam struktur perusahaan, komposisi perusahaan bagi tenaga buruh di Semenanjung Malaysia tahun 1970, telah dikuasai oleh bidang pertanian. Lebih setengah daripada tenaga buruh (52%) yang berpengalaman telah diambil bekerja dalam perusahaan tersebut. Juga, hampir setengah daripada pekerja-pekerja dalam bidang pertanian itu adalah cergas dalam menghasilkan tanaman-tanaman bagi kegunaan perusahaan, khususnya, getah dan kelapa sawit. Bidang perkilangan telah menggunakan

kurang daripada 10% dari tenaga buruh, manakala lebih sedikit 30% adalah dari berkenaan dengan bidang perdagangan, pengangkutan serta perhubungan, dan perkhidmatan-perkhidmatan.

Komposisi perusahaan bagi keseluruhan tenaga buruh didapati hampir tiap-tiap kelas perusahaan bahawa semakin besar tempat itu, semakin pula kurangnya pekerja-pekerja di bidang pertanian dan perlombongan dan semakin bertambahnya pula bilangan pekerja dalam semua perusahaan *non-executive*. Di kawasan-kawasan luarbandar pula, hampir sepertiga daripada tenaga buruh telah terikat dalam perusahaan *non-executive*.

Pemusatan orang-orang Melayu ialah di dalam perusahaan luarbandar. Sebaliknya orang-orang Cina kurang menyertai bidang-bidang pertanian, seperti sejarah telah membuktikan di Negara ini, mereka berkecimpung terutamanya dalam perusahaan kawasan bandar. Satu pengecualian yang jelas ialah keunggulan bilangan mereka dalam perusahaan-perusahaan perlombongan dan penggalian bahan galian.

Tenaga buruh orang-orang India adalah berpusat di dalam empat perusahaan, iaitu: kemudahan, pertanian yang memerlukan pemerosesan hasil keluaran yang banyak, pengangkutan dan perhubungan, dan perkhidmatan-perkhidmatan. Distribusi perusahaan kumpulan-kumpulan komuniti telah dicerminkan dalam bahagian tempat tinggal atau pembahagian wilayah mereka, dengan jelas.

Struktur pekerjaan di Semenanjung Malaysia banyak terdiri daripada pekerjaan-pekerjaan buruh atau buruh kasar. Hampir  $\frac{3}{4}$  dari pekerja-pekerja adalah bersangkutan dalam pekerjaan-pekerjaan seperti itu dengan kurang daripada  $\frac{2}{3}$  di kalangan orang-orang Cina kepada hampir  $\frac{4}{5}$  di kalangan orang Melayu.<sup>1</sup>

Memandangkan tenaga buruh yang begitu ramai, pesat dan sangat pentingnya itulah maka Jabatan Buruh diwujudkan demi melihat kesejahteraan mereka. Jabatan Buruh memperbaiki keadaan hidup pekerja-pekerja bagi menentukan satu tenaga kerja yang berpuas hati serta produktif di negara ini. Sejajar dengan Dasar Ekonomi Baru (DEB), perhatian berat telah diberikan untuk mewujudkan perimbangan kaum dalam tenaga kerja agar ia mencerminkan komposisi kaum di negara ini, dan kepada penguatkuasaan piawaian buruh agar faedah-faedah dapat dinaikkan oleh semua pekerja tanpa dibeza-bezakan. Pemeriksaan tempat-tempat pekerjaan telah kerap kali dijalankan untuk

mempastikan bahawa undang-undang buruh dipatuhi dengan adilnya, agar ianya tidak disalah gunakan untuk menekan atau merosakkan perhubungan kaum pekerja.

Sebagai satu Jabatan Persekutuan, di peringkat Federal atau Pusat ialah Kementerianannya. Dasar Kementerian Buruh dan Tenaga Rakyat yang ditubuhkan adalah bertujuan untuk:

- (i) Menggalakkan dan membantu sektor swasta dalam meng-gunatenagakan pekerja-pekerja yang mencerminkan komposisi berbilang kaum di semua peringkat jawatan, dan
- (ii) Mempastikan keselamatan, kesihatan dan kesejahteraan pekerja-pekerja baik di sektor swasta mahupun di sektor awam dan menjamin perhubungan baik antara majikan dan pekerja di kedua-dua sektor itu.

Untuk melihat segala tujuan itu tercapai, peringkat pelaksanaannya di negeri-negeri diadakan dengan segala undang-undang-nya. Jabatan Buruh bertanggungjawab untuk mentadbir dan menguatkuasakan undang-undang buruh yang berikut.

- (i) Ordinan Kerja, 1955
- (ii) Ordinan Pampasan Pekerja, 1952
- (iii) Akta (Pekerjaan) Kanak-Kanak dan Orang-Orang Muda, 1966
- (iv) Akta (Piawai Minima Perumahan) Pekerja, 1966
- (v) Ordinan Cuti Mingguan, 1950
- (vi) Kod Buruh (F.M.S. Cap. 154) dan Kod-Kod Buruh yang sama bagi lain-lain Negeri di Semenanjung Malaysia
- (vii) Akta Penerangan Pekerja, 1953
- (viii) Ordinan Majlis Gaji, 1947 dan Perintah-Perintah Peraturan Gaji yang dibuat kelak.
- (ix) Akta (Sekatan) Kerja, 1968
- (x) Ordinan Kumpulan Wang Buruh India Selatan, 1958.

Di Sabah dan Sarawak terdapat Akta Perhubungan Perusahaan, 1967 dan perintah-perintah gaji masing-masing, di samping undang-undang perburuhan di atas itu.

Segala undang-undang itu sentiasa dikaji semula agar memenuhi kehendak-kehendak yang berubah daripada pihak majikan untuk menjalankan pengusahaan-pengusahaan mereka dengan sempurna dan berkeuntungan, ataupun juga menjangka kenaikan tenaga bekerja untuk menikmati hasil-hasil daripada tenaga-tenaga mereka. Dua Akta Pindaan—Akta (Pindaan) Kerja, 1976, dan Akta (Pindaan) Pampasan Pekerja, 1976 telah dikuatkuasakan mulai 1hb. Januari, '77.



Matlamat utama Kementerian berkenaan adalah untuk:

- menyusun semula dan menggalakkan tenaga kerja yang seimbang mengikut kaum selaras dengan DEB;
- memelihara, memaju dan memperbaiki kebajikan dan kesejahteraan pekerja-pekerja;
- memelihara keselamatan dan kesihatan pekerja dengan perhatian berat diberikan kepada pengawalan pencemaran kilang-kilang dan tempat-tempat di mana jentera digunakan;
- memajukan hubungan perusahaan yang baik di antara majikan dan pekerja dan memelihara perkembangan perhubungan perusahaan yang baik dan kesatuan sekerja yang bertanggungjawab;
- menyediakan data-data tenaga manusia yang diperlukan oleh negara mengenai kedudukan permintaan dan bekalan pasar buruh;
- menyediakan kemudahan-kemudahan latihan bagi kemahiran-kemahiran perindustrian supaya dapat memenuhi kemahiran-kemahiran asas dan pakar serta menyediakan piawaian-piawaian dan persijilan ketukangan;
- menyediakan kemudahan-kemudahan bagi penggunaan sumber-sumber tenaga kerja yang maksima melalui pembahagian kerja dan pengawalan pekerjaan bukan warganegara, yang berkesan.

Segala matlamat tersebut dicapai melalui aktiviti-aktiviti berbagai Jabatan berikut, seperti:

Jabatan Buruh

Jabatan Perhubungan Perusahaan

Jabatan Tenaga Rakyat

Jabatan Kilang Dan Jentera

Pertubuhan Keselamatan Sosial

Pendaftar Kesatuan Sekerja

Lembaga Latihan Perindustrian dan Persijilan Ketukangan Kebangsaan.

Di samping itu terdapat Bahagian Pentadbiran Am yang bertujuan untuk merumus dan mengkaji dasar penggunaan tenaga buruh dan memberi khidmat bantuan kepada jabatan-jabatan dan agensi-agensi di dalam perkara-perkara pengurusan kewangan, pengurusan kakitangan, latihan kakitangan, perancangan dan penyelidikan.

### **Buruh dan Perhubungan Perusahaan:**

Tujuannya ialah untuk mengawal syarat-syarat perkhidmatan bagi pekerja-pekerja di sektor swasta, memajukan perhubungan baik di antara majikan dengan pekerja serta menyelesaikan pertikaian yang timbul antara mereka.

Perhubungan Perusahaan juga berusaha menyelesaikan pertikaian yang timbul di antara mereka melalui perundingan bersama secara sukarela. Pada keseluruhannya, Jabatan ini bertanggungjawab untuk menggalakkan pertumbuhan dan perkembangan kesatuan-kesatuan sekerja, perundingan antara majikan-pekerja secara sukarela, (oleh itu menggalakkan penubuhan badan perundingan), sambil memupuk hubungan baik antara sesama mereka agar terwujud satu suasana yang sihat.

Demi membuat keputusan sekiranya pertikaian berlaku dan perundingan secara sukarela gagal, maka Mahkamah Perusahaan telah tertubuh, mengikut seksyen 21, Akta 177, Perhubungan Perusahaan 1967. Segala ini dibuat demi keadilan sosial dan juga keselamatan pekerja agar terwujud suasana kerja yang selamat dan sihat, juga demi kepentingan majikan oleh sebab Mahkamah tersebut adalah adil dan tidak memihak di mana-mana pihak tertentu.

Terdapat juga bahagian **Kemajuan Daya Tenaga Rakyat** yang bertujuan untuk mengeluarkan tenaga kerja yang terlatih di dalam ketukangan-ketukangan tertentu yang diperlukan oleh pembangunan industri negara, menyalurkan tenaga pekerja kepada peluang-peluang pekerjaan dan menyebarkan maklumat mengenai data-data tenaga kerja dan pasar buruh.

Ada juga latihan untuk perusahaan dari yang asas hinggalah ke peringkat mahir dan *advanced* dalam tiga kategori iaitu:

- (i) Kursus Perantisan (*apprenticeship*) Negara—ini ialah latihan belia-belia yang berumur 15 tahun ke atas, dengan mempunyai kelulusan S.R.P. Belia-belia ini sudah pun bekerja dan mereka ini ditaja oleh majikan masing-masing untuk menjalani kursus latihan. Latihan ini memakan masa selama 4 tahun, yang termasuk teori dan amali.
- (ii) Kursus Penyediaan Pekerjaan (*preparatory trade course*)—untuk yang menganggur, berusia 15 tahun (tetapi lazimnya yang mengambil kursus ini berusia 18 tahun). Mereka diberi latihan pertukangan asas selama setahun, enam bulan teori dan enam bulan amali, kemudian mereka menduduki peperiksaan, dalam bidang yang dijalani

seperti dalam jurusan elektrik, mekanikal, pembinaan dan cat-mengecat.

- (iii) Kursus Penyediaan Pekerjaan untuk tentera yang akan tamat perkhidmatan—yang sangat popular bagi mereka ini ialah kursus mekanikal selama setahun (kursus ini tidak ada had umur).

Pada kursus lanjutan (*advanced*) ialah untuk mempertingkatkan lagi kemahiran seseorang pekerja dan memperkemaskinikan pengetahuannya dengan segala teknologi moden, selaras dengan pembangunan masakini. Ini dijalankan di *institute* atau di tempat bekerja untuk selama 2 minggu hingga 6 minggu. Ada tiga jenisnya, iaitu untuk: penyelia-penyelia, *instructors* (mengenai teknik-teknik pengajaran), dan kursus biasa bagi mempertingkatkan kemahiran.

Matlamatnya ialah untuk memberi latihan kemahiran kepada belia-belia dengan tujuan menambah peluang mendapat pekerjaan dan juga untuk membekal tenaga terlatih dalam bidang kemahiran yang mencukupi untuk memenuhi keperluan Negara.

Jabatan Kilang dan Jentera pula bertanggungjawab atas keselamatan dan kesihatan carakerja. Kegiatan Jabatan ialah dihadkan di kilang-kilang dan tempat-tempat yang menggunakan jentera.

Jabatan ini menguatkuasakan Akta Kilang Dan Jentera, 1967 dan peraturan-peraturan di bawahnya. Aktiviti-aktivitinya dibahagikan kepada penguatkuasaan, kerja pemupukan dan kajian mengenai keselamatan dan kesihatan carakerja, dan siasatan ke atas aduan-aduan dari orang awam mengenai kecemaran yang dilakukan oleh kilang-kilang.

Kesatuan Sekerja Pendaftaran dan juga mengawas pergerakan mereka, majikan dan pekerja-pekerja. Juga membantu para pekerja mengadakan kesatuan-kesatuan mereka bagi memperoleh gaji, faedah-faedah dan syarat-syarat perkhidmatan mereka yang berpatutan. Di samping mengurus pendaftaran, juga menjalankan pemeriksaan-pemeriksaan dan pemeriksaan keahlian, dengan harapan kesatuan sekerja tidak diresapi oleh anasir-anasir subversif, oportunist dan mereka yang tidak bertanggungjawab.

Lembaga Latihan Perindustrian dan Persijilan Ketukangan Tangan (LLPPKK) mengadakan piawai, merangka kurikulum dan mengeluarkan Sijil Ketukangan. Ia juga membuat kajian dan penyelidikan bahan-bahan latihan dsb.<sup>2</sup>

**Pertubuhan Keselamatan Sosial (PERKESO):**

Matlamat PERKESO (atau *SOCSO-Social Security*) ialah untuk mentadbir Skim Insuran Bencana Pekerjaan (*employment injury insurance scheme*) dan skim pencen ilat (*invalidity pensions scheme*) yang dikuatkuasakan di bawah Akta Keselamatan Sosial Pekerja, 1969. (Sila rujuk juga: Peraturan-peraturan (Am) Keselamatan Sosial Pekerja, 1971 dan Kaedah-kaedah Keselamatan Sosial Pekerja, 1971—P.U. (A) 106/71 mengenai hal-hal tersebut.) Tujuannya ialah untuk memberi perlindungan keselamatan sosial kepada pekerja-pekerja di sektor swasta termasuk juga badan-badan berkanun. Aktiviti-aktivitinya ialah untuk memberi faedah keselamatan sosial kepada mereka yang *insured* serta tanggungan mereka sekiranya mereka meninggal dunia atau tidak berkeupayaan lagi. Kedua-dua skim yang tersebut di atas ialah untuk memberi perlindungan dari bencana kerja, penyakit khidmat dan keilatan kekal yang disebabkan oleh penyakit atau bencana oleh sebarang sebab.

Satu perkhidmatan baru yang dinamakan 'Perkhidmatan Pemulihan' diadakan untuk memenuhi keperluan yang mendesak. Tujuan utama perkhidmatan ini ialah untuk mengembali atau menyesuaikan semula orang-orang yang cacat anggota ke dalam masyarakat secara mendapatkan pekerjaan dan dengan itu mereka akan dapat terus memberi sumbangan dan menjalankan peranan penting untuk negara.

Kedua-dua skim untuk pekerja itu adalah dimestikan ke atas majikan di bawah Akta 1969 itu. Terdapat juga tiga aspek terpenting dalam keselamatan sosial, iaitu: mengelakkan dari berlakunya kemalangan, pampasan (*compensation*), dan pemulihan (*rehabilitation*).

Hingga akhir tahun 1978, bilangan majikan berjumlah 30,269 dan pihak pekerja meningkat ke angka 1.25 juta dengan wang \$30 juta.

PERKESO sekarang wujud di tigapuluh-satu kawasan keselamatan sosial di Semenanjung Malaysia dan dua di Malaysia Timur (Sabah dan Sarawak). Bagaimanapun diharapkan akan diadakan PERKESO di seluruh negara. Pihak pekerja yang mendapat gaji (upahan) tidak melebihi \$500/ di semua industri dan sektor adalah berhak kepada faedah keselamatan sosial (melainkan mereka yang bekerja dengan Kerajaan dikecualikan). Diharapkan kesemua majikan dan pekerja yang bergaji tidak lebih \$500/-akan didaftar di bawah skim ini. Dan pihak PERKESO

juga sedang mendaftarkan kesemua kategori majikan di seluruh Malaysia yang menggaji lima atau lebih pekerja, lepas itu baha-rulah kesemua pekerja akan didaftarkan. Rancangan ini dijangka akan selesai pada akhir tahun 1980.

Pergerakan PERKESO tidaklah jauh beza dengan syarikat insuran. Skim-skimnya diasaskan pada prinsip insuran sosial: segala kontribusi, cara bayaran terakhir dan lain-lain faedah di-tentukan seperti jugalah dengan lain-lain syarikat insuran. Cuma yang bezanya ialah premium polisi insuran itu adalah sukarela sedangkan yang dibayar kepada PERKESO itu adalah dimesti-kan mengikut undang-undang yang termaktub. Dan beza yang nyata ialah juga tentang segala kos pentadbirannya dikelolakan dan dibayar oleh Kerajaan. Misalnya dalam tahun 1979 perbe-lanjaan mengurus ialah menjangkau angka \$6/ juta. Walaupun ini dianggap besar, tetapi manfaatnya kepada masyarakat yang menderita, yang ditimpa kemalangan adalah sangat besar erti-nya, yang tidak dapat diukur dari segi material dan ekonomi.<sup>3</sup>

#### Pindaan:

Menteri Buruh dan Tenaga Rakyat, Dato' Richard Ho, dalam persidangan akhbarnya menyatakan bahawa beberapa pindaan dalam Ordinan Pekerjaan akan dilakukan dan mendapat kelulus-an Parlimen pada pertengahan tahun ini.

Pindaan (*amendments*) yang dicadangkan itu akan memberi pekerja-pekerja lebih pendapatan berupa gaji yang dibawa balik, lebih baik syarat dan keadaan perkhidmatan, termasuk kadar tigakali ganda bayaran kerja lebih masa waktu hari kelepasan am mingguan, dan lebih banyak cuti am yang bergaji dan cuti rehat.

Satu perubahan bersangkutan dengan bonus tahunan itu dimasukkan sebagai syarat dan keadaan kerja dalam kontrak perkhidmatan, sebagai gaji pekerja-pekerja. Dengan ini nanti, adalah wajib bagi pihak majikan untuk memasukkan dan mengira bayaran gaji bekerja lebih masa, gaji kerja semasa dalam cuti, gaji cuti tahunan, elaun cuti beranak dan lain-lain, yang berasaskan kepada pendapatan yang meningkat.

Di bawah undang-undang yang ada, bonus tahunan tidak dianggap sebagai sebahagian dari gaji (pendapatan)—oleh itu, boleh dipotong atau tidak dibayar pada bila-bila tahun pun, kerana itu bukan hak.

Akan terdapat 17 pindaan yang besar pada Ordinan Peker-

jaan yang sedia ada itu. Dicadangkan kini mereka yang bekerja yang terlibat dalam buruh kasar, mekanik motor, driver, penyelia-penyelia buruh, pekerja laut (kelasi), tanpa mengira gaji mereka, akan menerima faedah yang terkandung di dalam ordinan berkenaan. Di bawah undang-undang yang ada, mereka yang berpendapatan lebih dari \$750/- sebulan tidak mendapat faedah yang diwajibkan seperti hari bercuti, bayaran kerja lebih masa, gaji semasa bekerja dalam cuti am, dan cuti sakit.

Cuti am juga dipertambahkan dari 7 hari kepada 10 hari dan menjadi tanggungjawab majikan untuk memberitahu para pekerjanya pada tiap awal tahun, baki cutinya itu.

Jangkamasa notis yang diberi oleh pekerja/majikan bagi memansuhkan kontrak pekerjaan juga akan diperpanjangkan, tidak kurang dari: empat minggu notis kalau pekerja berkenaan bekerja kurang dari dua tahun; enam minggu notis kalau pekerja itu bekerja lebih dari dua tahun dan kurang dari lima tahun; dan, lapan minggu notis sekiranya ia bekerja lebih dari lima tahun.

Dengan memanjangkan masa untuk memberi notis bagi kedua-dua pihak, pekerja dan majikan, akan memanfaatkan pekerja kerana dengan ini, pihak pekerja akan dibayar wang gantirugi lebih tinggi jika mereka diberhentikan dalam masa yang lebih singkat. Dengan masa yang agak lama sedikit ini juga akan memberi peluang kepada pekerja berkenaan mencari kerja baru di mana-mana, tidak secara mengejut. Juga apabila berlaku pemberhentian kerja, gaji (dan elaunnya, jika ada) mestilah dibayar pada hari ianya diberhentikan. Tidak antara empat atau lima hari selepas ia diberhentikan seperti perbekalan yang ada sekarang.

Berkaitan dengan perlindungan pekerja-pekerja wanita, adalah dicadangkan bahawa cuti beranak diberi dan elaunnya (dengan bergaji penuh) dikira selama tidak kurang dari 60 hari. Pada masa ini, undang-undang menghadkan tidak lebih dari 60 hari.

Mereka yang dapat upahan atau gaji kurang \$4/ sehari harus dibayar \$4.00 sehari gaji minima sebagai elaun *maternity*.

Undang-undang juga akan dicadangkan bahawa adalah menjadi satu kesalahan jika majikan memberi notis berhenti kerja kepada seseorang pekerja wanita yang masih kurang sihat dalam tempoh 90 hari itu walau sekalipun notis berkenaan akan tamat selepas 90 hari yang berkenaan.

Lain-lain pindaan yang terdapat di dalamnya ialah seperti:

dengan menghadkan lima jam masa bekerja berturut-turut sambil diberi 30 minit rehat selepas bekerja sepanjang itu; cuti tahunan juga akan ditambah kepada 8 hari jikalau pekerja itu bekerja baru dua tahun, 12 hari jika ia bekerja lebih dari dua tahun, tetapi tidak lebih dari 5 tahun, dan 16 hari bagi mereka yang bekerja lebih dari lima tahun; kelayakan cuti sakit ditambahkan kepada 14 hari, 18 hari, dan 22 hari mengikut kiraan lama bekerja seperti perhitungan di atas dan sebagainya. Segala ini dilakukan demi kepentingan pekerja agar mereka tidak dijadikan mangsa majikan-majikan yang kurang bertanggungjawab dan tidak berperikemanusiaan.

#### **Ordinan kesatuan sekerja dan akta perhubungan perusahaan.**

Pindaan ordinan tersebut juga adalah dianggap sangat mustahak demi keutuhan kaum pekerja. Dan pindaan ini telah menimbulkan rungutan dan rasa tidak puas hati pada pihak MTUC oleh sesuatu sebab tertentu.

Niat, hasrat dan dasar kerajaan ialah untuk menggalak dan memberi perangsang kepada pekerja-pekerja untuk menubuh dan mengendalikan kesatuan mereka. Sebab itulah, kesatuan-kesatuan sekerja terus berkembang dari setahun ke setahun di negara ini.

Pindaan yang telah diluluskan itu adalah antaranya:

- menjaga keselamatan negara dan ketenteraman demi kesejahteraan seluruh rakyat;
- menentukan pertumbuhan kesatuan sekerja yang sihat, dan
- menjaga kepentingan pekerja.

Pindaan-pindaan yang dikuatkuasakan itu adalah hasil daripada beberapa perbincangan yang telah diadakan antara tiga pihak, iaitu Kerajaan, pekerja dan majikan—demi kebaikan orang ramai, yang juga berasaskan kepada tiga tujuan yang tercatat di atas itu.

Falsafah yang utama ialah untuk kepentingan perkembangan ekonomi dan kestabilan negara. Pindaan-pindaan seperti memberi kuasa kepada Menteri menggantungkan sesebuah kesatuan sekerja dalam keadaan tertentu adalah semata-mata untuk menentukan bahawa segala tindakan yang tidak bertanggungjawab dapat dikawal demi kepentingan negara.

Kerajaan mahukan pihak pekerja mendapatkan hak-hak mereka yang sah di sisi undang-undang. Mereka patut menentukan sendiri arah-aliran yang hendak dituju demi kepentingan mereka bersama, tanpa dieksploitasikan oleh mana-mana pihak, atau se-

gelintir puak yang ingin mengambil kesempatan dan kelompok-kelompok sekepentingan.

Bilangan kesatuan sekerja dalam negara ini meningkat dari 264 dalam tahun 1974 kepada 280 dalam tahun 1978 dengan keanggotaan dari 432,149 kepada 524,155. Dalam negara demokrasi di mana kuasa pengundi adalah sangat kuat untuk menentukan kerajaan, adalah tidak wajar menuduh Kerajaan anti Kesatuan Sekerja—yang seramai itu. Ini akan mendatangkan petaka kelak, dari segi politik jika segala mereka ini—tenaga buruh—dipermusuhkan. Masakan terdaya Kerajaan anti-pekerja, yang di negara kita ini, kaum pekerja ialah sejumlah 2.3 juta orang.

Dalam pindaan baru ini, ada terdapat dua lagi pegawai awam yang dilarang bergiat dalam kesatuan sekerja. Iaitu, (a) Pegawai-pegawai awam yang tugas-tugasnya melibatkan perkara-perkara rahsia atau keselamatan; dan (b) pegawai-pegawai awam dalam kategori pengurusan dan iktisas.

Segala ini dibuat untuk melindungi kepentingan kerajaan yang mendukung cita-cita rakyat. Apa jadi sekiranya tindakan perusahaan diambil dan pihak kesatuan dipegang oleh pegawai-pegawai yang mempunyai segala 'rahsia' kerajaan? Tidaklah ia mempunyai minat yang bercanggah—dan, mana satu yang ia akan taat dan setia? Ia akan, mungkin, memeras-ugut kerajaan atas segala data dan fakta yang diketahuinya, selaku pegawai atasan yang bertugas selaku pegawai awam. Ini adalah tidak adil disebabkan ia menggunakan kedudukannya dalam birokrasi kerajaan itu menghentam kerajaan.

Seperkara lagi ialah mengenai tindakan mogok atau *lock out* hendaklah merupakan tindakan terakhir dalam satu-satu pertikaian, bukan sebagai satu senjata untuk beradu kekuatan.

Mengenai hal ini, masih jelas dalam ingatan saya semasa saya berada di United Kingdom dalam tahun-tahun 1977-1979 khususnya. Keadaan begitu kucar-kacir sekali, tindakan oleh kesatuan sekerja yang tidak bertanggungjawab demi untuk menuntut gaji tinggi, kerja kurang, banyak *leisure* dan sebagainya. Pada mereka, mogok dulu, kemudian berunding—satu sistem peras ugut cara moden. Dekat hari Krismas, posmen mogok, semasa baginda Queen beri titah dalam parlimen, jurutera T.V. *blackout* dan terputus dari siaran televisyen; semasa musim sejuk waktu mana banyak orang-orang tua mati kesejukan disebabkan cuaca yang amat sejuk itu, pihak elektrik mengugut hendak mogok, pihak lembaga air hendak mogok—dan banding sajalah jika se-



gala kemudahan utama ini terputus dari bekalannya, bagaimana azab-sengsaranya rakyat yang tidak berdosa. Pun semasa banyak kejadian kebakaran, pihak bomba mogok. Banyak kematian berlaku dan harta benda musnah. Sampai pihak mengkebumikan mayat juga turut mogok hinggan mayat bertimbun di bilik mayat hospital. Ada yang menanam mayat keluarga, sendiri—dan macam-macamlah berlaku, yang tidak patut saya sebutkan di sini. Inilah gejala 'manusia makan manusia' hanya kerana beradu kekuatan masing-masing. Dan, ahli-ahli kesatuan sekerja dipaksa untuk turut mogok, kalau mahu selamat. Begitu jugalah keadaan di Eropah, kononnya di negara-negara yang dianggap maju itu.

Kerajaan perlulah tegas agar perkara-perkara sedemikian tidak berjangkit kemari, yang akibahnya, menderitakan rakyat jelata.

Dengan penubuhan peruntukan baru ini (Seksyen 76A), segala penubuhan atau pergabungan dengan Badan-Badan Perunding hendaklah mendapat kebenaran Pendaftaran Kesatuan Sekerja dan badan-badan itu mestilah tidak mempunyai objektif-objektif sekerja seperti yang termaktub di bawah Ordinan Kesatuan Sekerja. Ini untuk mengelak pergabungan dengan badan antarabangsa yang mungkin tidak selaras dengan kepentingan negara kita. Peristiwa pertikaian MAS/AEU patut dijadikan contoh dan tauladan, pada kita betapa jahatnya orang luar ini.

Dari segi perwakilan pekerja, pernah terdapat di sesuatu tempat wujud lebih dari satu kesatuan sekerja yang bercanggah. Dengan pindaan baru ini, Pendaftaran diberi kuasa mengarahkan kesatuan-kesatuan sekerja yang mendapat kurang sokongan (ahli yang kurang) mengeluarkan nama-nama ahli yang didaftarkanya dan membenarkan kesatuan sekerja yang mendapat ahli terbanyak mewakili pekerja-pekerja di tempat itu.

Pindaan juga dibuat untuk membimbing mereka supaya berjalan dengan teratur, bertanggungjawab dan berkembang dengan sihat.

Pemimpin kesatuan sekerja yang menyeleweng tidak dibenarkan memimpin kesatuan sekerja lagi, menurut seksyen 28. Ini adalah sangat baik agar ahli-ahli tidak akan terus diputarbelitkan oleh pegawai yang tidak bertanggungjawab.

Seksyen 29 dilonggarkan bahawa sesiapa yang dilantik menjadi setiausaha, bendahari dan sebagainya, mereka bolehlah memegang jawatan tersebut sepenuh masa.

Bagi menjalankan mogok, adalah dimestikan diadakan undi

rahsia. Untuk mengadakan ini, mestilah juga mengandungi resolusi yang jelas agar ahli-ahli tidak diperdaya untuk menurut mereka secara membuta tuli. Ini juga mengelakkan dari ugutan atau dari hanya ikut-ikut orang ramai tanpa memahami akibah yang sebenarnya nanti.<sup>4</sup>

Pernah saya terbaca bahawa pemimpin kesatuan sekerja dilarang dari penglibatan mereka dengan mana-mana partai politik. Ini adalah satu pandangan yang sangat baik demi mengelakkan dijadikan kesatuan sebagai kancah politik. Kalau ini dibiarkan, banyak masalah akan timbul yang akan nanti lebih kucar-kacir.

Di England misalnya, kesatuan-kesatuan sekerja melibatkan pergerakan dan mengadudomba nasib mereka dengan Partai Buruh (*Labour*), yang memerintah waktu itu. Disebabkan mereka terlalu kuat dan punyai lebih *strong muscles*, hinggakan Partai Buruh terpaksa ikut kehendak mereka dan mereka ini sudah menjadi 'kerajaan dalam kerajaan'—hinggakan ketua-ketua pejabat tidak berani menentang ahli-ahli kesatuan sekerja, bimbangkan tindakbalas. Secara tidak langsung, Kerajaan takut kepada kesatuan-kesatuan sekerja yang telah begitu kuat dan teguh membinakan kota pertahanan mereka, yang sukar ditembusi oleh pihak undang-undang kerajaan (dan negara). Soal masyarakat tidak diambil kira, tidak diperhitungkan, seolah-olah dipersetankan sahaja. Dan orang menjadi ahli kesatuan untuk menentang *establishment*, menentang organisasi . . . bukan untuk memperbaiki, meneguhkan sistem pentadbiran, keadaan organisasi yang mereka hidup dan makan gaji itu. Mogok, di Barat, sudah menjadi satu mainan kuasa, satu penyakit!

Janganlah itu menular ke negara kita ini. Buruk padahnya.

Segala undang-undang, akta dan ordinan tidak sepatutnya diperlui oleh pihak majikan yang berpengertian, berperasaan dan bertanggungjawab terhadap para pekerjanya. Mereka akan mereka sesuatu keadaan sendiri untuk kebajikan pekerja-pekerjanya kerana segala kesihatan dan keselamatan, serta ke-selesaian bekerja oleh pihak pekerja akan mendatangkan keuntungan dan pengeluaran yang lebih berlipat ganda—apabila pekerja-pekerja berasa diri mereka tidak *bullied* atau dimestilakukan sesuatu tanpa keadilan.

Pihak pemimpin-pemimpin kesatuan sekerja juga haruslah menanamkan semangat kesedaran terhadap kesihatan dan keselamatan, dan juga cintakan tempat di mana mereka bekerja

mencari nafkah itu. Dengan semangat yang tinggi akan mewujudkan suasana pekerjaan yang lebih harmonis. Kerjasama perlu lah lahir dari semua pihak yang bertanggungjawab.

---

<sup>1</sup> Penduduk-Penduduk Malaysia, 1976ms: 27-35.

<sup>2</sup> Buku Rasmi Tahunan, 1977. Dan Anggaran Belanjawan 1980. ms: 601-611, ms: 443-465.

<sup>3</sup> Social Development In Malaysia—1976; 11-21 no. 3 dan New Sunday Times, 20.1.1980 ms: 13.

<sup>4</sup> Menentukan Hak-Hak Pekerja—Jabatan Penerangan Malaysia. (risalah)

## 9: KESIHATAN

**TUJUAN** Kementerian Kesihatan ialah untuk meninggikan taraf kesihatan rakyat Malaysia melalui perkhidmatan kesihatan penggalakan, pencegahan, perawatan dan pemulihan dengan memberi penekanan kepada golongan yang tidak bernasib baik supaya kesihatan negara akan memenuhi kehendak pembangunan ekonomi negara dan kemajuan sosial dengan berterusan. Untuk mencapai tujuan ini perhatian adalah diberi bagi mewujudkan perpaduan negara.

Program Kementerian ini, antara lain-lain adalah: Perkhidmatan Kesihatan Awam; Perkhidmatan Rawatan Perubatan, Perkhidmatan Pergigian; Farmasi dan Bekalan, dan sebagainya.

### **Perkhidmatan Kesihatan Awam:**

Tujuan program ini ialah untuk membekalkan satu perkhidmatan kesihatan penggalakan, pencegahan dan perawatan kepada orang ramai terutama sekali penduduk-penduduk luarbandar dan untuk menggalakkan masyarakat mengambil bahagian mengekalkan satu taraf kesihatan yang optima dan mengelakkan dari berlakunya dan juga merebaknya penyakit-penyakit supaya ianya membolehkan penduduk-penduduk berada di dalam keadaan yang baik dari segi fizikal, mental dan sosial.

Aktiviti untuk menjayakan tujuan program tersebut adalah seperti: kesihatan diri, kesihatan alam sekitar, kawalan penyakit berjangkit, pentadbiran kesihatan dan lain-lain perkhidmatan kesihatan.

Perkhidmatan yang diberi kepada penduduk-penduduk, khususnya penduduk di luarbandar, ialah rawatan kesihatan ibu-ibu dan anak, termasuk perkhidmatan-perkhidmatan perbidanan, kesihatan sekolah dan memperbaiki mutu pemakanan ibu-ibu dan anak-anak, pelajaran kesihatan dan penyusunan masyarakat, perkhidmatan kesihatan sekolah, perkhidmatan rawatan luarbandar, kebersihan alam sekeliling dan pengawalan penyakit-penyakit berjangkit.

Segala yang terhurai di atas adalah bidang tugas yang merangkumi luas batasannya. Misalnya, pada rancangan suntikan ialah *BCC*, *smallpox*, *polio*, *diphtheria*; *antinatal* dan *postnatal* ibu-ibu yang mengandung/menyusu; kedatangan bayi dan kanak-

kanak ke klinik; ke Jabatan pesakit luar; rancangan kebersihan alam sekeliling seperti tandas, perigi, sistem bekalan air masyarakat; unit kawalan mutu makanan seperti contoh-contoh makanan diambil dan dianalisa, penyalah undang-undang didakwa, didenda, kilang-kilang diperiksa; penyakit-penyakit berjangkit seperti malaria dalam rancangan membasminya, juga T.B., kusta dan untut.

#### **Perkhidmatan Rawatan Perubatan:**

Program ini ialah untuk membekalkan perkhidmatan-perkhidmatan bagi penentuan penyakit, perawatan dan pemulihan yang cekap dan berkesan bagi pesakit-pesakit dalam dan pesakit-pesakit luar yang memerlukan rawatan untuk menyelamatkan pesakit-pesakit dan/atau untuk mengatasi penyakit-penyakit yang kusut (*complicated*) dan kesakitan serta pemulihan yang awal dan maksima kepada pesakit.

Aktiviti-aktiviti yang terkandung di dalamnya ialah seperti: Rawatan pesakit am; Rawatan khas pesakit jiwa; Rawatan khas pesakit kusta; Rawatan khas pesakit tibi, dan Pentadbiran Ibu pejabat/Negeri.

Perkhidmatan yang diberi oleh program ini yang pada asasnya ialah perawatan, adalah dibahagikan kepada Perkhidmatan Rawatan Pesakit yang diberi di hospital-hospital dan institusi-institusi khas Kementerian.

#### **Perkhidmatan Pergigian:**

Tujuan program ini ialah untuk membaiki dan mengekalkan kesihatan gigi orang ramai melalui perkhidmatan, penggalakan, pencegahan, perawatan dan penjagaan yang bermutu.

Perkhidmatan ini menggalakkan kesihatan gigi melalui pelajaran kesihatan pergigian, menolong mengelakkan kerosakan gigi melalui projek-projek seperti *flouridation*, dan membekalkan perkhidmatan perawatan dan penjagaan gigi melalui infrastruktur yang meluas untuk kawasan-kawasan perbandaran dan luarbandar. Kerja-kerja yang dijalankan ialah seperti: cabutan gigi, tampalan, *dressing* dengan *zinc oxide*, *scaling* dan *polishing*, pembedahan gigi, gigi buatan, pengambilan X-ray, kes orthodontik dan sebagainya.

#### **Farmasi dan Bekalan:**

Tujuan program ini ialah untuk memenuhi keperluan bekal-

an-bekalan farmasi dan lain-lain bagi program-program Kementerian melalui pengeluaran, pembelian dan perbekalan bahan-bahan farmasi dan bekalan-bekalan lain yang bermutu dan menentukan penjualan—dan penggunaan yang teratur mengikut undang-undang yang dikuatkuasakan, agar selaras dengan mutu yang ditentukan. Seperti, ubat-ubatan bijian, ubat suntik, cecair IV *galenical*; *saccharine*, *skimmed milk*; *cream/ointment* dan sebagainya.<sup>1</sup>

Segala program dan aktiviti-aktiviti yang dijalankan di atas itu adalah demi mempertingkatkan lagi mutu kesihatan dan ianya sebagai tanggungjawab Kerajaan Persekutuan, kecuali langkah-langkah pencegahan yang tertentu di kawasan-kawasan Penguasa Tempatan seperti perbandaran, majlis bandaran, lembaga bandaran dan majlis daerah kerajaan tempatan.

Matlamat-matlamat program perubatan dan kesihatan ialah untuk memperbaiki taraf kesihatan rakyat dan mengurangkan perbezaan yang terdapat di kawasan-kawasan yang kurang kemudahan. Perkara yang dititikberatkan ialah penyelarasan kemudahan-kemudahan perubatan dan kesihatan untuk mencapai pembahagian yang lebih seimbang di antara Negeri-negeri dan daerah-daerah pentadbiran di dalam sesebuah negeri. Juga perlu memperbaiki perkhidmatan-perkhidmatan yang ada sekarang segenap kawasan bandar dan luarbandar termasuk juga kawasan-kawasan pembangunan serantau, estet-estet pecahan dan kampung-kampung baru.

Didapati kini kadar kematian berkurangan membayangkan kedudukan kesihatan umum penduduk bertambah baik. Kecuali demam denggi dan taun di sana sini sesekali, negara boleh dianggap bebas dari wabak penyakit.

Nisbah kadar kematian (50 tahun ke atas) telah bertambah dari 32.8% dalam tahun 1957 menjadi 54.97% dalam tahun 1974, dari itu menunjukkan bahawa sebahagian besar dari kematian berlaku dalam lingkungan umur tua.

Panjang usia kemungkinan (jangkayahayat) bagi penduduk lelaki dan perempuan dalam tahun 1957 masing-masing ialah 56 dan 58 tahun, kini telah meningkat kepada 65.4 dan 70.7 tahun pada tahun 1975.

Rancangan sektor kesihatan adalah sebahagian dari keseluruhan program sosio-ekonomi Kerajaan yang berlandaskan kepada Dasar Ekonomi Baru. Dengan wujudnya perkhidmatan kesihatan yang lebih teratur dan baik, akan menghasilkan mutu

penghidupan yang lebih baik pula, mengurangkan kerugian dan pembaziran waktu bekerja serta meningkatkan kemampuan tenaga kerja. Dari itu, rancangan kesihatan pada dasarnya bertujuan untuk mengemaskan, melengkapkan segala perkhidmatan yang sedia ada di samping memoden dan mempertingkatkan mutu bagi menjamin taraf dan keunggulan khidmat pada rakyat. Ini dapat dilihat sejak tahun 1966 apabila Rancangan Pembangunan Masyarakat dilancarkan untuk mencapai kerjasama antara Kerajaan dengan rakyat dan individu.

Untuk mencapai lebih kekesanannya, sistem tiga tingkat (Pusat Kesihatan Besar/Pusat Kesihatan Kecil/Klinik Bidan) ditukar kepada sistem dua tingkat (Pusat Kesihatan/Klinik Masyarakat Luarbandar) sahaja.

Perkhidmatan Kesihatan Luarbandar di Sarawak menggunakan sistem dua tingkat terdiri daripada sebuah Pusat Kesihatan Kecil dan sebuah Klinik Kesihatan Masyarakat. Sabah juga mempunyai sistem dua tingkat ini, iaitu terdiri dari sebuah dispensari dan pusat kecil kumpulan kampung. Dan segala kemudahan asas disediakan di tempat-tempat tersebut demi menolong rakyat mendapat 'rawatan' yang agak sempurna.

Infrastruktur kesihatan bagi perkhidmatan asas di luarbandar yang sedia ada dianggarkan memberi faedah kepada 80% penduduk luarbandar di Semenanjung Malaysia, dan kurang sedikit bilangannya di Sarawak dan Sabah. Dijangka liputan sepenuhnya terhadap penduduk luarbandar akan dapat dicapai dalam tahun 1985. Dalam jangkamasa perantaraan dan sebagai suatu langkah selingan, cadangan telah dibuat untuk menyediakan rawatan kesihatan kepada penduduk-penduduk yang belum dan kurang menerima perkhidmatan tersebut berasaskan kepada penggunaan prinsip-prinsip Rawatan Kesihatan Peringkat Awal supaya sesuai dengan suasana tempatan. Langkah-langkah kesihatan yang akan digunakan ini akan dikenali sebagai Gerakan Kesihatan Masyarakat.

Satu pendekatan atau halacara *intersectoral* kini digunakan dalam merancang dan melaksanakan program Gerakan Kesihatan Peringkat Awal dengan memberi tumpuan terhadap penglibatan masyarakat secara langsung dalam perancangan dan pelaksanaan program ini.

Daerah pentadbiran kesihatan telah dikaji antara bulan September 1977 dan April 1978, untuk mengesan kampung-kampung yang kurang menerima dan yang tidak menerima perkhid-

matan kesihatan dan juga untuk menentukan sumber-sumber masyarakat yang boleh digembelengkan bagi memajukan Gerakan Kesihatan Masyarakat. Kajian tersebut menunjukkan bahawa 2,315 buah kampung di mana terdapat 12% dari penduduk dari 44 buah daerah telah menerima faedah yang kurang, dari perkhidmatan kesihatan asas yang sedia ada di kawasan-kawasan tersebut. Kajian terperinci kini sedang terus dijalankan.

Sementara itu, 46 buah pasukan kesihatan bergerak telah ditubuhkan bagi memberi perkhidmatan rawatan dan pencegahan di kawasan-kawasan luarbandar. Di samping itu, tumpuan telah diberi kepada kakitangan kesihatan supaya mengamalkan sikap yang lebih positif dan dinamis ke arah rawatan kesihatan dan mengubah konsep *clinic-setting* kepada yang hala kemasyarakatan.<sup>2</sup>

#### Masalah:

Malaysia ialah sebuah negara yang masih muda, negara yang sedang membangun. Penduduknya hampir 50% dari kira-kira 13.5 juta di bawah umur 20 tahun. Kadar pertumbuhan penduduk ialah 2.7% dalam tahun antara 1970-1975 ke matlamat 2.5% dalam tahun '80an.

Mutu kesihatan serta dengan segala yang berkaitan dengannya dilampirkan untuk senang dibuat rujukan, sebagai bandingan kelak.

Nisbah doktor dengan penduduk di Negara ini ialah 1:4,007 (iaitu, tiap satu doktor kepada 4,007 penduduk)—berbanding dengan lain-lain negara membangun seperti Filipina 1:1,000; Singapura 1:1,200; Negeri Thai 1:8,000; Indonesia 1:20,000.\*

Begitulah keadaannya masalah pegawai-pegawai perubatan di negara-negara yang sedang membangun, yang antara Negara itu, ada yang besar dan ada yang kecil, yang kaya dan yang miskin, yang kapitalis atau sosialis, demokratik atau komunis, yang ramai penduduk atau jarang dan kurang—di Asia ataupun di Afrika. Masing-masing punyai masalah untuk membangun dan mempertingkatkan kesihatan penduduknya ke tahap yang lebih maju, lebih sempurna.

Untuk menganalisa masalah ini, ingin saya petik kata-kata dalam buku Maurice King yang berhubung dengan masalah insan, iaitu:

*"Because modern agricultural technology permits one countryman to feed 10 townsmen, the spread of improved*



*farming methods promises to increase rural unemployment, to hasten towards migration and to make the urban slums of developing countries one of the major human problems in coming decades*".

Yakni maksudnya: disebabkan teknologi moden pertanian membolehkan seorang kampung memberi makanan kepada sepuluh orang bandar, dengan bertambah baiknya cara-cara pertanian akan secara tidak langsung menyebabkan pengangguran di kawasan-kawasan luarbandar dan ini akan mempercepatkan lagi penghijrahan belia ke bandar-bandar, menyebabkan kawasan-sesak dan setinggian di bandar yang akan menimbulkan masalah rumit pada masa hadapan.

Kenyataan seperti di atas itu benar kelihatan di hampir semua negara-negara membangun—seolah-olah satu arah-aliran atau *trend*, baru—sekalipun penghijrahan belia ke bandar-bandar itu tidak kesemuanya mempunyai maksud, niat, cita-cita yang sama. Inilah faktor sosial yang perlu dihalusi yang kelak menimbulkan implikasi kesihatan.

Segala faktor 'tolak-dan-tarik' ini . . . tarikan dari kemewahan dan 'kesenangan' di bandar-bandar dan tertolak dari kawasan luarbandar disebabkan kemiskinan, pengangguran dan tanpa segala kemudahan, sumber dan puncakeluaran yang sepatutnya diadakan, menyebabkan penghijrahan kian meningkat. Dan kawasan-kawasan perindustrian membangkitkan beraneka masalah, bukan sahaja dari segi ekonomi, tetapi juga sosial, kebudayaan, kesukuan dan berbagai masalah yang tertumbang dari tunjangan nilai-nilai, adat-resam dan prinsip hidup di kota.

Kebanyakan negara membangun, pun Malaysia, adalah mirip kepada sektor pertanian dan sebahagian besar penduduknya tinggal di kawasan luarbandar. Mereka ini, rata-ratanya adalah masih miskin, masih mundur (dari ukuran orang kota). Segala penyakit-penyakit oleh kemiskinan dan kemelaratan hidup pula, terbit dari negara-negara di kawasan tropik, yang mempunyai iklim panas. Penyakit-penyakit seperti: taun, campak, cacar, kusta, denggi, batuk kering, demam kuning, malaria (demam kura), bercacing, penyakit anjing-gila, *pneumonia*, puru, batuk kokol (*whooping cough*) dan sebagainya; dan apabila kita ingatkan bahawa 2/3 daripada penduduk di muka bumi ini (termasuk negeri China) tinggal di dalam negara yang sedang membangun, adalah sangat wajar segala jagaan kesihatan itu ditumpukan, di-

perpusatkan perhatian, tenaga dan sumber kepada hampir seluruh insan di dunia ini.

Kebanyakan negara membangun mempunyai kadar kelahiran yang tinggi, atau agak tinggi (jika dibandingkan dengan negara maju, yang *industrialised*). Manusia di rantau berkenaan tidak sangat hirau tentang perancangan keluarga—ini juga bersabit dengan adat, kebudayaan, tatasusila, tradisi masyarakat yang menganggap punyai banyak anak itu adalah rahmat dari Tuhan, adalah baik, adalah menunjukkan kelakian seorang 'jantan' itu—dan anak akan menjadi punca tenaga bantuan kepada mereka dalam sektor pertanian ini. Ini juga ada hubungan dengan alam persekitaran, iklimnya serta keadaan kerja mereka—dan dasar keluarga besar, keluarga sekutu itu menjadi perkara biasa dan dapat dilihat di mana-mana, tinggal dengan harmoni, aman-damai, gembira-ria. Oleh itu, tidak ada sebabnya hendak dihadkan bilangan keluarga, merancang susah-susah.

Suatu masa dahulu, dengan kadar kelahiran yang tinggi, maka kadar kematian juga turut tinggi. Ini juga ada kaitannya dengan sistem perubatan kala itu. Dan dengan kematian yang tinggi akan merugikan serta mengganggu-gugat kesihatan si emak, dan keluarga—anak-anak juga, disebabkan kerap melahirkan anak.

Makanan juga menjadi masalah disebabkan *taboo* atau pantang-larang makanan terpaksa diikuti—kalau tidak, mereka percaya akan mendatangkan kedurjanaan kepada kesihatan mereka atau anak-anak. Oleh itu, terdapat banyak sekatan, jangan itu dan usah ini. Keadaan ini juga berbeza pada kaum-kaum yang berbeza dalam negara majmuk—negara berbilang kaum, seperti Malaysia. Apa yang sesuai dimakan oleh satu kaum, tidak boleh dimakan oleh kaum yang lain; di samping *taboos*, juga disebabkan adat dan agama.

Ibu-ibu muda yang duduk bersama mertua-taya dan ipar-lamai tidak akan berani melanggar '*taboos*' ini, pantang-larang yang dikenakan kerana pada lazimnya, ia juga percaya demi kebajikannya. Dan sudah tentu juga, ada kebajikannya sebab itu diwarisi turun-temurun. Dilihat dari ilmu kesihatan moden ini, ada yang dianggap tidak berzat, makanan tidak *well-balanced*, oleh itu terdedah pada penyakit dan kuman-senandung, kerana ketahanan tubuh agak lemah, tidak kuat menentanginya. Keadaan ini kononnya, mewujudkan satu putaran durjana, yang punyai kesan lingkaran. Oleh itu, musuh yang utama dalam

negara-negara membangun ialah: ketidak-tahuan atau kejahilan (*ignorance*), kemiskinan, dan penyakit, yang secara langsung melibatkan masyarakatnya dan negaranya.

Sumber yang kaya dan banyak diperolehi oleh negara-negara membangun ialah puncakeluaran insan, pada manusianya dan perburuhan yang agak murah boleh didapati di merata-rata. Dilihat dari segi ini, amatlah mustahak kesihatan masyarakat diperhitungkan, bukan sangat dari segi mengubatinya (aspek *curative*) tetapi lebih-lebih lagi, segi pencegahannya, di mana penglibatan rakyat dapat digembelengkan ke arah matlamat yang sama—demi kepentingan bersama dan kesihatan umum.

Misalnya di Malaysia telah lama wujud program-program di tahap kebangsaan untuk membasmi atau mengawal dari merebaknya segala yang menjadi masalah besar kepada kesihatan awam seperti malaria, demam denggi, taun, batuk kering, kusta, untut, puru—dan gejala baru-baru ini ialah dilaporkan bahawa 20,000 kes-kes *V.D.* atau penyakit perempuan berlaku tiap tahun tetapi hanya 25% darinya yang dikesankan dan mendapat rawatan di klinik-klinik, hospital dan sebagainya. Antara kes-kes yang dirawat, 70% terdiri dari mereka yang berusia 19-24 tahun. Dari punca-punca penyelidikan perubatan didapati mereka yang terdedah kepada bahaya ini ialah: jurujual dan surirumah (yang menghinggapi penyakit dari suami-suami mereka), kemudian barulah pelacur. Disebabkan ini adalah penyakit yang datangnya dari hubungan seks, maka ada ura-ura untuk melesenkan semua pelacur dan mengkhaskan tempat-tempat mereka, iaitu dengan mewujudkan kawasan *red lights*.

Terdapat juga beraneka program yang berkaitan dengan makanan dan pemakanan, kesihatan keluarga, kesihatan bahagian sekolah, *environmental sanitation*, kesihatan *industrial*, ilmu kesihatan dan pembersihan air dan sebagainya, yang telah juga saya sentuh pada awalan bahagian ini.

Perkhidmatan Pergigian kerajaan menumpukan hampir 70% kerja-kerjanya kepada kanak-kanak sekolah. Ini dianggap sangat mustahak (dan memang pun benar) untuk diberi perhatian sepenuhnya kepada mereka yang bakal menjadi pemimpin masa depan, warganegara yang sihat, cergas, cerdas dan matang. Tidak terbelenggu oleh beraneka penyakit yang membantut pertumbuhan jiwa raganya.

Terdapat juga makmal kawalan mutu dadah kebangsaan untuk menjaga mutu dan mengesankan ubat-ubatan yang tidak

baik; dan segala yang dibuat di dalam dan di luar negara. Ini secara mahu menjaga kesihatan rakyat jelata, agar rakyat tidak tertipu dengan pil-pil dan ubat-kelat yang tidak mendatangkan faedah, malah akan menimbulkan berbagai kesan sampingan.

Pun terhadap aktiviti-aktiviti perkhidmatan kesihatan luar-bandar dipertingkatkan dan diperbesarkan untuk merangkum segala bidang yang berkaitan dengan perkhidmatan kesihatan sekolah-sekolah, *applied nutrition*, jagaan ibu dan anak, kejururawatan kesihatan awam, pelajaran kesihatan, perkhidmatan perancangan keluarga, dan *immunization*.

Sungguhpun demikian, apa yang dipersampaikan oleh kerajaan itu masih tidak juga cukup untuk memenuhi kehendak rakyat—yang berbilang kaum, di bandar dan di luarbandar, dengan punyai masalah-masalah pelaksanaan masing-masing. Namun begitu, sebagai satu perkhidmatan untuk menyalurkan khidmat kepada masyarakat, semangat gigit terus diusahakan.

Masalah yang sangat ketara ialah ketidakseimbangan dalam wujud dan dapatnya segala perkhidmatan kesihatan dan perubatan di kalangan penduduk kampung (luarbandar) dengan mereka yang di bandar, pun di antara penduduk di Malaysia Barat dengan yang tinggal di Malaysia Timur (Sabah dan Sarawak). Ketakseimbangannya antara 'dua' negara yang terpisah oleh Lautan China itu begitu ketara—bukan dari segi dasar, malah dari penyampaian perkhidmatannya disebabkan oleh masalah komunikasi. Dan kalau kita di Semenanjung Malaysia menghadapi masalah kekurangan doktor dengan nisbahnya 1:4,100, di Sabah ialah 1:7,900, dan di Sarawak 1:11,100. Keadaan nisbah jururawat tidaklah begitu sangat di seluruh Malaysia, walaupun masih banyak diperlui (Lampiran I, J dan K).

Di Malaysia Timur, perkhidmatan kesihatan didapati masih kurang dari yang diharapkan. Ini berpunca dari ketidak-cukupan *personnel* yang terlatih, kelambatan dalam segi pembinaan dan perlengkapan terhadap sesuatu keperluan; kadar kematian yang mulai berkurangan, lebih banyak kelahiran dan akibatnya, pertumbuhan kependudukan masih agak tinggi juga yang akan menyebabkan segala masalah ekonomi dan sosial.

Oleh kerana keadaan tempat yang jauh dan kesusahan dari segi pengangkutan (dan mereka yang di dalam kawasan yang terpencil terpaksa menggunakan sampan, *boat*, motosikal, basikal atau berjalan kaki sahaja) punyai satu kesan yang sangat

mendalam (dan buruk) terhadap terupayanya memperoleh jagan perubatan atau dalam penyampaian/penyaluran khidmatan kesihatan ini. Dari itu, perkhidmatan adalah sangat kena pada tempatnya agar apa yang hendak dipersampaikan oleh kerajaan itu, sampai terus kepada rakyat yang sangat-sangat memerlukannya. Cara ini lebih realistik dan ekonomikal dari menunggu jauh berbatu-batu untuk orang-orang miskin-melarat, sakit-demam itu pergi mendapatkan bantuan perubatan. Dalam masa yang banyak terbuang untuk mendapatkan rawatan atau ubat-ubatan, seharian suntuk akan terbuang, dan dengan tidak bekerja maka dapur mereka akan tidak berasap—pencarian mereka terputus. Itulah sebabnya di mana perkhidmatan-bergerak (*mobile service*) ini masih tidak ada, ramai orang-orang desa masih pergi kepada bomoh untuk dijampi, diubati. Hanya terpaksa pergi mendapatkan rawatan perubatan apabila keadaan mereka didapati terlalu teruk atau kronik. Ini mungkin sudah terlewat.

Dalam keadaan-keadaan yang sebegini,—dan ada di setengah-setengah negara membangun atau yang *underdeveloped*—pihak doktor kenalah bekerjasama dengan 'bomoh', sinseh, mak bidan (yang tidak bertauliah—atau 'bidan kampung') demi kepentingan masyarakatnya.

Di Malaysia suatu ketika dahulu, menjadi amat susah untuk mendapatkan kerjasama orang-orang kampung supaya menerima bidan-bidan yang masih muda (dan masih anak-dara—belum kahwin) menjalankan tugas untuk memberanakkan mereka yang terlibat. Hinggalah pihak kementerian mengadakan rancangan latihan kepada bidan-bidan kampung dari berbagai segi kesihatan dan amalan menurut fahaman sains. Sebagai yang asas sahaja, kerana yang lain-lainnya mereka itu sudah amat mahir.

Dalam bidang 'patah', sudah diakui bahawa bomoh-patah itu lebih pandai hal tulang dan urat-saraf. Dalam hal ini, adalah sangat berguna kalau bomoh-bomoh ini bekerjasama dengan pihak perubatan—dan pertembungan dua cara, timur dan barat, akan mendatangkan hasil yang lebih sempurna. Saya jangka, perkara ini juga pernah dilakukan tetapi tidak menyeluruh.

Adalah juga menjadi masalah untuk mendapatkan para doktor berkhidmat di kawasan luarbandar, di mana perkhidmatan mereka sangat-sangat diperlui. Berbangkit dari masalah keengganan inilah, pihak kerajaan terpaksa mengenakan perkhidmatan wajib bagi mereka yang hendak mendaftarkan untuk *practice*, terpaksa berkhidmat dengan kerajaan selama tiga ta-

hun, dan dalam masa ini, mungkin dihantar ke kawasan luar-bandar. Ketidak-selesaian ini juga bersabit dengan gaji yang kurang lumayan jika dibandingkan dengan membuka klinik sendiri (*private practice*)—jadi boss sendiri dan wang pendapatan pun lumayan. Dan lazimnya juga, segala klinik-klinik ini berpusat di bandar-bandar, di mana terdapat penduduknya ramai dan masyarakat dapat membayar perkhidmatannya itu dengan mudahnya. Ini, secara langsung, menimbulkan ketidak-cukupan kakitangan dalam sektor awam.

Masalah doktor dalam negara yang membangun adalah sangat banyak. Ini termasuklah seperti: kerja terlampau teruk (kerana tidak cukup kakitangan), tidak ada perkakas-perkakas yang sesuai, kekurangan ubat/dadah/, tidak ada sesiapa yang boleh mereka berunding kiranya mengalami sesuatu masalah profesional, tidak cukup katil (bagi pesakit-pesakit), dan tidak cukup kemudahan-kemudahan untuk mengdiagnosis—dan, seorang doktor itu ialah 'segala tahu dan segala boleh'. Ialah yang menjaga pentadbiran, perubatan, hal-hal beranak dan wad-wad kanak-kanak, pesakit-pesakit jiwa, klinik pesakit luar, pembedahan dan sebagainya.

Dalam soal ini, ingin saya petik satu masalah dari kajian di Vietnam yang berbunyi:—

*“It is a common experience in many underdeveloped countries for young doctors trained abroad to return to their own countries, and congregate in the capital or larger towns. Here, they are able to practice medicine amongst the wealthier fee-paying sections of the population, with the assistance of the more sophisticated hospital and laboratory facilities provided by the state. They frequently appear to lack either the inclination or the incentive to work in the countryside where the majority of the people live and work, and where they are most needed”.*<sup>3</sup>

Dan setengah dari doktor-doktor diimportkan dari negara-negara luar, yang tidak pun faham untuk berbicara dan tidak juga tahu segala adat-resam, pantang-larang orang-orang yang hendak dirawatnya itu. Oleh itu, jururawat (yang juga berbilang kaum) digunakan untuk menjadi jurubahasa. Ini membuang masa juga dalam kepayahan untuk memahami maksud pesakit yang datang. Ini juga akan mendatangkan frustrasi pada mereka yang lama menunggu doktor, berbaris berdiri dengan penat-le-

lahnya. Apabila sampai masanya untuk berjumpa dengan doktor, doktor 'tidak faham', atau tidak ambil peduli sangat tentang penyakit/masalah pesakit itu. Dan masa pesakit cerita dan menulis jenis ubat (*prescription*) itu mengambil masa yang sangat singkat.

Masalah sistem rujukan juga tidak kurang. Iaitu dari pihak klinik atau dispensari kepada doktor di hospital daerah, misalnya. Kalanya, pesakit tidak menunggu untuk melalui sistem atau membuat janji sebegini. Mereka akan terus pergi, sampai ke atas tanpa pedulikan birokrasi dan *hierarchy*. Mereka mengambil jalan yang terdekat—supaya rawatan nanti, lebih baik. Ini menimbulkan masalah pentadbiran dan perasaan kurang 'senang' antara pegawai.

Dalam negara membangun, yang sangat bergantung kepada ekonomi eksport barang-barangnya, apa yang berlaku di negara-negara maju akan secara langsung menimpa bahananya ke atas negara berkenaan. Oleh itu, keadaan iktisad tidak menentu, kadangkala naik dan maju, kalanya turun dan merosot. Jika sesuatu perancangan struktur dibuat dan tiba masanya ditekan inflasi dunia maju, maka segala yang dirancangan mengenai rancangan pembesaran dan pembangunan akan turut terbengkalai.

Kalanya, ada dibuat projek-projek maruah (*prestige projects*) demi untuk menjaga imej seseorang atau disebabkan sebab-sebab politik, daripada sosial. Jika terdiri hospital yang terlalu *sophisticated*, terlalu moden, akan nanti menguntungkan orang-orang bandar sedangkan mereka yang dari luarbandar akan berasa gerun untuk masuk dan menerima rawatan darinya. Oleh itu, mereka yang patut memerlukannya akan menjauhkan diri darinya, hanya memanfaatkan mereka dari golongan yang berada, yang mewah, yang elit, yang moden. Ini akan menyebabkan tidak berkesannya tujuan dan segala matlamat Kementerian.

Dari itu, pendekatan yang paling baik ialah merancang dengan cara-cara yang paling murah seboleh-bolehnya, seperti misalnya, rancangan pembangunan lima tahun. Dengan fokus dan arahnya yang tertentu, pihak perancang dapat mengulangkaji segala kemajuan dan kemunduran pada tiap peringkat pembangunan. Sistem yang ada di negeri ini sejak wujudnya Buku Merah untuk pembangunan negara adalah sangat berkesan untuk mengikuti peringkat pencapaian matlamat yang ter-

maktub.

Segala kehendak-kehendak (*needs*) dan kemahuan (*wants*) rakyat—pengundi-pengundi—sekurang-kurangnya, dan juga Kerajaan harus juga dianalisisakan, diperincikan dan di negara yang punyai sistem demokrasi, di mana nasib kerajaan (parti yang berkuasa, yang memerintah) bergantung besar kepada popularitinya dengan rakyat. Segala ini akan dibuat perhitungan oleh rakyat tiap lima tahun sekali, untuk mengundi dan memilih calon-calon mereka bagi mewakili kawasan juga kepentingan penduduk tersebut. Dari itu, adalah wajar, pihak politikus (dan kerajaan) lebih cenderung kepada perkhidmatan merawat dan menjaga pesakit-pesakit (*curative service*) dalam pembinaan pembangunan fizikal seperti hospital-hospital, klinik-klinik, daripada pembangunan sosial dalam perkhidmatan pencegahan, disebabkan nilai segala ini tidak dapat dilihat dengan mata kasar, oleh itu, tidak dapat dibuktikan kejayaan dan kemajuannya kepada orang ramai. Dengan itu, mereka menekankan kuasa pada pembinaan hospital dan membiarkan perkhidmatan pencegahan itu kepada peruntukan dan belanjawan yang paling minima, kalau boleh. Kerana yang tak nampak, orang tak komplain.

Nampaknya juga sangat baik untuk mengadakan banyak doktor-doktor, pakar-pakar perubatan, tetapi adakah segala ini perlu? Adakah perkhidmatan kepakaran yang menghendaki beraneka alat elektronik yang moden, yang maju dengan diperlengkapkan segala yang mungkin tidak termampu oleh negara—di samping begitu lama sekali untuk mengeluarkan pakar-pakar seperti itu. Dalam pengalaman Malaysia, sebagai satu strategi kesihatan pada keseluruhannya, segala kehendak rakyat dapat dengan lebih baik disampaikan, diadakan oleh pihak doktor-doktor biasa, jururawat-jururawat, pembantu-pembantu hospital dan juga attenden dan pekerja-pekerja sambilan untuk melibatkan mereka dalam sistem ini. Juga dengan menyediakan Pusat Kesihatan, Klinik, daripada hospital yang menelan belanja jutaan ringgit. Juga ubat-ubat pencegahan (*preventive medicine*) daripada tunggu biar sakit kemudian baru berubat.

Sungguhpun apa yang diperkatakan di atas akan bercanggah dengan apa yang dikehendaki oleh pihak politikus yang punyai suara dan kuasa, juga kemahuan rakyat (yang mahu melihat hospital besar, banyak doktor, ramai pakar) tetapi perancangan yang hati-hati dan dasar yang baik perlu dijagai, dengan itu nanti, rakyat akan mendapat manfaatnya, daripada diadakan



perkhidmatan yang *sophisticated* yang hanya beberapa sektor masyarakat sahaja yang bertuah menggunakannya. Ini juga memerlukan satu dasar latihan dan latihan-semula kakitangan di dalam tiap bidang tugas—perubatan, kebudayaan, *taboos*, perhubungan manusia, nilai-nilai masyarakat yang baru, dan memahami segala kepercayaan walau bagaimana karut-marut sekalipun kerana segala ini tidak boleh dihumbankan begitu saja jika kita bersemuka dengan masyarakat yang kuat punyai sesuatu nilai—di samping perlu dihormati, perlu juga diberi pedoman yang lebih berpengertian dan matang.

Juga, patut diadakan rancangan jangka-pendek oleh itu matlamatnya segera tercapai, dan rancangan jangka-panjang di peringkat makro (*macro*) untuk latihan kakitangan agar dapat menjalankan segala projek yang dirancangkan, pembinaan institusi perubatan dan kesihatan, dan arah-aliran kependudukan dalam jangka masa yang panjang. Yang paling utama juga ialah penerimaannya oleh masyarakat—bahawa, perancangan sedemikian ditumpukan kepada seluruh penduduk yang bermastautin di negara ini, tanpa mengira yang kaya dengan yang miskin, yang di bandar dengan yang di luarbandar, pekerjaan atau kelas sosial masing-masing. Dengan mendapat sanjungan dan sambutan orang ramai, sesuatu projek akan bertambah senang, baik dan maju.

Saya rasa, adalah lebih dikehendaki, lebih baik demi sebab-sebab moral, ekonomi, sosial, politikal dan sebagainya, kita menyediakan sesuatu cara rawatan dan jagaan perubatan dan kesihatan kepada kebanyakan rakyat daripada sebilangan mereka yang tertentu, dengan perkhidmatan yang cekap, maju, dan jitu. Dengan itu, organisasi perkhidmatan kesihatan atau dalam perancangan dan penyaluran khidmat mulianya kepada masyarakat haruslah menimbang dan menjaga segala kehendak yang bertambah, yang baru, dengan segala sumber dan puncakeluaran yang ada di sesuatu ketika. Jika perkhidmatan kesihatan mundur ke belakang, masyarakat akan menerima bencananya, pun jika pula terlalu maju, lebih maju daripada pembangunan ekonomi negara maka akan lahir keadaan hanya cuma bahagian yang kecil dan bertuah sahaja yang akan menerima manfaat dalam negara ini.

#### **Corak Penglibatan:**

Perkhidmatan kesihatan dan perubatan di Malaysia ialah di

bawah Kementerian Kesihatan, di Jalan Young, Kuala Lumpur.

Perkhidmatan yang disalurkan kepada tiap negeri, daerah dan kampung-kampung ialah pekhidmatan persekutuan. Pihak kerajaan Negeri bekerjasama dalam bidang ini dengan pihak Kerajaan Pusat (Persekutuan).

Segala pengawalannya ini diberi kuasa kepada Pengarah Kesihatan dan Perubatan Negeri, yang melihat kedua-dua aspek: kesihatan dan perubatan. Di bawahnya ialah Timbalan Pengarah (2), yang masing-masing bertanggungjawab terhadap (1) Kesihatan, dan (2) Perubatan. Di hospital-hospital pula terdapat Penguasa Perubatan yang mengelolakan segala hal berkaitan perjalanan hospital.

Disebabkan Menteri-menteri dilantik oleh rakyat dalam Negara yang bersistemkan demokrasi, politik juga memainkan peranan yang sangat besar, yang boleh melibatkan sesuatu dasar itu. Oleh itu, politik pada masa, ketika, dan sebab tertentu 'menetapkan' bila, bagaimana dan di mana sesuatu perkhidmatan, bangunan hendak didirikan, atau hendak diberi pertimbangan, kepada penduduk dalam sesuatu kawasan pilihanraya.

Disebabkan masalah negeri disalurkan ke peringkat Kementerian untuk dikaji, diselidiki, dihalusi, dianalisa, maka ko-ordinasi dan ko-operasi antara negeri dan pusat (federal) perlulah baik, sefahaman dan bertolak-ansur, demi kepentingan penduduknya. Oleh itu, sistem perancangannya adalah duahala, oleh itu, sesuatu perundangan atau *legislation* yang hendak diadakan adalah secara menyeluruh, yang boleh ada kena-mengena dengan semua negeri-negeri dalam Malaysia ini—dari Perlis ke Sabah.

Di semua Negeri di Malaysia terdapat Hospital Besar, dan di peringkat daerah, ialah Hospital-hospital Daerah. Di samping pesakit-pesakit yang dimasukkan ke dalam hospital, terdapat juga yang pesakit-luar dan terdapat klinik pesakit-luar.

Kebanyakan hospital-hospital terbahagi kepada tiga kelas—iaitu kelas 1 bagi pegawai-pegawai atasan yang dikenakan 10% potongan gaji bulanan. Kelas dua. Dan kelas tiga disediakan percuma—tempat tinggal dan rawatan kerana mereka yang dimasukkan ke dalam wad-wad itu adalah terdiri dari mereka yang susah, yang berpendapatan rendah.

Ada terdapat dua hospital untuk mengajar segala selok-belok perubatan—*teaching hospital*. Tujuannya ialah sebagai sebuah pusat rujukan dan latihan perubatan kepada mahasiswa perubat-

an, doktor-doktor pelatih dan Jabatan Akademik Fakulti Perubatan, di samping memberikan perkhidmatan diagnostik dan rawatan. Satu antaranya ialah Hospital Universiti di Petaling Jaya, untuk mahasiswa Universiti Malaya, dan yang lagi satu di Hospital Besar, Kuala Lumpur bagi mahasiswa Universiti Kebangsaan.

Untuk rawatan *specialist* mengenai segala penyakit jantung dan lain-lain sakit dada (termasuk batuk kering) ada terdapat Hospital Lady Templer di Cheras, K.L.

Untuk pesakit-pesakit kusta dan lain-lain penyakit yang berkaitan dengan kulit, terdapat satu *Leprosarium* di Sungai Buluh, Selangor—kira-kira 32 km dari ibu kota Kuala Lumpur.

Terdapat juga dua mental hospital untuk pesakit jiwa. Satunya ialah Hospital Bahagia di Tanjong Rambutan, Perak, dan lagi satu, Hospital Permai, Tampoi, Johor. Pesakit-pesakit menjalani kerja-kerja sendiri sebagai satu carapulih-kerja (*work therapy*), dan juga bersama-sama kakitangan dalam tugas-tugas yang senang dan menggunakan tenaga. Juga terdapat vokasional *occupational therapy*. Hanya pesakit yang 'merbahaya' kepada masyarakat sahaja yang dihantar kepada rawatan hospital berkenaan.

Lebih besar perhatian diberi kepada perkhidmatan kesihatan luarbandar. Perkhidmatan ini diasaskan kepada tiga peringkat sistem, dengan tumpuan jangkaan bahawa satu pusat kesihatan besar memberi khidmat kepada 50,000 penduduk, satu pusat-kecil kesihatan untuk berkhidmat kepada 10,000 penduduk dan satu klinik bidan untuk penduduk 2,000. Antara tahun 1956-1975, terdapat sejumlah 62 Pusat Kesihatan Besar, 239 Pusat-kecil Perubatan, dan 1,293 Klinik-klinik Perbidanan dibina di bawah rancangan perkhidmatan kesihatan luarbandar.

Segala aktiviti Perkhidmatan Kesihatan Luarbandar telah pun saya perkatakan—yang termasuk segala bidang kesihatan peribadi, umum, untuk mengawal, untuk mengubat dan untuk juga mencegah di samping membimbing masyarakat kampung kepada amalan yang betul dari segi kesihatan dan perubatannya.

Segala penglibatan kerajaan adalah sangat menyeluruh. Terdapat juga beberapa perakuan tentang diwujudkan hospital desa atau *cottage hospital* di mana perubatan dan sebagainya dengan lebih lengkap lagi dapat diberi kepada rakyat luarbandar, yang selama ini mereka ketinggalan, mereka diketepikan dalam saluran menerima dan mendapat perkhidmatan.

Di samping sektor-sektor awam dalam menjaga keutuhan masyarakat dari segi kesihatan dan perubatan (Lampiran L tentang penyakit), terdapat juga sektor swasta, yang persendirian dan sebagainya. Dalam hal yang berkaitan dengan perkhidmatan rawatan, jagaan ini, kita dapat melihat wujudnya seperti *Medical Centre* di Pulau Pinang atau hospital persendirian yang lama established, *Adventist Hospital* di Pulau Tikus; *Hospital Assunta* di P.J. hospital-hospital dari kaum Cina yang menggunakan perubatan cara timur, *accupuncture* dan sebagainya. Pun beberapa banyak lagi *Hospital Estet*, iaitu segala hospital di ladang-ladang yang besar untuk menjaga kesihatan para pekerja.

Bagi pekerja-pekerja kilang atau di bahagian swasta, terdapat juga jagaan kesihatan di kawasan perkilangan yang besar. Atau doktor-doktor tertentu dikhaskan sekiranya terdapat kemalangan, sakit-demam dan sebagainya. Kesihatan pekerja, agar dapat memberi khidmat yang baik dan bermutu, adalah diutamakan dari semua pihak. Terdapat juga banyak dispensari-bersama-klinik untuk pesakit diperiksa dan mendapat ubatan/rawatan. Ada yang dikenakan bayaran dan ada yang percuma—dibayar oleh majikan, kerajaan dan sebagainya.

Masih tidak terdapat skim insuran kesihatan kebangsaan namun begitu, pihak individu bolehlah menjadi ahli mana-mana syarikat insuran dan memasuki polisi seperti faedah hospital—apabila ianya sakit dan dimasukkan ke dalam hospital, ia akan diberi bayaran oleh pihak insuran berkenaan. Juga Kementerian Buruh mengadakan skim PERKESO (*SOCSO*)—perkara ini telah disentuh secara mendalam dalam tajuk berkenaan.

Sebagai satu arah-aliran baru, terdapat kehendak yang meningkat terhadap peri pentingnya mutu kesihatan yang lebih baik, khususnya dari mereka yang di luarbandar, di kawasan-kawasan sesak dan setinggian. Ini adalah satu petanda yang baik, yang sihat. Di sini, ingin saya petik satu makalah yang saya baca, iaitu—

*“ . . . that the basic problem of health cannot be met by applying only medical solutions. Certainly more extensive health services are needed, and ones that are appropriate to disease patterns. But the priority is social and economic development—so that everyone has enough to eat and has reasonable living conditions—clean water, drainage and proper housing. The health care services*

*should be directly designed to meet priority needs, which means ending the unfair concentration of doctors and hospitals in the towns, and bringing the rural communities into full participation in the health services".\**

— iaitu, perkhidmatan jagaan kesihatan haruslah disesuaikan untuk memenuhi kehendak-kehendak keutamaan dalam pengagihan nisbah doktor dan bilangan hospital, di samping memperlibatkan masyarakat desa dalam perkhidmatan kesihatan.

### Laporan Jawatankuasa

Pihak Persatuan Perubatan Malaysia—PPM (*MMA*) baru-baru ini telah mengeluarkan satu laporan yang telah disiapkan oleh Jawatankuasa yang dilantik khas oleh persatuan tersebut. Jawatankuasa ini dipengerusikan oleh bekas Yang Di Pertuanya, Dr. M.K. Rajakumar menjalankan kajiannya dalam lapan bidang, iaitu: masalah kesihatan dalam negeri, perubahan perkhidmatan kesihatan, jagaan kesihatan asas, perkhidmatan hospital, pencegahan penyakit demi keutuhan kesihatan, gunatenaga kerja (*manpower*), masalah-masalah khas dan *distant horizon*.

Jawatankuasa tersebut menyeru pihak Kerajaan menubuhkan satu Suruhanjaya Di Raja mengenai Kesihatan untuk mengkaji berbagai masalah kesihatan di negara ini. Persatuan itu merasakan bahawa dengan wujudnya suruhanjaya tersebut dapat memberi peluang kepada orang ramai untuk melahir dan membuahkkan pendapat dan pandangan demi kepentingan kesihatan dan perubatan.

Dengan itu nanti akan membolehkan pihak-pihak yang berkuasa dalam Kementerian Kesihatan, Unit Perancangan Ekonomi dan Perbendaharaan, bersama mereka yang di dalam *profession* berkenaan memperkenalkan segala matlamat sosial yang baru ke dalam perancangan kesihatan dan mencari jalan untuk mencapainya.

Satu perakuan yang besar oleh Jawatankuasa persatuan tersebut ialah menstrukturkan semula semua perkhidmatan kesihatan dan mewujudkan satu pentadbiran yang bersistemkan percaturan (*decentralised administration*).

Ia juga mencadangkan agar segala perkhidmatan oleh pihak ahli ekonomi, pakar kajimasyarakat, perangkawan, jurutera, saintis dimasukkan ke dalam perkhidmatan kesihatan kerana ianya mencakup berbagai disiplin keprofesionalan, dan kemahir-

an perubatan bagaimanapun mustahak, tidak akan dapat memenuhi segala kehendak-kehendak itu.

Mereka merasai bahawa pada masa kini, Kementerian dibebankan oleh tugas berupa pentadbiran oleh sebab itu, tidak dapat memberi perhatian yang sewajarnya kepada perancangan. Dari itu, wajarlah fungsi pentadbiran dilepaskan kepada agensi-agensi seperti Lembaga tertentu yang berkaitan dengan kesihatan dan Lembaga Hospital. Di samping itu, pihak jawatankuasa juga mencadangkan ditubuhkan satu unit baru bagi penerangan kesihatan di Malaysia. Ia menyatakan bahawa pihak Pengarah Kesihatan di Negeri-negeri di Malaysia bertanggungjawab menyediakan perangkaan dan dimajukan kepada Kementerian Kesihatan, tetapi mereka mestilah diperlengkapkan dengan kakitangan yang terlatih. Dengan itu, laporan tahunan mestilah disediakan dalam masa enam bulan tahun berikutnya.

Dari segi kakitangan PPM (*MMA*) berpendapat bahawa segala pakar perubatan yang bekerja di luar negeri (rakyat Malaysia) harus diberi kontrak berasaskan pada taraf kedudukan dan pendapatan yang mereka peroleh semasa bertugas di luar negeri, supaya dapat 'memancing' mereka ke dalam perkhidmatan kerajaan di negara ini. Ia melahirkan pendapat bahawa, mereka ini tawar hati untuk pulang ke 'tanahair' untuk beri khidmat mereka disebabkan ketidakboleh-lenturan (*inflexibility*) struktur perkhidmatan kerajaan itu sendiri. Skim perkhidmatannya tidak membolehkan seseorang doktor masuk dalam skel gaji yang lebih tinggi. Mereka berpendapat bahawa pertimbangan tidak diberi kepada segala pengalaman pakar-pakar ini, sekalipun perkhidmatan mereka sangat-sangat diperlu oleh negara.

Yang diperakukan ialah, mereka ini diberi dan dimasukkan ke dalam perkhidmatan kesihatan mengikut cara kontrak atas segala kemudahan yang telah mereka dapati semasa bertugas di negara asing dahulu. Juga, keboleh-lenturan diberi kepada mereka yang bersara dan patut dikhidmatkan semula.

Jawatankuasa PPM (*MMA*) memberi tiga sebab terhadap berlakunya penghijrahan doktor keluar negeri atau *brain drain* ini. Sebab-sebabnya ialah: perletakan jawatan doktor-doktor untuk memasuki sektor persendirian/swasta; penghijrahan doktor ke luar negeri (seberang laut); dan, doktor yang meletakkan jawatan diganti dengan mereka yang punyai pengalaman yang lebih rendah. Oleh itu, mereka berpendapat perletakan jawatan tertentu berkurangnya tenaga pakar untuk memenuhi keperluan me-

reka yang di dalam kumpulan sosio-ekonomi rendah, mendapat rawatan kepakaran.

Jawatankuasa juga merasakan bahawa tidak cukup diberi latihan di peringkat lokal (tempatan) kepada doktor-doktor muda (yang *junior*) atau ke seberang laut untuk diberi latihan kepakaran. Biasiswa ada, tetapi tidak dipergunakan oleh pihak doktor-doktor. Ini adalah disebabkan oleh syarat yang ketat, seperti kelayakannya, pengesahan dalam jawatan (pegawai tetap), dan terikat pada bon apabila mereka menerima biasiswa atau dermasiswa itu.

Misalnya, biasiswa yang diberi selama dua tahun akan mengikat mereka berkhidmat dengan kerajaan selama tujuh tahun, walau sekalipun calon berkenaan berjaya menghabiskan kursusnya lebih awal, dalam masa tiga atau empat bulan.

Oleh itu, Jawatankuasa tersebut menyeru agar biasiswa diberi dengan lebih menarik dan pula tidak terikat terlalu lama dengan Kerajaan. Pada mereka yang tidak layak mendapat biasiswa eloklah diberi pinjaman untuk membolehkan mereka pergi belajar bidang kepakarannya di seberang laut.

Pihak jawatankuasa juga membuat perakuan untuk menamatkan para doktor ke dalam perkhidmatan kerajaan. Iaitu dengan cara memberi elaun kepada mereka yang bekerja lebih masa. Di samping itu, cuti belajar dijadikan sebagai sebahagian dari skim perkhidmatan dan peluang-peluang hadir atau menyertai seminar atau penyelidikan hendaklah diberi.

Berhubungan dengan perkhidmatan kesihatan luarbandar pula, dapat dijadikan sebagai satu perkhidmatan yang seronok dan penuh cabaran dengan cara (untuk mencapainya) menyediakan pusat-pusat kesihatan yang paling baik, punyai segala kemudahan dari segi perkakas, kakitangan yang cekap, fasilitas perbantuan, juga tempat kediaman doktor yang selesa dengan persekitarannya yang enak, yang cantik—malah yang jitu, unggul belaka—dalam keadaan *environment* luarbandar itu.

Juga semangat para doktor didapati agak rendah. Hampir setengah daripada mereka bercadang untuk meninggalkan perkhidmatan Kerajaan, oleh sebab keadaan gaji yang kurang memuaskan. Dalam kajian itu didapati bahawa pendapatan doktor dalam perkhidmatan kerajaan amatlah sangat jauh beza dari kawan-rakan mereka yang berada dalam sektor swasta/persendirian. Juga, *morale* yang rendah ini disebabkan oleh harapan naik pangkat yang terhad dan peluang latihan yang terbatas.

Dari segi perancangan hospital, jawatankuasa PPM (*MMA*) menuduh bahawa perancangan hospital besar ialah satu *monumental blunder* atau satu kesilapan besar lagi jelas di mana pelajaran boleh dipelajari dengan cara yang begitu mahal. Menurut laporan tersebut, hospital yang besar-besar seringkali tidak cekap, tidak responsif kepada kehendak pesakit-pesakit, dan tidak sensitif kepada *morale* kakitangan. Misalnya, Hospital Besar yang ada di K.L. pada mulanya dirancang untuk menampung pesakit seramai 900 katil, tetapi telah berkembang begitu pesat hingga kini mempunyai 2,300 katil. Dengan pembesaran hospital *paediatric* dan hospital bersalin, angka katil akan meningkat hingga 3,000. Oleh itu, Kuala Lumpur akan mendapat khidmat yang lebih sempurna jika wujudnya hospital yang lebih kecil di merata bahagian bahagian ibu kota.

Laporan berkenaan juga mencadangkan pemansuhan unit-unit *specialist* yang besar-besar. Juga, menyatukan pakar-pakar di bahagian swasta ke dalam perkhidmatan kesihatan kebangsaan.

Sebagai menjawab atau tindak-balas perasaan terhadap laporan jawatankuasa tersebut, bekas Ketua Pengarah Perubatan yang bertanggungjawab mengenai segala hal yang diperkatakan semasa perancangan itu dibuat, Tan Sri Dr. Haji Abdul Majid bin Ismail menerangkan bahawa hospital berkenaan yang mulanya wujud dari 'kandang lembu' hinggalah kini menjadi salah satu dari yang terbesar di dunia. Dengan adanya hospital serupa ini, segala kes-kes yang rumit, yang teruk, dirujuk kemari oleh seluruh negara; oleh itu, menjalankan peranan sebagai satu *national referral institution*.

Menurut pandangan beliau yang matang, bahawa adalah mustahak bagi Hospital Besar mengadakan berbagai unit dan berbagai jurusan disiplin disebabkan perkhidmatan pakar-pakar mudah didapati dengan segera apabila sesuatu keadaan kecemasan timbul.

Telah ada rancangan sejak tahun 1976 bahawa beberapa hospital akan dijadikan pusat bagi kawasan-kawasan tertentu, untuk memenuhi kehendak penduduk-penduduk persekitarannya.

Jika cara rawatan/kesihatan dan hospital sedemikian dianggap sebagai satu warisan penjajah, maka ini adalah satu warisan yang baik, oleh itu tidak ada sebabnya yang baik itu hendak dibuang, ditolak, dilenyapkan.

Adalah dusta, ikut kata beliau, bahawa doktor-doktor di luar-



bandar tidak diberi tempat kediaman. Bukan sahaja tempat-tempat tinggal disediakan kepada doktor, malah kepada kakitangan yang lain pun disediakan, misalnya, jururawat, pembantu hospital, hinggakkan kepada driver-driver. Nampaknya, laporan berkenaan memberatkan hal-hal negatif, yang tidak baik sahaja, sedangkan banyak perkara positif, yang baik-baik itu, tidak tersentuh langsung.

Mengenai *brain drain*, beliau membayangkan bahawa sudah terdapat syarat tiga tahun berkhidmat dengan kerajaan sebagai satu khidmat wajib, bagi mereka yang baru berdaftar sebagai doktor; latihan doktor di peringkat setempat (lokal) juga sedang pesat dijalankan; dan mengikat cara kontrak doktor-doktor dari negara-negara sahabat untuk berkhidmat di negara ini, untuk sementara.

Mengenai jururawat dan pembantu hospital, sekolah-sekolah latihan juga diadakan dan adalah cukup dari segi bilangan keluaran yang terlatih.

Mengenai gaji, sebagai satu antara berbagai perkhidmatan dalam kerajaan, terpaksa mengikut skim perkhidmatan. Jika hanya doktor sahaja diberi gaji yang lumayan, apa hal dengan profesion yang lain—peguam, guru, akitek, jurutera, pekerja sosial dan sebagainya.

Pada hemat beliau, mengambil pakar-pakar dari swasta untuk menampung kekurangan kakitangan di sesuatu bidang kepakaran di hospital adalah sebagai *the worst thing to do*—perbuatan yang paling buruk untuk dilakukan. Sebabnya, mereka ini akan menggunakan kesempatan untuk menjaga kes-kes peribadi mereka dengan menggunakan segala kemudahan yang disediakan oleh kerajaan di dalam hospital berkenaan. Oleh itu, adalah wajar untuk dibiarkan saja keadaan yang ada sekarang—yang kaya mendapat rawatan persendirian yang mereka mampu membayarnya, dan yang miskin ada dapat perkhidmatan percuma dari kerajaan. Pun, kebanyakan orang-orang miskin tidak termampu mengeluarkan wang untuk memasuki skim insuran kesihatan. Oleh itu, demi menjaga kesetaraan yang tinggi, maka haruslah kedua-dua sektor awam dan swasta itu diasingkan, tidak disatukan.<sup>4</sup>

Walau apa pun cara pendekatan yang hendak dijalankan oleh pihak profesional, atau kepentingan oleh politikus, motif oleh orang-orang tertentu dan kehendak-kehendak rakyat, tujuan dan dasar Kementerian Kesihatan adalah amatlah jelas sekali.

- 
- <sup>1</sup> Anggaran Belanjawan Program Dan Prestasi 1980—ms: 461-482.  
<sup>2</sup> Buku Rasmi Tahunan—Malaysia 1976 ms: 1-8; dan 1977 ms: 467-472.  
<sup>3</sup> Joan K. McMichael—*Studies From Vietnam*—ms: 58.  
\* *New Internationalist*, Sept. 1976 dan April 1973.  
<sup>4</sup> *New Straits Times*, April 24, 1980 ms: 6.

## 10:PERUMAHAN

KEMENTERIAN PDKP (Perumahan Dan Kemajuan Perkampungan) telah ditubuhkan pada bulan September, 1974 dengan mempunyai tujuan, seperti:

- (a) untuk merancang dan menyelaras satu rancangan nasional mengenai perumahan awam, khususnya perumahan kos rendah untuk golongan rakyat yang berpendapatan rendah, serta menentukan penggunaan yang cekap lagi berfaedah ke atas sumber negara terhadap perumahan, terutama bahan-bahan dan pengetahuan teknikal di kedua-dua sektor awam dan swasta, supaya menemui keperluan perumahan rakyat dan dasar kerajaan untuk mewujudkan demokrasi pemilihan rumah;
- (b) untuk menentukan pengawalan dan perlesenan ke atas pemaju-pemaju perumahan dengan cara yang betul, serta memandu dan mengawasi kemajuan perumahan dan pembinaan dalam sektor swasta supaya sentiasa selaras dengan matlamat nasional; dan
- (c) untuk merancang dan melaksanakan satu rancangan bagi memodenkan kehidupan dan persekitaran kampung-kampung supaya penduduk-penduduknya berjaya mencapai taraf hidup yang dicita-citakan dan selaras dengan cara hidup yang dianuti oleh lain-lain rakyat Malaysia.

### **Perumahan Awam:**

Kementerian ini adalah menjadi satu daripada beberapa organisasi Kerajaan yang terlibat dalam pelaksanaan perumahan awam bagi seluruh Malaysia. Untuk mencapai tujuan tersebut di atas itu, tugas utama Kementerian ialah menimbang cadangan serta menyelaraskan projek-projek pembinaan rumah-rumah awam kos rendah yang diketengahkan oleh semua kerajaan negeri dan Dewan Bandaraya Kuala Lumpur. Wang pinjaman, juga jika perlu, bantuan teknik adalah diberi kepada semua Kerajaan Negeri bagi pelaksanaan projek tertentu.

Adalah menjadi dasar Kementerian PDKP bagi menentukan agar rancangan-rancangan perumahan awam kos rendah dilaksanakan di kawasan-kawasan bandar dan luarbandar untuk golongan rakyat yang berpendapatan rendah sejajar dengan Dasar Ekonomi Baru (DEB) dan dasar Kerajaan untuk meng-

galakkan pemilikan rumah.

Pada akhir tahun 1975, Kerajaan Persekutuan telah meluluskan peruntukan perumahan sebanyak \$10 juta kepada PDKP bagi memulakan Kumpulan Wang Amanah Pusingan Pinjaman Perumahan untuk golongan yang berpendapatan rendah. Tujuan utama skim ini ialah untuk memberi pinjaman perumahan kepada golongan-golongan yang ada mempunyai tanah tetapi tidak berkemampuan membina rumah mereka. Skim tersebut direncanakan bagi memenuhi keperluan khusus dari golongan masyarakat tertentu sesuai dengan dasar 'serampang dua mata' Kerajaan untuk membasmi kemiskinan dan menyusun semula masyarakat demi perpaduan negara.

Mereka yang boleh mendapat manfaat kelak ialah dari golongan:

Skim A:—mereka yang tinggal atau mempunyai rumah di sekitar sesuatu estet perindustrian.

Skim B:—penduduk kampung-baru yang diberi tanah oleh Kerajaan Negeri,

Skim C:—pekerja-pekerja lombong dan estet, dan

Skim D:—setinggalan-setinggalan dan lain-lain, yang terlibat dalam projek-projek pembangunan kerajaan persekutuan.

#### Jabatan Perumahan Negara:

Wang sebanyak \$2.5 billion ("laksa") telah diperuntukan di bawah Rancangan Malaysia Ketiga (RMT-1976/1980) untuk program perumahan awam. Dari jumlah ini, sebanyak hampir \$470 juta telah diketepikan untuk perumahan awam kos rendah di bawah kawalan Kementerian PDKP, oleh itulah sebabnya JPN (Jabatan Perumahan Negara) diwujudkan, yang mula bertugas dalam tahun 1976. Selain dari memegang peranan agen teknikal kerajaan dalam pelaksanaan skim perumahan kos rendah, Jabatan ini mengambil peranan yang lebih penting dalam pembangunan perumahan pada keseluruhannya. Ia juga membantu Kementerian PDKP dalam pentadbiran pembangunan perumahan swasta dan menyelaras penyelidikan dengan organisasi lain yang terlibat dalam perumahan.

JPN terbahagi kepada tiga bahagian besar, juga skim perumahannya, dengan masing-masing fungsinya adalah seperti berikut:

(i) Bahagian Pelaksanaan dan Penyelarasan:

Melaksanakan dan menyelaras program perumahan awam kos

rendah yang diusahakan oleh Kerajaan Negeri dengan wang pinjaman Kerajaan Persekutuan.

(ii) Bahagian Pengawasan dan Penguatkuasa:

Mengadakan hubungan rapat dengan bahagian Pelesenan dan Penasihatian di bawah Kementerian, dan Pengawasan dan Penguatkuasa Akta Pemaju Perumahan tahun 1966.

(iii) Bahagian Penyelidikan dan Perancangan Teknikal:

(iv) Skim Pinjaman Perumahan:

Mengadakan hubungan rapat dan menyelaras penyelidikan perumahan dengan lain-lain badan dan menyebarkan maklumat kepada organisasi pengguna.

#### **Perumahan Swasta:**

Akta (Mengawal dan Melesen) Pemaju Perumahan, 1966.

Selain mengendalikan akta tersebut, Kementerian ini juga mengendalikan kaedah-kaedah (mengawal dan melesen) Pemaju Perumahan, 1970, bertujuan untuk mengawas pemaju-pemaju perumahan untuk menjalankan urusan mereka.

Walaupun terdapat pemaju-pemaju perumahan swasta yang telah diambil tindakan oleh Kementerian kerana melanggar peruntukan-peruntukan di bawah Akta/Kaedah-kaedah, namun begitu, adalah didapati lebih berkesan jika orang ramai juga mengerti dan memahami segala selok-belok mendapat dan membeli rumah. Satu buku panduan (percuma) disediakan sebagai satu panduan kepada rakyat jelata, yang disediakan oleh pihak bahagian berkenaan.<sup>1</sup>

#### **Kampung-kampung Baru:**

Sememangnya menjadi hasrat dan cita-cita Kementerian ini untuk memodenkan kehidupan dan persekitaran fizikal kampung-kampung baru. Satu daripada langkah yang diambil oleh Kerajaan bagi mencapai maksud ini ialah dengan mengadakan peruntukan bagi pelaksanaan projek-projek kecil pembangunan untuk kampung-kampung baru tersebut. Bagi tahun 1975, Kementerian telah memperuntukkan sebanyak \$3.6 juta bagi melaksanakan projek-projek tersebut, dalam lebih 150 buah kampung-kampung baru di seluruh Malaysia. Penduduk-penduduk kampung baru digalakkan menjayakan projek-projek itu secara bergotong-royong bagi memupuk perasaan berdikari, kasih dan tanggungjawab ke atas 'kampung' mereka.

Dalam tahun 1975, Kementerian ini telah dengan kerjasama

Kementerian Pertanian dan Pembangunan Luar Bandar, melancarkan satu kursus latihan bagi kedua-dua jawatankuasa dan keselamatan kampung (JKKK) di Perak dan di Kedah. Kursus ini telah membuka jalan untuk perhubungan di antara Kerajaan dengan pemimpin-pemimpin di samping memberi panduan bagi pembangunan masyarakat di kampung-kampung baru.

Mengikut buku Kementerian Kewangan Malaysia,<sup>2</sup> matlamat atau tujuan Kementerian PDKT pula (Perumahan dan Kerajaan Tempatan) adalah yang termaktub seperti:

- (a) Mempastikan tercapainya dasar Kerajaan (i) berusaha membina banyak lagi rumah murah dan (ii) berusaha ke arah memberi peluang kepada setiap orang memiliki rumah;
- (b) Memodenkan kehidupan dan persekitaran kampung-kampung, terutama kampung baru;
- (c) Mentadbir dan menguatkuasa peruntukan-peruntukan Akta (Mengawal dan Melesen) Pemaju Perumahan tahun 1966, dan
- (d) Mempastikan wujudnya pengusaha-pengusaha tempatan yang kukuh, berkesan dan berkebolehan di semua negeri-negeri di Semenanjung Malaysia, Sabah dan Sarawak di bawah pemakaian Akta Kerajaan Tempatan, 1976.

Di bawah JPN (iv) mengenai skim pinjaman perumahan adalah bertujuan demi untuk memberi pinjaman kepada rakyat dari golongan miskin untuk membina rumah mereka sendiri; menghasilkan pertambahan rumah-rumah yang baik dan sesuai diduduki, lengkap dengan kemudahan dan perkhidmatan asas; membaiki taraf hidup masyarakat kawasan bandar dan luarbandar; menambah eksploitasi tapak rumah yang terbiar untuk pembinaan rumah, dan juga mengurangkan masalah setinggan di kawasan bandar.

Dalam menjayakan matlamat ini aktiviti ambil peranan untuk melaksanakan pemberian pinjaman dari Kumpulan Amanah Pinjaman Perumahan di bawah empat skim yang terhurai di atas itu tadi. (Lampiran M, N dan O.)

Dalam tahun 1980 ini, aktiviti dijangka meliputi semua negeri-negeri di Semenanjung Malaysia.

#### **Kerajaan Tempatan:**

Tujuannya ialah untuk memastikan wujudnya penguasa-penguasa tempatan yang kukuh, berkesan dan berkebolehan

di semua negeri-negeri di negara ini di bawah Akta Kerajaan Tempatan, 1976.

Program penyusunan semula penguasa-penguasa tempatan adalah merupakan program utama aktiviti ini untuk memastikan tercapainya tujuan di atas. Matlamat akhir adalah untuk mewujudkan hanya 100 buah penguasa tempatan daripada 374. Aktiviti ini akan lebih aktif lagi menjalani peranannya untuk membantu Kerajaan-kerajaan Negeri dalam melaksanakan dasar penyusunan semula ini.

Di samping itu, unit Perancangan, Pembangunan dan Penyelesaian akan bertambah giat lagi untuk mempertimbangkan dan melulus projek-projek pembangunan seperti pasar, pusat-pusat penjajaan, parit/longkang yang hendak dilaksanakan oleh pihak penguasa tempatan di bawah peruntukan Geran Pelancaran.

Dipandang dari satu segi, Kerajaan sedang melakukan segala yang terdaya untuk kepentingan rakyat dalam soal perumahan ini, tetapi namun begitu, terdengar juga tohmah-tohmah, tuduhan-tuduhan bahawa masih terdapat banyak kepincangan, ketidakseimbangan dikaji dari berbagai perkara.

Misalnya, dalam kertaskerja Encik N. Nadarajah, Timbalan Setiausaha Agung Persekutuan Persatuan-Persatuan Pengguna Malaysia (*FOMCA*) di Seminar Bahan-Bahan Binaan, Teknologi dan Perindustrian Pembinaan di Kuala Lumpur pada 16.9.80 menyatakan bahawa, pihak pembeli rumah tidak dapat bergantung pada Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan untuk mendapat sebarang bentuk perlindungan. Ini disebabkan oleh Kementerian tersebut tidak mempunyai dasar perumahan kebangsaan atau sebarang program nasional bagi perumahan.

Kerajaan sedar tentang penyelewengan dan kepincangan yang wujud dan segala yang membebankan para pembeli tetapi seolah-olah ianya tidak dapat berbuat apa-apa. Ini, tegas beliau, termasuklah wujudnya pemaju dan *agent* perumahan palsu, bayaran 'duit kopi' yang keterlaluan, kepincangan dalam perjanjian jualbeli, bayaran untuk khidmat dan guaman yang boleh dipertikaikan serta pengguna bahan-bahan binaan yang tidak memenuhi mutu yang sepatutnya atau syarat yang dikehendaki.

Beliau lalu mengemukakan soal *rhetoric* bagaimana pihak tertentu boleh mengawasi penyelewengan yang berlaku dalam penjualan rumah oleh pihak swasta kalau agensi kerajaan sendiri melakukan sesuatu yang bercanggah dengan Peraturan Pemaju Perumahan (Kawalan dan Pelesenan) 1970.

Menurut pandangannya, sebuah Perbadanan Kemajuan Negeri telah memungut hampir \$7.5 juta dari lebih 15,000 orang pemohon untuk 100 buah rumah yang didirikan oleh Perbadanan berkenaan. Walau sekalipun wang yang berbentuk yuran permohonan itu akan dikembalikan kepada mereka yang tidak berjaya, pengutipan wang itu sendiri adalah bercanggah dengan peraturan tersebut.

Beliau juga menghujah tentang timbulnya pihak spekulasi bentuk baru, iaitu terdiri dari kalangan kakitangan kerajaan yang mendapatkan beberapa pinjaman bagi keluarga mereka untuk membeli rumah-rumah. Kadangkala mereka mempunyai empat atau lima buah rumah tetapi terus menetap di *quarters* kerajaan.

Beliau mencadangkan diwujudkan Pejabat Daftar Perumahan Kebangsaan yang walaupun tidak berniat menyekat demokrasi pemilikan rumah, tetapi akan dapat memberi keutamaan untuk pembelian rumah kepada mereka yang benar-benar memerlukannya dan yang masih belum memilikinya.

Banyak soal ketidak-puasan yang dibangkitkan dalam seminar tersebut. Tetapi saya rasa adalah tidak adil menuduh Kerajaan itu, ini. Niat Kerajaan adalah jujur demi kepentingan rakyatnya tetapi kakitangannya yang memikul tanggungjawab itulah yang tidak jujur, tidak ikhlas, tidak bertimbangrasa—setengah daripadanya, ada yang korup (rasuah), yang 'bekerja' sangat rapat dengan pemaju-pemaju perumahan ini, yang kalanya memutarbelitkan dasar kerajaan (atau sengaja memejamkan sebelah mata) untuk kepentingan tamak dan halobanya sendiri. Walaupun tidak ramai, kunci-kunci ini sangat berpengaruh dan inilah penyakit masyarakat—masyarakat yang mengejar kemewahan, kebendaan, keduniaan, tanpa hirau orang lain kecewa, derita, berduka dan merana.

#### **Harga Melambung:**

Apakah sebab-musababnya maka berlakunya harga yang membumbung tinggi dalam soal perumahan ini? Banyak boleh kita kaitkan dari apa yang dilihat dan didengar.

Dalam tempoh akhir sepuluh tahun ini terdapat desakan dan kehendak yang keterlaluan dari orang ramai untuk memperolehi rumah. Ini adalah sebab utama mengapa harga rumah pun melambung tinggi—begitu ramai sekali yang berebut-rebut hendaknya sedangkan unit perumahan yang dibina itu tidak men-



cukupi. Ini juga berkaitan dengan teori ekonomi terhadap 'bekalan dan desakan kemahuan'—apabila sesuatu itu tidak mencukupi untuk memenuhi keperluan orang ramai, maka harganya pun melambung naik, dan tidak akan pernah turun-turun lagi. Selagi keperluan yang mendesak itu, tidak terpenuhi.

Pihak kerajaan di Malaysia ini memberi segala galakan kepada rakyatnya untuk perolehi rumah sendiri, ini diberi perangsang oleh kerajaan melalui kemudahan-kemudahan mendapatkan pinjaman perumahan. Dengan itu juga, rakyat terburu-buru berebut untuk mendapatkan rumah yang agak terbatas bilangannya itu.

Oleh sebab keadaan ini menguntungkan, pihak pemaju perumahan pun segera mengambil kesempatan untuk mendirikan rumah-rumah. Dari keadaan ini pula, segala alat-alat pembinaan rumah pun turut dinaikkan harganya berlipatganda—simen, besi, papan dan sebagai yang berhubung dengannya. Harga pengeluaran segala ini dengan harga perburuhan yang terlibat dengannya juga turut naik mengikut keadaan yang menguntungkan mereka itu.

Di samping keadaan yang 'kelam-kabut' ini, terdapat pula rumah-rumah yang ditawarkan harganya itu mengikut kemampuan mereka yang hendak membelinya. Oleh kerana yang mampu itu masih banyak, masih jauh melebihi bilangan rumah yang terdapat, maka dengan sendirinya harga yang diletakkan pun melambung, yang tidak pernah turun. Prinsip 'siapa yang mampu' inilah yang banyak menimbulkan sungutan di kalangan rakyat yang rata-rata masih miskin, yang tidak mampu untuk memampukan pembelian rumah dengan harga yang terlalu mahal. Namun begitu, rumah-rumah berkenaan terus dijual, waima harga apa sekalipun, laksana orang menjual goreng pisang panas sahaja, masih dalam belanga pun dan pun dibeli!

Keadaan ini akan terus mara ke hadapan dan mungkin akan bertambah buruk kalau keadaannya terus dibiarkan berleluasa. Misalnya pada tahun yang lepas rumah deret (*terrace*) setingkat naik antara 20-25% dan untuk rumah duatingkat, harganya melambung antara 15-20%. Kajian yang memeranjatkan ini dibuat oleh pihak bahagian penilaian Kementerian Kewangan di seluruh negara. Keadaan ini adalah kenyataan yang terpaksa dihadapi, dan pihak kerajaan juga telah membuat anggaran iaitu dalam tahun ini, pihak pembeli rumah akan terpaksa membayar lebih 20% harganya dari harga tahun 1979 itu.

Tiap perkara yang berlaku itu ada sebabnya. Begitu jugalah dengan melambungunya harga rumah-rumah itu punyai berbagai sebab yang tali-temali. Ini semua adalah kerana harga-harga pembinaan, alat-perkakas pembinaan rumah itu semakin naik harganya; harga buruh juga kian meningkat; harga tanah laksana 'emas'; desakan untuk rumah yang lebih sempurna dan selesa, lebih elok; infrastrukturnya; keadaan *supply and demand*; dan dasar perumahan itu sendiri. Buat masa ini, harga yang dianggap tidak berpatutan itu ialah disebabkan pihak Kerajaan dan swasta (pemaju perumahan) tidak berdaya memenuhi kehendak masyarakat untuk membekalkan rumah secukupnya.

Untuk memperbutirkan atau memperincikan masalah ini, kita boleh melihat satu per satu sebab timbulnya masalah dan melambungunya harga perumahan.

— kenaikan harga barang-barang perkakas mendirikan rumah. Misalnya dalam tahun 1970, di Bangsar, Kuala Lumpur, rumah sederet setingkat harganya \$18,000 dan yang dua tingkat, \$28,000. Hari ini, harga membinanya (harga barang-barang, alat-alat perkakas berkenaan) meningkat ke harga antara \$20-25,000 dan \$40-45,000. Angka ini termasuk tenaga buruh yang menelan hampir 40% dari harga pembinaannya. Hari ini, harga rumah teres (sederet setingkat) di Bangsar ialah \$65,000<sup>+</sup> dan yang dua-tingkat pula berharga \$115,000<sup>+</sup>—dan harganya akan terus menjulang naik, laksana api menjilat tiang minyak.

Perlu diingatkan bahawa pihak industri perumahan juga terpaksa menghadapi persaingan dan berlumba-lumba dengan sektor-sektor perdagangan dan perindustrian untuk mendapatkan segala alat-kelengkapan yang terbatas itu.

— tenagakerja (perburuhan). Di samping kenaikan harga dan taraf hidup yang melibatkan semua, terdapat juga desakan untuk mengadakan tenaga perburuhan yang mahir, yang separa-mahir atau yang tidak mahir (buruh kasar). Banyak buruh pembinaan mulai berhijrah ke luar negara—di mana mereka dapat bayaran yang lebih lumayan, untuk menampung hidup mereka dalam keadaan yang sebegini.

— tanah. Tanah sentiasa menjadi masalah kerana tanpa tanah, tidak ada rumah—disebabkan rumah-rumah terdiri di atas tanah. Kalanya tidak ada tanah, atau tanah yang sesuai. Kalau pun ada, timbul pula masalah untuk menukar tanah-tanah ladang atau sawah kepada tanah tapak perumahan. Ini memakan masa dan kalanya sangat rumit. Sebab ini juga, harga tanah laksana harga

emas. Dengan harganya yang sangat mahal itu, pembinaan rumah di atasnya akan turut menjadi mahal, macam berlian.

— proses memajukan/pembinaan. Terdapat puluhan peringkat sebelum seseorang pemaju perumahan itu dapat memulakan pembinaan. Ini, menurut tuduhan mereka, adalah disebabkan sistem birokrasi kita, terlampau banyak *red tape*—segala aturan-aturan yang dimestikan dengan tak-dapat-tidak. Dan, kata pihak pemaju, kalau sesuatu projek itu hendak bermula dalam masa dua tahun, akan meleret-leret masanya hingga tiga/empat tahun. Dalam jangkamasa yang tunggu-menunggu sebegini lama, maka harganya pun mulai naik—disebabkan perubahan masa dan ekonomi. (Atau sengaja dinaikkan?)

Juga, pihak pemaju terpaksa melibatkan diri dengan berbagai Jabatan. Di Kuala Lumpur misalnya, tidak kurang dari 11 Jabatan yang perlu diselesai sebelum sesuatu itu mendapat kelulusan muktamad. Antaranya ialah: Pejabat Perancangan, Arkitek Dewan Bandaraya, Jurutera Kemudahan Awam, Jurutera Trafik, Jurutera bahagian parit dll., Jabatan Kesihatan, Unit memperlakkan Bandar (tanaman pohon-pohon dsb.), Perkhidmatan Bomba, LLN, Jabatan Air, Pejabat Tanah/Daerah dan sebagainya yang berhubung dengan binaan/manusia/alam sekitar.

Di samping itu, pihak pemaju perumahan terpaksa berhubung dengan Kementerian Perumahan untuk mendapatkan lesen dan *permit*, Jabatan Penilaian (untuk menentukan hakmilik), Pejabat 'Stem' dan berbagai bank (kewangan). Juga pasukan-pasukan profesional perlu dibawa berunding—jurutera, arkitek, perancang bandar, *surveyors* dan peguam.

Setelah segala proses ini, barulah timbul proses pelaksanaan. Apabila pembinaan siap, perlu pula kos pengiklanan dalam masa jual beli, pentadbiran dan bayaran kepada kakitangan. Itu adalah secara kasar sahaja.

— desakan untuk rumah yang lebih baik, selesa, sempurna. Segala ini melibatkan harga, untuk memenuhi selera pembeli-pembeli. Juga untuk sebab-sebab estetika atau taraf kedudukan (*status*) maka mereka menghendaki rekabentuk dan mutu yang lebih baik, lebih menarik. Ini memerlukan harga yang bertambah—*style* punya fasal—infra-struktur. Segala yang dimestikan tidak boleh dielakkan, sebagai yang sudah tersyarat, seperti jalan-jalan, parit-longkang, taman mainan, pokok dan bunga-bunga (tumbuh-tumbuhan), dan sebagainya.

— keadaan *supply and demand*. Desakan kemahuan ini ter-

dapat dalam berbagai cara. Ada yang berpunca dari pertambahan penduduk oleh itu keadaan wujud untuk membekalkan rumah secukupnya (jika boleh). Pun disebabkan keadaan manusia itu mulai bertambah maju, bertambah baik, maka ia menghendaki sesuatu yang lebih unggul, lebih jitu untuk menjaga taraf kedudukannya. Dengan bertambahnya punca pendapatan, dari segi ekonomi, seseorang mulai mencari rumah dan kawasan yang lebih baik, lebih selesa, dan lebih *prestigious*. Tidak kurang juga kemahuan memperbaharui atau menggantikan rumah yang sudah usang, sudah 'ketinggalan zaman'. Perlu diubahsuai kepada yang berbentuk 'moden', agar bertambah selesa. Tidak kurang juga untuk dijadikan sebagai satu pelaburan modal—dibeli dengan harga yang murah, dijual dengan harga yang mahal, oleh itu dapat untung besar.

— dasar perumahan. Pihak pemaju dimestikan membina rumah-rumah harga murah sejumlah 30% dari projek perumahan mereka itu, dan ini adalah menjadi satu tanggungjawab sosial mereka. Tidak hanya menumpukan pembinaan rumah yang berharga terlampau tinggi, yang tidak termampu oleh rakyat biasa.

Ada setengah negeri mengadakan dasar baru, iaitu membekukan pembinaan rumah di atas tapak yang luas daripada 10 ekar. Ini, menurut mereka (pemaju) tidak akan menguntungkan disebabkan peratusan untuk membina rumah harga murah.<sup>3</sup>

Walaupun banyak rungutan mengenai harga rumah yang tidak berpatutan, tidak seimbang dengan pendapatan, masih terdapat lebih banyak pembeli yang bersedia mengongkosi harga yang setinggi mana sekalipun untuk memperoleh rumah. Kita dengar berita di Negeri Johor bagaimana seseorang yang hendak membeli rumah dimestikan membayar 'wang kopi'. Bukan sekadar \$1,000—\$2,000 tetapi hingga \$30,000-! Hal seperti ini tidak dapat dibuat apa-apa di bawah akta perumahan, hanya boleh perkara ini dilaporkan kepada Biro Siasatan Negara (BSN)—namun begitu, masih belum ada yang tertangkap didakwa mengenai 'wang kopi' ini.

#### Dasar:

Menteri Kewangan, YBM Tengku Razaleigh Hamzah menyatakan bahawa pihak Kerajaan akan membentuk dasar perumahan kebangsaan dengan bertujuan untuk memenuhi kehendak kaum bumiputera dalam soal perumahan harga-murah.

Dasar yang dicadangkan itu, berasaskan kepada 10 garis pan-

duan, akan memperpesatkan lagi pembinaan rumah-rumah murah di dalam kawasan bandar dengan harapan untuk memberikan kaum bumiputera dalam jangka 75% kehendak mereka mengenai masalah perumahan ini.

Satu lagi perakuan ialah pemberian subsidi kepada pekerja bumiputera yang berpendapatan rendah yang kini menyewa rumah di kawasan bandar.

Dasar yang dicadangkan itu ialah menimbangkan satu program perumahan harga murah yang lebih menyeluruh untuk kawasan-kawasan luarbandar. Untuk tahun 1979/80, Kerajaan telah menguntukkan \$100 juta sebagai bantuan kepada kampung-kampung 'lama' di pedalaman. Di bawah rancangan ini, tiap keluarga yang mempunyai rumah yang sudah tua dan 'uzur', buruk dan perlu dibaiki, akan diberi \$1,000/—untuk belanja memperbaikinya.

Pihak Kementerian Perumahan kini sedang mengkaji semula dasar perumahannya, mengikut Menteri berkenaan di suatu upacara Persatuan Pemaju-Pemaju Perumahan . . . dasar untuk membina lebih banyak lagi rumah-rumah berharga rendah. Di samping itu, Kerajaan-kerajaan Negeri juga diminta untuk menyediakan lebih banyak lagi tanah untuk pembangunan rumah, memandangkan begitu pesatnya pembangunan industri perumahan ini.

Peranan Majlis Perunding Kebangsaan mengenai perumahan mungkin akan ditukar untuk ianya dapat menjalankan peranan yang lebih berkesan dalam pelaksanaan skim perumahan berharga rendah ini.

Cara-cara menukar hakmilik tanah, dan jenis ladang kepada tapak perumahan, misalnya, terpaksa diperbaiki jika masalah ini hendak dikurangkan lagi. Pun, kelulusan terhadap plan-plan perumahan dipercepatkan.

Telah menjadi kenyataan bahawa banyak pekerja yang mendapat gaji yang rendah tidak termampu untuk membeli rumah, walau sekalipun rumah itu 'berharga murah'—murah pada pemaju tetapi sangat mahal kepada si pembeli yang berpendapatannya agak rendah. Oleh itu, pihak Kerajaan mungkin akan menimbangkan satu skim subsidi perumahan untuk membolehkan mereka membeli rumah-rumah. Segala ini akan dijalankan oleh Kerajaan untuk menuju ke arah satu dasar perumahan kebangsaan yang menyeluruh.

Dalam pada itu, satu garis-panduan telah disampaikan kepada

pihak pentadbir, perancang dan pereka-bentuk bagi memandu mereka bagaimana harga rumah dapat dikurangkan, pada skim perumahan yang dibiayai oleh Kerajaan.

Kesetaraan (*standards*) rumah-rumah yang didirikan hendaknya tidak terlampau tinggi sehinggakan menghalau mereka yang berpendapatan rendah supaya tinggal di kawasan-kawasan terpencil dalam keadaan yang tidak sihat pula.

Dengan kajian-kajian yang mendalam, pihak Jabatan berkenaan membuat analisa bahawa, dengan menggunakan harga yang ada sekarang (1980) pada barang-barang/alat-perkakas rumah, harga yang paling tinggi pada sesebuah rumah sederet setingkat, ialah tidak melebihi \$11,000/-. Ini adalah jumlah pecahan, seperti: harga rumah tidak akan melebihi antara \$7,200-8,200/- dalam masa setahun dua ini; kerja-kerja sekitar untuk membangun rumah berkenaan ialah \$1,100/-Menyediakan jalan, parit dan lain-lain, \$2,000/-paling tinggi. Garis-panduan itu adalah dianggap sesuai dan boleh dilaksanakan, menurut Jabatan Perumahan Kebangsaan.

### Bank

Adalah menjadi satu masalah untuk menyediakan bayaran asas (*down payment*) sebanyak 10% itu, yang mungkin dikenakan antara \$5,000-10,000/- berserta dengan yuran daftaran. Apatah lagi dengan keadaan harga rumah tiap ketika menuju naik harganya, tanpa mahu turun-turun.

Antara satu sebab yang menjadikan perkara menghambat bangunan yang terhad ini, ialah sistem pinjaman yang senang didapati, demi untuk membeli rumah-rumah-mengikut keadaannya.

Pinjaman perumahan untuk mereka dalam kumpulan pertengahan dan atasan boleh melalui institusi kewangan, seperti bank-bank perdagangan, syarikat kewangan yang berlesen, kope-ratif perumahan, dan dua institusi pinjaman kewangan, iaitu: Malaysia Building Society Berhad dan Borneo Housing Mortgage Finance Berhad.

Menurut laporan Bank Negara Malaysia, 1979, jumlah bayaran kewangan untuk perumahan yang dikeluarkan oleh institusi-institusi ini, bersama dengan Sabah *Credit Corporation* dan Bank Rakyat, meningkat kepada 27.5%, iaitu \$4,105 juta.

Tidak termasuk pinjaman yang berjumlah \$322.6 juta yang dibuat oleh Bank perdagangan kepada Malaysia *Building Society*

Bhd dan *Borneo Housing Mortgage Finance Bhd* dan bahagian pinjaman perumahan Perbendaharaan, pinjaman perumahan bagi kesemua institusi ini yang diberi ialah \$3,772.4 juta pada tahun 1979. Berbanding dengan tahun terdahulu (1978), ini berupa tambahan sebanyak 35.9%. Sumber yang terbanyak mengeluarkan pinjaman serupa ini ialah Bank perdagangan.

Pihak bank perdagangan membiayai \$1,648.8 juta atau 43.7% keseluruhan pinjaman perumahan di negara ini. Oleh itu, peranannya sangat berguna kepada masyarakat yang mampu membayarnya—iaitu terhadap mereka yang di dalam golongan menengah dan atasan, yang bayaran balik itu dapat digerentikan.

Pihak kerajaan juga telah meminta bank-bank perdagangan untuk menganggap sektor ini (perumahan) sebagai satu bidang keutamaan dan meminta sekurang-kurangnya 10% pinjaman bank yang ditambahkan harus diperuntukkan tiap tahun bagi pembelian rumah pada orang perseorangan.

Kebanyakan bank-bank ada mempunyai bahagian pinjaman perumahan yang khas untuk membantu para pembeli. Mereka juga memberi khidmat nasihat tentang bagaimana pinjaman itu dibuat, syarat-syaratnya, bayaran balik (bulanan), insuran dan kadar bayaran bunganya. Pada lazimnya, seseorang yang menempah rumah yang sedang dalam proses pembinaan boleh mendapatkan pinjaman dari bank yang diuruskan oleh pemaju berkenaan. Pemaju ini biasanya juga mempunyai hubungan pinjaman kewangan dalam urusannya untuk memajukan skimnya itu.

Banyaknya pinjaman yang boleh diberi oleh sesuatu bank itu adalah berbeza. Namun begitu, pada kebiasaannya, pinjaman diberi sebanyak 80% pada rumah-rumah yang berharga antara \$30,000—\$60,000/—, dan 70% pinjaman pada rumah yang berharga antara \$60,000—\$120,000/—, dan 65% pada rumah-rumah yang lebih dari harga \$120,000/—. Pada kaum bumiputera, mereka akan diberi kadar 10% lebih dari tiap-tiap kategori berkenaan. Ini untuk menolong mereka agar dapat menyenangkan lagi mereka membeli rumah-rumah berkenaan.

Sekiranya pihak yang membuat pinjaman tidak dapat membayar balik pinjamannya, mengikut perjanjian, maka pihak Bank punya kuasa untuk menjual balik dan mendapatkan kembali wangnya yang dipinjamkan itu. Kadar bayaran bunga pada kebiasaannya untuk pinjaman bawah \$100,000 ialah 9% dan lebih dari itu, 10%. (Pinjaman dari Kerajaan ialah 4% bayaran bunga-

nya).

Satu kadar ukuran untuk bayaran balik pinjaman ini pada tiap bulan ialah dalam masa antara 10 hingga 15 tahun, dan ia-nya tidak sepatutnya lebih dari  $\frac{1}{3}$  (33%) gaji yang diperolehi oleh pihak peminjam. Dan kalau seseorang itu sudah mempunyai rumahnya sendiri, lazimnya permohonan itu tidak layak dipertimbangkan. Itu adalah syarat yang tercatat dalam borang.

Baru-baru ini, perubahan kepada dasar bayaran balik pinjaman itu dicadangkan. Ini berupa dalam masa hutang berkenaan di- bayar, iaitu masanya diperpanjangkan sehingga 25 tahun. De- ngan ini diharapkan bahawa tidaklah sangat menjadi bebanan yang berat dipikul oleh pihak yang meminjam itu bagi mem- bayarnya. Ini juga dilihat dari kebolehan pihak peminjam mem- bayar balik dan merangkakan cara pinjaman yang lebih menarik, memandangkan bahawa masa depan peminjam yang akan ber- ubah dan bertambah baik—naik pangkat, maju dan bertambah gajinya oleh itu, berkeupayaan membayar lebih.

Juga pihak bank telah mengadakan satu skim pinjaman mem- perbaharui rumah yang membolehkan pihak peminjam memin- jam wang tambahan bagi maksud memperelokkan rumahnya.

#### **Pemaju Perumahan:**

Pihak industri perumahan membuat beberapa perakuan yang berhubungan dengan pembinaan rumah-rumah kos rendah. Se- gala cadangan yang diketengahkan oleh pihak Persatuan Pemaju Perumahan dan Institusi Arkitek di Malaysia dimajukan kepada Menteri Kewangan untuk dipertimbangkan.

Kedua-dua badan perumahan itu hampir sama menyuarakan hasrat untuk mengatasi masalah yang sama dipikulnya, berkait- an kemudahan-kemudahan pinjaman dan tanah, mengkaji ter- hadap *demand* yang keterlaluan dan sebab-sebab harganya meloncat tinggi hingga sukar dikawal.

Mereka berpendapat bahawa keadaan kelesaan ekonomi, bertambah dengan kemudahan pinjaman yang mudah telah me- nyebabkan keadaan spekulasi dan pembelian *panic*—berebut- rebutan, mengikut siapa yang lebih wang. Oleh itu, ini melon- jakkan lagi harga yang sudah pun agak mahal dan menjauhkan lagi dari keupayaan mereka yang bergaji rendah untuk memilik- nya. Oleh itu, badan berkenaan mencadangkan untuk menyekat pemberian pinjaman kepada mereka yang berpendapatan tinggi dan dimestikan adanya had harga perumahan.



Sebab utama pihak pemaju perumahan berkecenderungan membina rumah-rumah harga tinggi, yang mewah, ialah untuk memenuhi kehendak yang mendesak dari orang ramai disebabkan oleh mudahnya mendapat pinjaman, tambahan lagi, rumah bentuk ini mendatangkan banyak keuntungan. Sebab itulah juga, pihak pemaju kurang berminat untuk mendirikan rumah-rumah kos rendah, atau yang berharga antara \$35,000—\$60,000/-. Pihak badan berkenaan berpendapat bahawa kemudahan pinjaman harus dihadkan kepada pembelian rumah-rumah yang tidak melebihi harga \$60,000/-. Juga diperakukan bahawa pinjaman yang mempunyai peratusan yang tinggi, kadar bayaran bunga yang lebih rendah dan masa bayaran balik pinjaman (hutang) yang lebih lama/panjang masanya, patut diberi kepada mereka yang membeli rumah kos rendah dan yang sederhana harganya. Ini dilakukan sebagai satu galakan.

Lima sebab telah digariskan mengapa keadaan ini berlaku. Iaitu: perangsangan dari pihak kerajaan untuk dimiliki rumah sendiri, jangkaan yang lebih tinggi disebabkan taraf hidup yang semakin baik, industrialisasi dan urbanisasi, dan struktur keluarga yang mulai berubah. Keadaan orang-orang Cina tidak lagi berniaga di bawah (membuka kedai) dan tinggal sekeluarga di atas loteng. Atau orang-orang Melayu yang berhijrah ke bandar-bandar tidak suka tinggal di rumah-rumah sewa—ingin memilikinya. Keluarga besar dan keluarga bersekutu seperti lazim terdapat di kawasan luarbandar dan pinggir-bandar itu kini mulai berbeza. Dan penghidupan tinggal di rumah pangsa sudah menjadi satu perkara biasa. Segala nilai yang berubah turut melibatkan struktur sosial dalam masyarakatnya.

Pihak badan berkenaan membuat perakuan terhadap pelaksanaan dasar *conversion* yang lebih *liberal* untuk membolehkan dan membenarkan tanah-tanah pertanian ditukar kepada tapak-tapak industri rumah atau lain-lain jenis tanah kepada kawasan perumahan. Dengan keadaan yang tidak terlalu sukar untuk mendapatkan perubahan 'jenis' tanah itu akan mempercepatkan pembinaan rumah-rumah.

Menurut mereka, kesusah-payahan serta dengan masa yang sangat lama untuk menukar 'jenis' tanah-tanah berkenaan yang dikehendaki untuk mendapat kelulusan, apabila masanya tiba dan kelulusan diperolehi, harga tanah berkenaan sudah meningkat antara 6 hingga 10 kali ganda mahalunya. Juga diperakukan bahawa penggunaan teknik *mass production* untuk membina

rumah-rumah kos rendah dan mengkaji semula cara tradisional menyediakan dan menyiapkan plan-plan dan memanggil tender-tender yang selama ini memakan masa yang sangat lama. Dengan itu, dapatlah membina rumah sebanyak yang mungkin, secepat yang boleh, bagi melegakan masalah yang dihadapi itu.

Segala apa yang hendak dilakukan oleh pihak Kerajaan, berupa insentif atau sebaliknya, perlulah dilakukan dengan hati-hati dan tidak terlalu serta merta untuk mengelakkan 'rasa cemas dan terkejut' yang akan mempunyai kesan yang buruk di kalangan industri perumahan.

Peri pentingnya diwujudkan satu dasar perumahan kebangsaan untuk memandu pembinaan perumahan, plan-plan induk untuk kegunaan tanah dan membenarkan pihak pembeli mengeluarkan 20% caruman wang KWSP (*E.P.F.*) mereka untuk membeli rumah, perlu diberi perhatian.

Keadaan ini kian hari semakin meruncing. Dalam seminar yang telah saya sebutkan pada bahagian ini, berbagai masalah dibangkitkan. Dalam tempoh Rancangan Malaysia Keempat dianggarkan negara akan memerlukan sebanyak 1.2 juta unit rumah-rumah baru. Dari rancangan sebelumnya, ternyata prestasi industri perumahan sentiasa gagal dari mencapai matlamatnya. Dalam Rancangan Malaysia Ketiga, hanya berjaya menyiapkan kira-kira 20% sahaja jumlah rumah ini. Ini mendatangkan masalah serius, apabila perlumbaan semakin ketara, bak kata seorang kawan: lebih baik miskin di negara miskin daripada miskin di negara kaya—implikasinya, ia akan berasa rendah diri, hina, tak termampu dan sebagainya. Begitu pun dalam keadaan cuba melayakkan diri untuk mendapatkan rumah-rumah ini.

Untuk meningkatkan pencapaian prestasi ini, bukanlah semudah mengadakan tanah sahaja. Lain-lain faktor juga perlu dihalusi, diambil kira. Ini termasuklah keperluan untuk mendapatkan bekalan bahan-bahan pembinaan yang mencukupi dan yang stabil harganya, kurangkan birokrasi, mendapatkan tenaga-kerja mahir yang cukup dari segi kualiti dan quantiti. Ini memerlukan kerjasama di semua pihak, peringkat dan masa, agar benteng penyelewengan, anasir sabotaj, dapat dibenteraskan demi untuk proses pembangunan rancangan perumahan ini. Agar keadaan seperti sekarang tidak berulang dari segi melambungnya harga rumah tanpa dapat dibuat apa-apa. Misalnya di Pulau Pinang rumah teres setingkat berharga \$16,500/- dalam tahun 1970, kini (sepuluh tahun kemudian) rumah sebe-

gitu bernilai \$110,000/-!!!

### Politik

Soal rumah menjadi satu *issue* yang panas. Sudah menjadi perkara politik. Politik berdemokrasi yang sangat pentingkan rakyatnya. Juga, menjadi satu masalah kebangsaan.

Pihak kerajaan menuduh bahagian swasta (pemaju persendirian) tidak membina rumah yang secukupnya untuk memenuhi kehendak yang mendesak itu—dan yang agak murah sedikit supaya dapat dibeli oleh mereka yang di dalam golongan pendapatan rendah. Dan pihak pemaju-pemaju perumahan pula menuduh bahawa pihak-pihak berkenaan menjadi batu penghalang dan ini membantut pertumbuhan industri mereka dengan lebih bertambah pesat lagi.

Ada kebenarannya dalam kata-kata di kedua-dua pihak itu. Sekiranya perkara ini tidak diselesaikan atau dicarikan jalan tindakan yang lebih sempurna, maka ianya nanti menjadi *issue* politik yang lebih politik lagi.

Telah banyak sungutan, di akhbar, berita—radio dan t.v.—dan bincangan-bincangan forum, seminar, malah di merata-rata, soal ini tidak pernah malap. Ada yang mencadangkan bahawa pemilik-pemilik rumah tidak sepatutnya dibiarkan memiliki rumah lebih dari dua buah. Pihak pemaju mencemekkan bibir, menelah bahawa segala ini tidak perlu kerana ianya tidak akan wujud (segala masalah ini) sekiranya pihak yang berwajib mempercepatkan lulusan permohonan untuk projek-projek perumahan yang mereka majukan itu. Dan oleh itu, terdengar lagi hal-hal lambat-melambatkan dari satu pihak, dan pihak mematuhi syarat, undang-undang, peraturan, pada pihak yang lain pula—pihak yang berkuasa. Yang perlu menghalusi segalanya mengikut dasar yang telah digariskan, bukan main 'cincai' saja.

Juga adalah sangat sukar untuk mensekukan kerana tiap permohonan perlu dihalusi, diproses mengikut keadaan, tempat dan meritnya sendiri. Tidak boleh dikumpul samarata dan dilulus sekaligus. Ini akan menimbulkan keadaan kelam-kabut.

Walaupun harga rumah itu sendiri tidak begitu tinggi, tetapi pihak pembeli dikenakan harga yang berlipatkali ganda harganya. Ini disebabkan pihak Berkuasa Tempatan, Bandaraya, negeri atau Kerajaan berkenaan tidak punyai kuasa untuk menghadkan harga berkenaan, iaitu harga jualannya. Tidak juga wujud satu perjanjian yang termeteri menyatakan bahawa pihak

pemaju rumah akan menjualkan rumahnya itu apakala siap nanti dengan harga yang telah dipertetapkan. Sekiranya ada, tidak pula boleh menyekat pihak pemaju perumahan menerima 'secara sulit', mengenakan 'wang kopi' kepada bakal pembeli mereka itu. Tidak ada undang-undang untuk membasmi amalan-amalan ini. Juga adalah menjadi pengetahuan umum bahawa setengah Pengawai Kanan Kerajaan sangat 'ikrab' dengan pihak pemaju-pemaju perumahan. Setengahnya pula, mempunyai minat yang kuat terhadap syarikat pembinaan dan terdaftar nama-nama isteri atau anak-anak mereka—oleh itu, perhatian yang khas diberi untuk memajukannya.

Soal rasuah juga tidak boleh diketepikan sama sekali. Ini akan menjadikan sistem yang sudah dianggap 'cacat' itu, akan bertambah tempang, dan semakin pincang. Secara tidak langsung, pihak pemaju perumahan juga mempunyai hak untuk mendapatkan kembali wang yang telah dirasuahkan—dan akibatnya penyakit ini, menimpa ke atas kepala orang ramai, ke bahu pembeli-pembelinya.

Timbalan Perdana Menteri, Dato' Seri Dr. Mahathir pernah menyatakan bahawa beliau memandang berat dan tidak berpuashati atas keadaan kedudukan industri perumahan ini. Dan menurut hemat beliau, masalah ini tidak akan dapat diselesaikan walaupun hingga ke tahun 2,000.

Harga rumah yang mahal tidak seharusnya disebabkan kenaikan kos barang-barang/alat-perumahan yang kononnya melambung tinggi. Walaupun ada benarnya bahawa barang-barang ini kian meningkat naik harganya, juga belanja upahan juga sudah naik, purata kenaikan kos tidak pernah melebihi dari 25% pada satu-satu masa. Dan mengikut cadangan setengah pihak, pihak pemaju rumah sering mengumpulkan untung yang lumayan, hampir antara 40—50% dari harga rumah yang dijualnya itu. Itulah juga sebabnya pihak pemaju perumahan tidak pernah menyatakan keuntungan yang diperolehinya hasil jualan itu. Itulah juga 'politik' jualan benda yang menjadi rebutan masyarakat sekarang ini.

Mala-amalan perumahan ini banyak jika hendak disenaraikan. Antaranya ialah: bayaran 'wang kopi' yang sangat tinggi, untuk dibuat tempahan; kelewatan dalam pembinaan tanpa sebarang gantirugi; melampaui dikenakan yuran tempahan (*booking*) dan keengganan mengembalikan wang yang dikutip; kerja-kerja yang siap tidak memuaskan dengan retak-retak di dinding, bumbung

yang tiris, saluran najis/paip tersumbat dan 1,001 macam lagi; dan ada juga pemaju perumahan menipu dan melarikan wang-wang pertaruhan para bakal pembeli.

Segala ini berlaku disebabkan keadaan yang terlalu bebas hinggakan sukar dikawal—dan dari segi politik kalau macam ini berlaku tanpa disiplin dan ideologi yang tertentu, akan kelam-kabut, kucar-kacir juga. Oleh itu, tiba masanya pihak Kerajaan patut menimbangkan untuk dijadikan perumahan ini sebagai satu perkara kawalan dan menetapkan hadnya pada perumahan.

Sikap 'tidak-apa' membiarkan harga perumahan melambung itu sebagai gerakbalas kepada sistem *supply and demand* begitu bebas sekali, tidak boleh dibiarkan lagi oleh sebab dalam keadaan perumahan ini, soal pasaran bebas tidak pernah wujud (dalam sektor ini) dari segi amali. Keseluruhan *housing consumers* adalah tertakluk kepada belas-ihsan kumpulan-kumpulan pemaju dan *speculators* yang terancang untuk menolak tinggi harga rumah ke langit. Oleh itu, undang-undang perumahan patut diperketatkan, juga perlu difikirkan tentang perjanjian perumahan yang setara (*standard housing agreement*) yang akan menyeragamkan keadaan-keadaan/cara-caranya di samping dapat menentukan kaedah bayaran, cara tempahan, *refund*, ganti-rugi, pembaikan dan sebagainya.

Keadaan tidak seimbang ini menimbulkan rasa curiga di pihak parti politik—lebih-lebih lagi UMNO yang melihat keadaan seimbangan kaum mulai terganggu disebabkan wujudnya dengan pesat kawasan-kawasan perumahan ini laksana cendawan tumbuh.

Pihak Pemuda UMNO membuat beberapa usul agar hal sebegini tidak akan terus berlaku, yang nanti akan menjadi bahan pergeseran antara kaum. Demi menjaga inilah, pihak-pihak politik tertentu menyuarakan rasa kurang senangnya kalau apa yang berlaku kini dibiarkan saja. Di bawah satu skim yang diusulkan ialah pihak orang-orang miskin itu diberi peluang untuk menyewa rumah atau flet dan bayaran bulanan mereka itu dianggap sebagai bayaran kepada rumah atau flet berkenaan—yang akhirnya nanti akan menjadi hak kepunyaan mereka.

Disbabkan berbagai insentif telah diberikan oleh Kerajaan kepada badan-badan swasta, maka tiba masanya pihak swasta pula menolong membantu kerajaan untuk mencapai matlamat Dasar Ekonomi Baru itu. Mereka juga mempunyai peranan dan tanggungjawab. Pandangan ini diutarakan oleh Haji Suhaimi,

selaku Ketua Pemuda UMNO.

Pihak Biro Perumahan Pemuda UMNO juga akan mengadakan satu tinjauan yang menyeluruh bagi mengkaji kekesanan dasar perumahan untuk bumiputera. Ini adalah ekoran dari keadaan yang sangat tidak seimbang dan meruncing di Pulau Pinang—seolah-olah sesuatu kekecohan sedang berlaku dan rancak berjalan. Perumahan di Pulau Pinang terlalu mahal (lebih mahal dari K.L. atau J.B) dan 30% yang diperuntukkan untuk bumiputera itu tidak atau jarang mencapai matlamatnya.

Seorang wakil dari Pulau Pinang, Encik Mohd. Farid Ariffin mengusulkan bahawa masalah perumahan di Pulau Pinang dikaji dan dilihat dalam konteks nasional memandangkan ia mempunyai implikasi kepada orang-orang Melayu seluruhnya, khususnya dalam hubungan kawalan politik nanti. Menurut beliau, kontrol kepolitikan bergantung sepenuhnya kepada distribusi penduduk dan perumahan, dan jika UMNO tidak berhati-hati, segala kawasan yang dulunya dikuasai oleh orang-orang Melayu dari segi politik akan dengan senangnya sahaja jatuh ke tangan parti lain, atau ahli politik yang lain. Beliau memberi contoh nyata, apabila beliau menyebut tentang Bagan Ajam dan Sungai Acheh di Pulau Pinang itu disebabkan keadaan tidak seimbang perancangan perumahan ini.

Membaca berita ini, saya teringat kisah semasa saya di England dan Wales dalam tahun-tahun 1977-79, semasa parti Buruh dan *Conservative* bersaing hebat. Di mana terdapatnya sangat kuat kubu parti lawan, iaitu parti *conservative* (waktu itu parti Buruh memerintah) pihak Kerajaan Buruh mendirikan perumahan *tower blocks*. Dengan tumbuhnya *high-rise flats*, kekuatan parti *conservative* mulai lemah. Diketahui ramai bahawa mereka yang menduduki rumah-rumah pangsa tinggi ke awan itu, mesti akan mengundi Parti Buruh; Inilah, politik.

Undi pihak kaum India tidak terlalu terganggu kerana masih banyak terdapat mereka yang duduk di Ladang-ladang, tidak terpecah oleh gejala industri perumahan ini.

Disebabkan keadaan yang menggugat kedudukan dari segi politik ini, satu strategi baru dirancangan untuk mengatasi masalah perumahan golongan berpendapatan rendah, yang terkandung dalam Dasar Perumahan Negara. Kerana dalam keadaan kelam-kabut sebegini, terdapat berbagai golongan yang mengeksploitasikan masalah ini untuk segera mencari keuntungan dan cepat kaya.

Kita pernah lihat bagaimana 100 rumah PKNS diminta oleh puluhan ribu manusia—hingga berlaku pergaduhan, hanya untuk mendapatkan borang-borang permohonan sahaja, hinggakan terpaksa dipanggil pihak Polis untuk mengawal orang-orang yang sangat-sangat memerlukan rumah-rumah kos rendah ini. Mereka yang sudah hilang sabar untuk hanya mendapatkan borang.

Dalam satu makalah yang berjudul "Exploitasi menggugat kestabilan politik" oleh Zahari Affendi yang tersiar dalam *Mingguan Malaysia*, 13 Julai, 1980 mengenai Perumahan ini, Datin Paduka Rafidah Aziz membuat pengakuan bahawa ada pemaju-pemaju perumahan yang memberi borang-borang rumah kepada orang tertentu, termasuk beliau sendiri, supaya dibahagi-bahagikan pula kepada orang-orang yang rapat dengan mereka. Perbuatan seperti ini tidaklah adil, biar apa pun motif mereka di sebalik melakukan tindakan jalan pintu belakang sebegini.

Akibahnya perbuatan yang seperti ini ialah, orang-orang yang benar-benar memerlukan borang tersebut terpaksa pulang dengan hampa setelah berbaris—berpanas dan berpeluh di hadapan pejabat-pejabat pemaju perumahan itu, tiba-tiba borang-borangnya telah kehabisan. Dan akibatnya yang lain pula, disebabkan amat sukar mendapatkan borang berkenaan, ada orang yang mengambil kesempatan untuk 'berniaga' dengannya—menjual borang yang dikeluarkan percuma itu dan mendapat keuntungan tanpa apa modal jua pun.

Hemat Timbalan Menteri Kewangan itu ialah, sekiranya dari awal-awal lagi, di peringkat mendapatkan borang sahaja sudah ada eksploitasi, apatah lagi dengan lain-lain, seperti membeli rumah banyak-banyak kemudian menjualkan pula dengan harga yang melambung tinggi untuk memperoleh untung yang berlipat ganda. Ada juga syarikat yang menjadi 'orang tengah' dengan membeli rumah-rumah secara borong lepas itu, dijual pula dengan harga paling tinggi kepada orang ramai.

Kaum bumiputera yang berpendapatan rendah (kebanyakannya) dengan begini pula 'selok-belok' perniagaannya, sampai bila pun mereka yang berpendapatan rendah tidak termimpi untuk dapat membeli rumah sendiri. Beliau juga merasakan amat penting para pemaju perumahan meletakkan kepentingan nasional dan kenegaraan ke dalam hati masing-masing bagi memperoleh satu kestabilan kehidupan masyarakat, bukan semata-mata mencari keuntungan dan kekayaan sahaja.

Selain dari masalah eksploitasi dari setengah-setengah golong-

an, akibat tidak menyeluruhnya pemilikan rumah-rumah untuk bumiputera di setiap rancangan perumahan akan menggugat kestabilan politik negara.

Tambah Datin Paduka itu, sekarang ini di kawasan Setapak atau Selayang yang diketahui jumlah pengundi Melayu begitu banyak, tapi dengan adanya projek perumahan dan sebahagian besar rumah-rumah itu dimiliki oleh orang lain kerana orang Melayu tidak mampu membelinya kerana harganya terlalu tinggi, dengan tidak secara langsung jumlah undi Melayu akan terjejas. Beliau menyarankan penilaian yang serius terlalu penting dilakukan oleh satu-satu pihak, sebelum meluluskan apa-apa untuk para pemaju perumahan, tanah, permit dan lain-lain. Pandangan yang bernas beliau juga berkenaan pesanan apabila beliau menyatakan bahawa orang-orang Melayu jangan terlalu cepat tergoda wang ringgit jangka pendek dengan menjual tanah-tanah mereka kepada pemaju-pemaju perumahan sewang-wenang.

Begitulah masalah perumahan yang sudah menjadi satu bahan politik, di samping juga berkaitan dengan masalah ekonomi, sosial, birokrasi/pentadbiran, geografi (alam persekitaran), dan ras.

#### Memper'industrialised'kan:

Disebabkan cara lama mendirikan perumahan itu terlalu menelan belanja yang besar harga barang-barang yang meningkat, bayaran buruh yang bertambah, kekurangan tenaga pekerja dan tenaga mahir, desakan memperpesatkan bilangan bangunan bagi menampung keperluan rakyat, lebih-lebih lagi perumahan harga murah—maka sudah ada ura-ura untuk mengindustrialisedkan perumahan atau melalui *prefabricated technologies*.

Teknik 'prefab' ini bukanlah baru. Misalnya Rumah pangsa Pekeliling di K.L. dan Rifle Range di Pulau Pinang menggunakan sistem prefab yang bermula sejak tahun 1966. Disebabkan jayanya projek rintis itu, sesuai dipertimbangkan semula pembinaan *mass housing* yang banyak, secepat yang boleh.

Dalam masa lima tahun akan datang negara memerlukan pembinaan perumahan sejumlah 1.2 juta unit dan ini mustahil akan tercapai sekiranya diteruskan juga pembinaan cara lama. Walaupun sistem ini agak mahal pada mulanya (*capital-intensive*) tetapi pada rancangan jangka panjang, ia akan menguntungkan semua pihak.

(Sila lihat Lampiran M, N & O, tentang Kemajuan Perumahan



dan Bilangan unit/harga.)

---

<sup>1</sup> Malaysia 1977—Buku Rasmi Tahunan—ms: 481-484.

<sup>2</sup> Anggaran Belanjawan Program dan Prestasi 1980—ms: 161-185.

<sup>3</sup> Disesuaikan dari makalah Daniel Chan—The House Price Spiral—ms: 16.

## 11: KEBAJIKAN MASYARAKAT

KEBAJIKAN Masyarakat menjalankan peranan yang sangat berguna dalam pembangunan, di samping ia dapat menyumbangkan kepada atau terlibat dalam strategi melaksanakan segala kemajuan matlamat sosial melalui segala tugas-tugas bertujuan untuk perubahan struktur, pernyataan sosio-ekonomi atau pembangunan institusi. Segala fungsi-fungsi kebajikan masyarakat mungkin berbeza dalam emphasis, terpujanglah kepada apa yang diperlu pada sesuatu ketika—bezantarnya ini boleh dari fungsi-fungsi *remedial* atau pemulihan kepada segala fungsi pencegahan dan pengembangan (*developmental*).

Andainya mana-mana daerah, tempat atau negeri hendak memberi sesuatu yang *significant* kepada aspek-aspek sosial terhadap pembangunan negara di sesuatu tempat, mestilah ada pengertian kepada keadaan dan ruangsclidik (*scope*) kebajikan masyarakat, mengenai peranan tradisionalnya dan peranan semasa yang berubah dan berkembang itu.

Kehendak untuk bergerakbalas (*respond*) kepada segala keperluan perubahan sosial, apakala masalah itu wujud, adalah diakui dan diterima sebagai satu kebangkitan paling asas terhadap pembangunan kebajikan masyarakat di dalam penyertaannya untuk pembangunan negara. Di samping peranan tradisionl kebajikan masyarakat—untuk menjaga dan menguruskan segala keadaan perubahan sosial yang berlaku—adalah diterima juga, tugas untuk menggembeleng, menyusun dan mengimbangi segala puncakeluaran insan (*human resources*) terhadap pembangunan faktor-faktor sosio-ekonomi dalam halacara proses pembangunan menyeluruh (*wholistic development process*), yang memberi peranan pembaharuan untuk kebajikan masyarakat sebagai satu cara kepada perubahan sosial.

Dalam masyarakat, pakar-pakar Bangsa-bangsa Bersatu, men-takrifkan *developmental social welfare* sebagai—

“(a) yang berhubungan dengan tindak-laku sosial atau *social functioning* yang sasaran kependudukannya kepada pembangunan negara; (b) menylaraskan perkhidmatan atau disiplin kesektoran yang berbeza, yang juga akan menyumbangkan kepada tindak-laku sosial; (c) bekerja dengan penduduk-penduduk oleh itu peroleh

kerjasama demi memperbaiki masyarakat; (d) mewujudkan atau memperbaharui (menyesuaikan) segala perubahan proses keinstitutional, yang layak dan sesuai terhadap pembangunan negara, di samping menghapuskan segala yang mendatangkan keburukan atau bercangganya dengannya".<sup>1</sup>

Dari itu, pengembangan kebajikan masyarakat memperolehi keistimewaan ciri-cirinya yang tertentu sebagai yang: (a) mempunyai matlamat-matlamat positif—yang dihalakan kepada pembangunan *potentials* untuk pertumbuhan yang progresif. Konsep moden kebajikan masyarakat ini ialah yang menitikberatkan kepada pembangunan/kemajuan puncakeluaran insan, yang bermerti, pembangunan manusia secara *total* sebagai satu *agent* perubahan dan pertumbuhan. Ia menganggapkan MANUSIA itu sebagai satu faktor, *means and ends* terhadap kemajuan pembangunan negara. Konsep *developmental* ini hanya dapat kita rasai apabila kita menggunakan halacara menyeluruh (*wholistic*); (b) menyeluruh atau komprehensif dalam pendekatan terhadap segala sektor yang berkaitan dengan 'kehendak' (*need*) masyarakat; (c) ada hubungan (*relevant*) dengan semua peringkat penduduk; dan (d) termampu untuk memenuhi kehendak-kehendak kelompok sasaran secara keseluruhannya, dengan akibat yang diharapkan terhadap pembangunan negara. Segala garis panduan ini boleh dikendalikan di berbagai peringkat penggubal dasar, perancangan dan pentadbiran, pun boleh melalui perkhidmatan-perkhidmatan secara langsung kepada individu, kelompok-kelompok dan masyarakat amnya.

Pendekatan menyeluruh dan orientasi pembangunan kebajikan masyarakat yang positif (iaitu, tidak hanya klinikal atau yang dipusatkan pada keadaan *pathology* sahaja) dapat dilihat dalam fungsi-fungsi kebajikan masyarakat yang cuba mewujudkan segala unsur-unsur di dalam struktur dan institusi sosial yang dapat mengimbangkan pertumbuhan 'peribadi' masyarakat dan melahirkan satu ketenteraman dan keselesaan dari segi sosial dan ekonomi. Segala kendalian program terhadap fungsi-fungsi dapat memberi rakyat merancang dan menjalankan perubahan yang akan memberi dan menyumbangkan kepada kebajikan mereka sendiri, juga kepada pembangunan negara.

Kebajikan masyarakat sebagai satu strategi pengembangan tidaklah hanya terbencong dalam mana-mana satu sektor a

bahagian yang kecil bidangnya. Lazimnya, sesuatu perkhidmatan, khususnya yang berkaitan dengan pemulihan atau '*remedial*' untuk kumpulan yang terdedah kepada (*vulnerable and marginal*) segala masalahnya, adalah diperkumpulkan bersama untuk menyenangkan tugas pentadbiran. Tetapi, strategi kebajikan masyarakat menjangkau beraneka sektor dan fungsi-fungsinya pula ada berhubungan dengan pelajaran, kesihatan, perburuhan, perumahan, belia, pembangunan bandar atau luarbandar dan sebagainya. Dari itu, jelaslah bahawa kebajikan masyarakat ialah hubung-menghubungi antara satu sektor dengan yang lain di dalam masyarakat (*intersectoral*) dan ianya haruslah sedemikian jika ia hendak lebih berkesan—dalam erti, pembangunan—seperti berbagai sektor di dalam masyarakat yang ada, pihak awam ataupun swasta.

Disebabkan kehendak manusia itu tersangat kompleks, sungguh beraneka dan rumit, maka pekerja yang terlibat dalam pengembangan kebajikan masyarakat harus bekerjasama dengan pekerja-pekerja yang di dalam sektor-sektor lain, yang mewakili berbagai profesion atau yang dari berbagai disiplin (dasar dan pegangan sesuatu sektor atau jabatan yang ianya menjadi pekerja).

Sebagai contoh, dalam program-program kesihatan, perumahan atau pelajaran, terdapat fungsi asas untuk menyediakan perkhidmatan tertentu. Tetapi, apabila masyarakat terpaksa didorongkan (*motivated*) untuk menyertai di dalam perancangan dan menggunakan sepenuhnya perkhidmatan kesihatan untuk menghapuskan kawasan sesak dan untuk menentukan kerjasama ibu bapa dengan matlamat sekolah, segala fungsi-fungsi yang kait-mait, yang komplementari ini, mengambil ciri-ciri tertentu pengembangan kebajikan masyarakat. Tugas-tugasnya pula boleh diuruskan oleh pekerja sosial, pemimpin belia, pemaju masyarakat, dan sebagainya dan mereka bertugas di bawah kelolaan dan bidanguasa kesihatan, kebajikan masyarakat, kemajuan masyarakat, pelajaran, belia (kebudayaan, belia dan sukan) dan sebagainya. Segala tugas dan tanggungjawab itu berkesan terlaksananya apabila pekerja-pekerja 'kebajikan masyarakat' ini bekerja dalam satu pasukan untuk memberi perkhidmatan yang berkaitan atau yang asas. Dan, jangan lupa juga, penyeliaan yang sesuai, adalah tidak kurang pentingnya demi suksesnya segala matlamat pembangunan ini.

Saya tertarik, dan rasa jelek, sikap orang-orang Barat semasa

saya membaca sebuah buku yang menyatakan, saya petik—

*“—Welfare has been indicted for encouraging family dissolution, promoting illegitimacy, degrading and alienating recipients, pampering over the sins of the society that generates poverty, shielding the dissolute and lazy from their just deserts, failing to support life by providing too little assistance, and fostering sloth by providing too much—”*<sup>2</sup>

Terdapat banyak kontroversi seperti di Amerika, mengenai sistem kebajikan dan penerima-penerima bantuan kebajikan yang bertunjang atas perbezaan yang tidak terselesai mengenai kefalsafahan dan kesusilaan, dan antaranya terus wujud, sekalipun secara taksedar, atas prasangka ras dan ethnik. Penerima-penerima bantuan kebajikan adalah sangat banyak terdiri dari kaum kulit hitam. Yang penerima dewasa pula terdiri dari ibu-ibu yang ditinggalkan, atau ibu-ibu yang punyai anak luarnikah—dan ‘anakharam’ serta ibu-ibu mereka ini tidak sangat merapat dapat sokongan dari orang ramai. Tambahan lagi, penerima-penerima bantuan kebajikan tidak begitu suka mengundi, dan hal ini luas diketahui oleh pihak-pihak yang diundi.

Berbeza dengan hal yang di atas, kebajikan untuk orang-orang tua mendapat sanjungan dari pihak orang ramai dan tidak meratikan datangkan pertelingkahan yang amat sangat, daripada kebajikan kanak-kanak dan keluarga (ibu-ibu mereka). Ini disebabkan beza yang sangat ketara (dan yang menjolok mata juga) ialah kebanyakan orang-orang tua ini yang miskin dan melarat ialah terdiri dari kaum yang berkulit putih, dan yang paling utama, mereka ini, mengundi dan mereka juga tidak mempunyai anak luarnikah<sup>3</sup>—kononnya!

Sebab yang paling utama mengapa kebajikan itu begitu sukar dirombak, diubah ialah disebabkan pihak penerima bantuan tidak menjadi satu daya kekuatan politik dan mereka terhambur dan terpisah dari segi sosial. Juga, manusia mempunyai berbagai pendapat, kehendak, kepentingan yang sukar diletakkan satu timbangan nilai yang khusus.

Begitulah keadaan sistem yang terlalu berbau politik, perkauman tanpa menilai kehendak manusia yang menjadi rakyat negara itu—tidak langsung dianalisa dari segi moral, agama, keadilan sosial. Keadaan sebegini berlaku juga di England (lebih menyeluruh, di United Kingdom) yang kononya dianggap se

buah Negara Kebajikan. Pekerja Sosial tidak suka bekerja dengan orang-orang tua—yang menjadikan sebahagian besar masalah sosial mereka, dan kebanyakan orang-orang tua ini adalah perempuan; juga mereka yang cacat. Oleh itu, perkhidmatan-perkhidmatan ini diserahkan kepada pertubuhan sukarela untuk mengendalikannya. Mereka lari dari masalah sebenar, yang seharusnya mereka sendiri mengendalikannya dengan lebih profesional dan bertanggungjawab. Ini juga, saya rasa, adalah rapat berhubung dengan nilai dan peradaban masyarakat itu.

Di Malaysia pula, Jabatan Kebajikan Masyarakat tertubuh dalam bulan April, 1946. Semenjak tarikh itu sampailah ke tahun 1960, perkhidmatan ini lebih condong (atau hanya menumpukan) kepada perkhidmatan tradisional, yang semata-mata mengutamakan perkhidmatan-perkhidmatan yang hanya memberi pertolongan, seperti membantu mereka yang malang, yang kurang bernasib baik, yang cacat dan sebagainya.

Selepas tahun '60-an, keadaan mulai berubah, agar sejajar dengan kehendak pembangunan negara dan faktor manusia dalam pembangunan. Oleh itu, berikutan dari hasrat dan perkembangan-perkembangan yang baru, maka mulai tahun 1970, Kementerian Kebajikan Am mengusulkan matlamat-matlamat dalam ringkasan belanjawan yang menghujahkan penyatuan konsep tradisi dengan konsep pembangunan, iaitu yang terhurai seperti:

- (1) membolehkan orang yang tidak berada dan kurang bernasib baik menjadi rakyat yang berguna dan produktif;
- (2) membenters rintangan sosial yang boleh menghalang usaha-usaha pembangunan;
- (3) membantu 'pembangunan manusia' dan lain-lain sumber dengan mendorong rakyat kepada sikap dan cara hidup baru serta melibatkan mereka dalam menyelesaikan masalah-masalah mereka sendiri.

Untuk mencapai matlamat tersebut, pihak Kementerian di bahagikan kepada beberapa perkhidmatan, seperti:

- (1) perkhidmatan kanak-kanak;
- (2) perkhidmatan cubaan dan seliaan akhlak;
- (3) perkhidmatan perlindungan wanita dan gadis;
- (4) perkhidmatan orang-orang cacat; dan
- (5) perkhidmatan latihan kakitangan.

Selaras dengan perubahan konsep dan cara pendekatan yang dimajukan di dalam tahun 1972, matlamat Kementerian telah dipinda, iaitu—

'untuk memajukan dan memperbaiki ekonomi dan kebahagiaan sosial rakyat jelata Malaysia'.

Kebajikan Masyarakat telah memasuki era baru apabila Rancangan Malaysia Ketiga dimulakan dalam tahun 1976. Konsepnya juga berubah dari perkhidmatan yang berasaskan semata-mata memberi pertolongan dan jagaan di yayasan kepada rancangan pencegahan dan perkhidmatan kepada yang berasaskan masyarakat supaya tenaga manusia yang ada itu dapat digembelengkan demi pembangunan negara. Kesemua rancangan dan perkhidmatan itu adalah untuk mengelak serakberai komuniti (*disorganisation*) atau keperaian sosial (*disintegration*) malah berpusat kepada arah memperkukuh dan memperstabilkan kehidupan keluarga sebagai satu unit, satu institusi sosial yang paling asas.

Untuk mencapai matlamat ini, struktur Kementerian telah disusun semula daripada yang berunsurkan 'kumpulan' kepada yang bertunjang pada 'fungsi'—Rajah 9 dan Lampiran Q. Oleh itu, 8 jenis perkhidmatan pula diwujudkan, selaras dengannya—

- (1) Perkhidmatan Pencegahan, mengandungi empat aktiviti atau kegiatan penting: iaitu, pembangunan, penasihat dan bimbingan, bantuan kebajikan dan bantuan bencana (segala ini akan dihuraikan dengan lebih lanjut lagi)

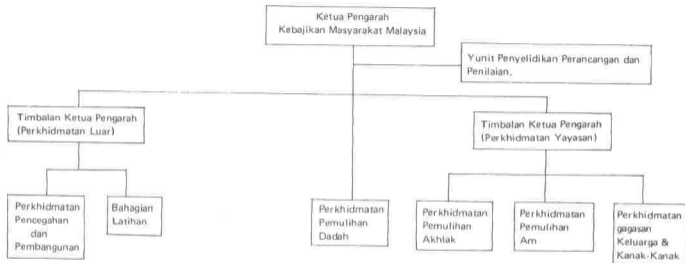
Fungsi Pencegahan dalam kebajikan masyarakat menjangka akan berlakunya masalah sosial dan akan menyiapkan berbagai kesediaan bagi mengurangkan kehendak terhadap cara mengubati dan *remedial* nya. Ia akan cuba bantu, menolong mencegah atau mengurangkan ketegangan dan kepincangan keluarga berpunca dari perubahan pesat ekonomi dan sosial yang diakibatkan dari urbanisma, industrialisasi atau lain-lain pengaruh pembangunan keteknologian yang terlalu pantas. Ia akan buat persediaan terhadap penyesuaian sosial dalam nilai-nilai dan adat-resam yang wujud dari pembangunan yang terlalu segera dan pesat itu, agar tidak berlaku kedurjanaan dan keruntuhan sosial.

- (2) Perkhidmatan Keluarga dan Kanak-Kanak, yang melibatkan pengurusan rumah untuk kanak-kanak, orang tua, pesakit melarat dan pengemis (sejak '78).

Matlamat Perkhidmatan ialah untuk memberi dan menyediakan jagaan gantian sebagai rangsangan kepada keselamatan dan pembangunan yang *natural* dari mereka yang malang dan kurang mampu, dalam menunaikan tanggungjawab kemasyarakatan.

Rajah 9

Carta Organisasi Jabatan  
Peringkat Kementerian





Segala perkhidmatan ini dijalankan menerusi panduan kepada berbagai ordinan, demi kepentingan mereka yang berkenaan, iaitu kumpulan sasarannya ialah terdiri dari kanak-kanak yang terdedah kepada bahaya (*at risk*), keluarga yang di dalam penderitaan/kecemasan, dan orang-orang tua yang tak berkemampuan.

(3) Perkhidmatan Pemulihan Am yang ditumpukan kepada orang-orang cacat. Perkhidmatan ini menguruskan pusat pemulihan orang-orang cacat anggota dan cacat akal, serta bengkel terlindung.

Pemulihan bagi orang-orang cacat dilihat dalam dua aspek, iaitu, pemulihan dalam keadaan keinstitutionan, dan, pemulihan di luar institusi.

Matlamatnya ialah, untuk mengurangkan bebanan dari segi iktisad dengan cara membolehkan mereka yang cacat itu menjadi bebas berdikari (dapat hidup mencari nafkah sendiri tanpa menjadi bebanan kepada masyarakat).

Dalam tahun 1980, anggaran mereka boleh dipertingkatkan kebolehan dan kemahiran ialah seramai hampir 4,500 orang. Dan adalah menjadi tanggungjawab perkhidmatan ini untuk: (a) mencari, mengesan, mendaftar orang-orang cacat demi untuk menyediakan program latihan pelajaran, vokasional, pemulihan dan sebagainya dapat dirancangkan, (b) menolong mereka yang cacat menggunakan segala peluang yang ada, kemudahan yang wujud di dalam masyarakat, (c) menyediakan perkhidmatan seliaan lanjutan dan penasihat demi untuk mengubahsuaikan terhadap segala kesusah-payahan dalam hidup ini, dan (d) membantu orang-orang cacat untuk bercampur-gaul dalam masyarakat biasa.

(4) Perkhidmatan Pemulihan Akhlak, menumpukan kepada pengurusan yayasan khas untuk pemulihan budak-budak, wanita, pengemis dan penagih dadah.

Matlamat Perkhidmatan ini ialah untuk menyediakan mereka yang taktersesuai (*maladjusted*) dari segi sosial, untuk disatukan semula ke dalam masyarakat; untuk mempertingkatkan sesuatu masyarakat, kita terpaksa memperbaiki sikap anti-sosial mereka yang terlibat, dengan penekanan terhadap pembelajaran semula dan semangat tanggungjawab; menyediakan kemudahan-kemudahan pemulihan di dalam institusi yang digariskan di dalam Akta-akta berkenaan.

Kumpulan sasarannya ialah mereka yang antara umur 10 hingga 18 tahun (bagi budak-budak nakal) dan di bawah umur

21 tahun bagi mereka yang gadis dan wanita (yang belum kahwin).

(5) Perkhidmatan Pemulihan Dadah, bertanggungjawab ke atas semua aspek pemulihan penagih dadah, sama ada di luar, maupun di dalam yayasan.

Matlamatnya ialah untuk memulihkan penagih dadah supaya dapat menjadi rakyat yang bebas dari pergantungan kepada dadah dan akan lebih produktif.

Segala ini dapat tercapai melalui cara gabungan disiplin sains perubatan dan sosial dalam rangka bidang yang lebih luas mengenai perundangan, yang termaktub di dalam Ordinan Dadah Berbahaya 1952, termasuk segala pindaan Akta A293, 1975; A389, 1977; dan A413, 1977.

Kumpulan sasaran ini ditujukan kepada mereka yang dikehendaki campurtangan (atau ganggutindak) untuk rawatan dan pemulihan yang terbahagi kepada tiga kategori, iaitu: mereka yang disyaki bergantung pada dadah oleh itu diwajibkan untuk menjalani pemulihan; mereka yang didapati bersalah di bawah Ordinan berkenaan; dan, mereka yang secara sukarela datang untuk mendapatkan rawatan dan pemulihan.

Menurut laporan-laporan akhbar bahawa terdapat kini seramai hampir 400,000 penagih dadah di negara ini, dan ini sudah merupakan sebagai masalah keselamatan nombor satu, satu kejeayahan sosial.

(6) Perkhidmatan Latihan, menyediakan dan menyelenggarakan pelbagai kursus dalam jabatan dan peperiksaan jabatan kepada para pegawainya serta mengaturkan kursus pengkhususan di dalam dan di luar negeri.

Matlamatnya ialah, untuk menyediakan dan mempertingkatkan para Pembantu-pembantu Kebajikan Masyarakat, Pegawai-Pegawainya, agar menjadi pekerja sosial yang layak, cekap dan mahir. Antara aktiviti-aktivitinya ialah:

- memberi peluang-peluang pelajaran
- membentuk sesuatu kemahiran dan teknik-teknik yang sesuai
- melahirkan perubahan sikap
- menyediakan perkhidman penasihat dan kaunseling, dsb.

(7) Perkhidmatan Penyelidikan, Perancangan dan Penilaian, menyelenggarakan penyelidikan sosial, membuat perancangan bagi kementerian dan jabatan, menyediakan statistik sosial dan menjalankan analisa pengurusan ke atas semua aspek bidang tugas kementerian.

Matlamatnya ialah untuk menentukan perancangan pembangunan sosial yang berkesan dan menilai prestasi program kebajikan masyarakat dan pengendaliannya.

(8) Perkhidmatan Pentadbiran, menyelenggarakan segala urusan berkaitan dengan pentadbiran, perkhidmatan dan kewangan.

#### Matlamat dan Strategi:

Bagi Rancangan Malaysia Keempat dan berdasarkan pengalaman selama beberapa tahun yang lampau, adalah difikirkan wajar bagi Kementerian Kebajikan Am mengubahsuaikan matlamat serta menyusun semula strateginya supaya ia dapatlah jalankan peranan dengan lebih berkesan lagi dalam pencapaian DEB, terutama sekali dalam usaha membasmi kemiskinan.

Oleh itu, matlamatnya adalah untuk—

merumus, merancang, menyelaras serta melaksanakan dasar kebajikan masyarakat berpandukan Dasar Ekonomi Baru, terutama dalam pembasmian kemiskinan, supaya kesejahteraan rakyat seimbang dengan perkembangan ekonomi, di samping memberi dorongan serta pertolongan menerusi perkhidmatan pencegahan dan pemulihan kepada mereka yang ketinggalan ataupun yang menjadi mangsa akibat pergolakan sosial.

Untuk menjayakan strateginya itu, pihak Kementerian akan mengambil berbagai langkah positif bagi menjamin pelaksanaan yang berkesan. Langkah-langkah yang dimaksudkan itu akan berpandukan kepada 8 strategi, iaitu:

— susunan struktur kementerian akan diubahsuaikan bagi membolehkan ianya menumpu kepada tiga peranan yang penting, iaitu pembangunan sosial, pencegahan dan pemulihan.

Carakerja sosial yang kini khusus kepada kerja-kes (pada individu) dan kerja kelompok akan diperluaskan kepada kerja komuniti dan tindakan sosial (*social action*).

— setiap bahagian akan diperluaskan bidangnya untuk meliputi kumpulan sasaran dengan lebih menyeluruh, agar dapat menambah bilangan penerimanya.

— Kementerian akan mengambil peranan yang lebih luas dan memberi sumbangan terhadap pewujudan penyelarasan yang lebih bererti dalam pembangunan sosial.

— mengadakan kakitangan terlatih secukupnya,

— kemudahan infra-struktur yang sewajarnya akan disediakan bagi memenuhi keperluan sosial semasa,

- pertumbuhan badan sukarela akan terus digalakkan, dan menggalakkan perpaduan di kalangan rakyat, serta penyertaan aktif mereka dalam bidang kebajikan sukarela,
- kesemua aktiviti badan sukarela akan diselaraskan supaya dapat penglibatan serta penyertaan yang optima untuk memastikan sumbangan yang lebih berkesan,
- penyelarasan terhadap pengumpulan dan penyaluran derma untuk kebajikan akan diwujudkan untuk memastikan pencapaian matlamat Kementerian,

Rancangan-rancangan projek baru yang dirancangan ialah seperti: Perkhidmatan Cubaan Akhlak Dewasa dan Seliaan Lanjutan, untuk mereka yang dewasa (penjenayah muda) atau mereka yang biasanya dihukum penjara bagi tempoh jangka pendek; Pusat pengacaraan hal-chwal kanak-kanak, untuk meneliti dan menggalakkan perkembangan *idea*, penulisan dan segala program mengenai kanak-kanak; Pusat perkhidmatan untuk wanita demi mendapatkan penglibatan wanita luarbandar dalam menambahkan hasil pendapatan mereka; Pusat perkhidmatan masyarakat pelbagaiguna di kawasan-kawasan kompleks rumah-pangsa.

Juga mengadakan perkhidmatan perbantuan atau *supportive* yang sedia ada, untuk lebih mempergiatkan lagi atau perancangan projek baru.

Ini termasuklah seperti: Kebajikan Luarbandar, dan mewujudkan pusat-pusat perkhidmatan kemasyarakatan bagi membantu dan mempergiatkan lagi aktiviti-aktiviti perkampungan.

Kebajikan Perindustrian—mengadakan perkhidmatan kebajikan dalam kompleks perindustrian memandangkan per pesatnya pembangunan perindustrian dan keteknologian. Segala perkhidmatan berupa, asrama bagi pekerja-pekerja kilang (wanitanya) kaunseling pada pendaatang baru ke bandar (penghijrahan yang terumbang-ambing di kotaraya), khidmat rujukan, dan sebagainya.

Perkhidmatan Kebajikan Masyarakat di dalam skim atau projek-projek penempatan-semula atau segala skim pembangunan, seperti di FELDA dsb.

Kebajikan Sekolah, memandangkan sekolah-sekolah mempunyai berbagai masalah—kemiskinan, keciciran, disiplin, penagihan dadah, masalah tempat tinggal (asrama) dan 1001 masalah lagi.

Kerja sosial perubatan—di hospital-hospital demi kepentingan

pesakit-pesakit agar mereka akan dapat menghadapi rawatan perubatan dengan lebih sempurna tanpa risau terhadap segala masalah peribadi yang mengharunya dan keluarganya.

Kebajikan Penjara—pun demi kepentingan dan kebajikan banduan dan kaum-keluarga anak-pinaknya yang di luar agar dapat mengurangkan rasa derita dan cemas. Ini juga dilihat dari segi pemulihan jangka panjang.

Pegawai Kebajikan Kakitangan yang kini terdapat perkhidmatannya di lima Jabatan/Kementerian yang besar. Ketenteraman kakitangan akan dapat memberi sumbangan perkhidmatan yang lebih sempurna, lebih berkesan.\*

### Perkhidmatan Luar:

Di bawah tajuk ini, saya akan menitikberatkan hanya kepada jenis dan skim-skim bantuan yang sedang diuruskan oleh pihak Kementerian ataupun Jabatan di masing-masing negeri (sayugia diingatkan bahawa segala skim ini sering berubah dari masa ke semasa, mengikut keadaan dan negeri-negeri masing-masing).

#### i) *Bantuan penyaraan kanak-kanak:*

Tujuan utama mengadakan skim ini ialah untuk mengekalkan kanak-kanak itu di dalam keluarganya sendiri. Bagi anak-anak yatim, bantuan ini diberi kepada keluarga angkatnya supaya mereka akan disara, dijaga dengan lebih sempurna. Ianya membantu kanak-kanak yang kurang bernasib baik, yang punyai ibu bapa miskin atau tidak berupaya atau hilang mata pencarian.

Kelayakannya adalah dipertimbangkan kepada kanak-kanak yatim-piatu yang tinggal dengan keluarga ganti, punyai keluarga yang tidak mampu, atau ibu bapa sakit/uzur.

Kadar kelayakan ialah:

\$25.00 bagi seorang anak dalam jagaan keluarga sendiri.

\$50.00 bagi seorang anak dalam keluarga gantian.

\$50.00 bagi seorang anak yang cacat.

Pendapatan keluarga yang dibenarkan ialah \$190.00.

Bantuan maksima yang boleh diluluskan bagi satu-satu keluarga ialah \$115.

Dengan adanya skim ini, dapatlah terhindar kanak-kanak daripada dimasukkan ke dalam yayasan kanak-kanak dan terpisah dari kaum keluarga mereka.

#### ii) *Penyaraan orang-orang tua:*

Tujuannya ialah membantu orang-orang tua yang miskin dan tidak mempunyai tempat bergantung hidup. Dengan adanya

bantuan ini, dapatlah mereka mengecap nikmat hidup yang lebih sempurna di dalam persekitaran alam dan masyarakat yang mereka ingini. Dengan adanya skim ini, dapatlah dengan secara langsung ataupun tidak, mengurangkan bilangan pengemis dan kuturayau, dan mereka yang terpaksa masuk ke dalam rumah-rumah orang tua sekiranya mereka tidak diperbantukan.

Kelayakan mereka untuk mendapatkan bantuan ini ialah, umurnya mencapai dan melebihi 60 tahun, tiada bersaudaramara, ataupun ada tetapi tidak berkemampuan untuk menolongnya dari segi makan-minum kerana mereka juga kurang mampu. Syaratnya juga, seseorang penerima bantuan ini mestilah mempunyai seorang penjaga yang boleh memberikan perhatian sepenuhnya dari segi kesihatan dan kebajikan orang tua berkenaan.

Kadar bantuan maksima ialah \$50.00 sebulan.

iii) *Elaun Pekerja Cacat:*

Skim ini bertujuan untuk membolehkan pekerja-pekerja cacat hidup berdikari sebagai seorang ahli masyarakat yang berguna, yang produktif, sejajar dengan potensi dan kebolehan mereka masing-masing tanpa menjadi bebanan kepada kaum-keluarga atau masyarakatnya. Skim ini menggalakkan mereka bergiat dalam bidang pekerjaan yang mereka terlatih agar dapat meningkatkan pendapatan.

(Cacat, dalam erti ini, ialah mereka yang cacat fizikal—dari segi anggotanya, iaitu pekak/bisu, buta, cacat otak, cacat tubuh badan (anggota). Bukan yang cacat sosial, iaitu mereka yang mengalami masalah sosial, seperti penagih dadah, budak-budak nakal, pelacuran dan sebagainya).

Kelayakannya ialah bagi semua orang cacat, syaratnya, mereka bekerja. Kadar bantuan yang diberi ialah \$50.000 sebulan. Mereka juga haruslah memenuhi kehendak ini, iaitu: pendapatan pemohon adalah di dalam lingkungan \$20.000—\$300.00 sebulan; didaftarkan di bawah Jabatan Kebajikan Masyarakat; dan, pemohon tidak mendapat apa-apa bantuan dari mana-mana badan sukarela atau kerajaan; dan, pemohon berusia antara 18 hingga 55 tahun.

iv) *Bantuan Alat Otopedik/tiruan:*

Bantuan ini khusus untuk mereka yang cacat anggota, yang kurang penglihatan dan yang pekak, agar mereka dapat hidup berdikari.

v) *Bantuan Pelancaran:*

Bantuan diberi kepada keluarga yang miskin untuk menjalankan projek-projek tertentu, mengikut kebolehan masing-masing. Wang yang diberi adalah sebagai modal untuk memulakan sesuatu projek bagi memenuhi keperluan iktisad, peribadi dan keluarganya.

Juga diberi kepada orang-orang cacat, fizikal atau sosial.

Had bantuan yang diberi ialah \$500.00 sebagai modal asas, kemudian boleh lagi dipertimbangkan tambahan \$500.00 sekiranya mustahak, demi kepentingan projek yang sedang dijalankan itu. Bantuan dan janaan projek adalah di bawah seliaan pegawai tertentu, agar bantuan yang diberi sebagai modal itu tidak disalahgunakan.

*vi) Bantuan Am:*

Bantuan ini merangkum bidang yang luas dan perbelanjaannya diberi oleh Kerajaan Negeri masing-masing. Bantuan ini adalah untuk individu dan keluarga yang mengalami kesulitan hidup disebabkan oleh kesakitan, keuzuran, kemalangan, kecederaan, ketidakmampuan, atau kematian pencari nafkah.

*vii) Bantuan Persekolahan:*

Bagi menolong murid-murid sekolah yang dari keluarga miskin, membayar berbagai jenis yuran seperti yuran peperiksaan, kelas bimbingan, tambang bas, yuran asrama, menyediakan pakaian sekolah, dan lain-lain yang bersangkutan dengan persekolahan, supaya mereka dapat meneruskan pelajaran tanpa halangan disebabkan kurang mampu.

*viii) Bantuan kepada tanggungan tahanan:*

Bantuan kewangan diberi kepada anak-isteri orang tahanan agar mereka tidak menderita akibat pencari nafkah ditahan di penjara. Walaupun suami-suami mereka ditahan atas kegiatan subversif, tetapi bantuan tetap dihulurkan demi peri kemanusiaan.

*ix) Perkhidmatan pengeluaran dan pemasaran untuk orang cacat:*

Perkhidmatan ini memberi kemudahan untuk orang-orang cacat yang terlatih di berbagai institusi cacat untuk terus bekerja bersendirian. Pekerja cacat, di bawah skim ini, dibekalkan dengan bahan-bahan mentah yang dibeli dengan harga borong. Hasil perusahaan mereka dikumpulkan dan dipasarkan oleh Pegawai Pemasaran, Kementerian ini. Apabila perlu, latihan semula akan diberi kepada orang-orang cacat ini supaya membolehkan mereka menyertai dengan lebih berkesan. Oleh itu, me-

reka dibantu untuk menambahkan lagi pengeluaran mereka dan seterusnya memaksimakan pendapatan mereka itu.

x) *Bantuan malapetaka:*

Bantuan ini diberi kepada mereka yang ditimpa malapetaka atau bencana alam, seperti: ribut, banjir, kebakaran, tanah runtuh, tanaman bantut, (kemarau panjang). Bantuan serta merta diberi (untuk bantuan jangka pendek) dan juga bantuan jangka panjang—mengikut pada satu-satu keadaan.

Jabatan juga akan menyediakan Pusat-pusat pemindahan serta menguruskan keperluan mangsa-mangsa yang malang itu.

Begitulah antara beberapa bantuan yang diberi kepada masyarakat. Bantuan wang, jika diperlukan, hanya diberi sebagai usaha untuk mengatasi krisis sementara sahaja, dan lain-lain sumbangan seperti penasihat, rujukan, latihan penempatan kerja dan sebagainya adalah diusahakan supaya proses pemulihan akan lebih bermakna, lebih berkesan.

**Perkhidmatan Yayasan:**

Satu lagi bidang perkhidmatan (selain dari perkhidmatan luar yang dikelolakan oleh Jabatan ini,) ialah perkhidmatan yayasan. Kerja-kerja yayasan terbahagi kepada:

- 1) Pemulihan penagihan dadah (pusat-pusat pemulihan)—4 buah.
- 2) Sekolah Akhlak Lelaki dan Perempuan—5 buah.
- 3) Pusat pemulihan Wanita dan Gadis—4 buah.
- 4) Asrama Akhlak/Rumah Tahanan
- 5) Pemulihan Am
- 6) Rumah Kanak-Kanak—7 buah.
- 7) Rumah Orang-Orang Tua—8 buah.
- 8) Rumah Kesenangan—2 buah (untuk pesakit-pesakit melarat).
- 9) Pusat Pemulihan Pengemis—1 buah.

Kanak-kanak yang dimasukkan ke dalam Rumah Kanak-Kanak ialah terdiri dari mereka yang kehilangan kedua ibu bapa; terbiar akibat perpecahan keluarga; ibu bapa mengidap penyakit berjangkit seperti T.B., kusta dan sebagainya; ibu bapa daif; mereka yang terdampar; yang tidak terkawal; yang terdedah kepada bahaya moral; yang teraniaya atau yang terbuang (anak luarnikah) dan sebagainya.

Kemasukan kanak-kanak ini ke Rumah Kanak-Kanak ialah menerusi dua cara, iaitu: secara sukarela, dan secara, perintah



mahkamah.

Di Yayasan, kakitangannya bekerja mengikut giliran. Mereka menyelenggarakan berbagai aspek tugas—seliaan, kaunseling, bimbingan, menjaga tatatertib, mengajar dan mengasuh berbagai aktiviti.

Tiap Yayasan juga terdapat Lembaga Pengurus/Pelawat demi melibatkan penyertaan masyarakat setempat dalam pergerakan dan aktiviti yayasan berkenaan. Mereka ini dilantik oleh Menteri Kebajikan Am untuk tempoh selama tiga tahun. Tugas-tugas dan tanggungjawab mereka terhurai di dalam peraturan-peraturan (kaedah) Lembaga yang termaktub, demi kepentingan dan kebajikan penghuni-penghuni itu.\*

Begitulah secara ringkas dasar kebajikan masyarakat di Malaysia ini. Perancangan kebajikan masyarakat adalah berupa sebahagian besarnya, tanggungjawab pihak Kementerian, dan sebahagian kecil menjadi tanggungjawab kerajaan negeri. Kerajaan Pusat mengambil tanggungjawab utama terhadap berbagai aspek kebajikan masyarakat (pun terhadap pengambilan kakitangannya); dan pihak Kerajaan Negeri mempunyai tanggungjawab yang lebih khusus terhadap rakyatnya, seperti Bantuan Am, Bantuan Sekolah dan bantuan bencana alam (jika tidak menjadi malapetaka negara).

---

<sup>1</sup>Laporan mesyuarat Pakar Inter-regional mengenai 'Social Welfare Organisation and Administration' (U.N. Publications Sales No. E. 68. IV. 8).

<sup>2</sup>Henry J. Aaron—Why Is Welfare So Hard To Reform—1973.

\*Dirujuk dari KKA, Malaysia—Rancangan Malaysia Keempat 1981-1985, dan The Ministry of Welfare Services—An Appraisal.

\*Kertaskerja dan bincangan dari kursus Pegawai Kebajikan Masyarakat, Jan. 1980.

## 12: KEMAJUAN MASYARAKAT (KEMAS)

DASAR Kerajaan yang bermula dalam Bahagian Pelajaran Dewasa waktu itu, diletakkan di bawah Kementerian Pembangunan Negara dan Luar Bandar ialah untuk membentaras buta huruf sambil menggalakkan pelajaran Bahasa Kebangsaan. Pada asasnya, ialah untuk mengajar rakyat menulis dan membaca, mengira dan memahami tentang sejarah, ilmu alam, kesihatan, perekonomian kampung, juga lain-lain pengetahuan masyarakat.

Mungkin pada mulanya ia berupa tindakan berbentuk politik, kini KEMAS telah berkembang dengan pesatnya (dan di bawah \*Kementerian Pertanian). Semenjak tahun 1970, bahagian ini mengalih corak dengan memfokuskan terhadap kemajuan masyarakat dalam ertikata yang lebih luas, lebih bermakna.

Matlamat utama KEMAS merupakan dua aspek, iaitu:

- 1) menukarkan sikap masyarakat supaya lebih cenderung kepada kemajuan supaya mereka bersedia untuk mengambil bahagian yang aktif dalam perkembangan sosio-ekonomi dan juga politik di dalam proses pembangunan negara;
- 2) menggalakkan semangat berdikari di kalangan masyarakat supaya mereka sendiri akan mengambil alih tanggungjawab untuk mengambil tindakan-tindakan yang berkesan bagi memajukan sosio-ekonomi mereka.

Strategi yang digunakan bagi mencapai matlamat tersebut di atas itu adalah dengan berbagai cara tindakan, seperti: menyediakan masyarakat melalui proses memberi kesedaran dan menimbulkan masyarakat supaya mereka berkehendakkan satu-satu perkhidmatan; menggalakkan perkembangan dayausaha, iaitu untuk mewujudkan penyertaan masyarakat yang aktif demi meninggikan lagi taraf hidup mereka, dan sebagainya.

Memahami hakikat ini, demi mempertingkatkan kedudukan sosio-ekonomi masyarakat, berbagai kegiatan cara langsung ataupun cara tak langsung telah diusahakan oleh KEMAS. Segala kegiatan-kegiatan itu adalah seperti:

- (i) Rancangan Desa Usaha (RDU)—demi memajukan satu kawasan kecil dalam berbagai bidang, berdasarkan kepada keperluan dan keupayaan masyarakat (penduduk di situ). . . dirancang dan dilaksanakan oleh mereka sendiri

melalui JKKK (Jawatankuasa Kemajuan dan Keselamatan Kampung) ataupun Jawatankuasa Khas RDU. Contohnya, seperti Taman Bimbingan Kanak-kanak (TBK), Kelas Bimbingan Agama dan Peperiksaan Sekolah, Kumpulan Ekonomi Rumahtangga; di samping projek-projek seperti yang berupa Pertanian, Rumah Sempurna, Ternakan dan lain-lain.

- (ii) Ekonomi Rumahtangga—merupakan satu rancangan untuk memupuk dan memperbaiki keadaan keluarga di luarbandar melalui wanita-wanita yang mempunyai potensi dan berkebolehan mewujudkan dan merubah keadaan sosio-ekonomi dan sikap masyarakat.

Penekanan yang diberi di dalam kegiatan ini adalah dari aspek-aspek pemakanan dan kesihatan keluarga supaya taraf kesihatan keluarga di luarbandar dapat diperbaiki lagi. Juga, pendidikan mengenai pengurusan rumahtangga, misalnya seperti: perbelanjaan keluarga, penyediaan makanan seimbang, pengasuhan kanak-kanak, kemahiran-kemahiran tangan dan sebagainya.

- (iii) Kumpulan Latih Kerja—kemahiran-kemahiran dalam berbagai jurusan, seperti: motor-mekanik, memperbaiki radio/T.V., jahitan, kraftangan, pertanian dan ternakan—diajar mengikut kehendak, keperluan dan keupayaan masyarakat. (Diberi keutamaan khas pada golongan muda.)

- (iv) Rancangan Pedoman Tugasan (*Functional Literacy Programme*)—satu kegiatan untuk orang-orang tua yang buta huruf di mana matlamatnya adalah untuk membasmi buta huruf dan di samping meninggikan lagi mutu kehidupan para peserta dari segi sosial dan ekonomi.

- (v) Taman Bimbingan Kanak-kanak—untuk kanak-kanak pra-sekolah, mengadakan suasana di mana mereka ini dapat berkumpul dan berkembang secara sosial, fizikal, mental dan emosi di bawah bimbingan pemaju masyarakat. Pendidikan ini mengikut konsep, 'belajar melalui bermain'. Kesihatan dan pemakanan diberi keutamaan di dalam rancangan ini.

- (vi) Kutubkhanah Desa—memberi khidmat kepada masyarakat, menggalakkan dan menanam semangat suka membaca. Juga, ini menyediakan tempat pada kanak-kanak sekolah untuk menyiapkan kerja-kerja sekolah bagi mereka yang keadaan rumahnya tidak begitu sesuai. Penjaga

Kutubkhanah juga digalakkan memberi bimbingan kepada kanak-kanak ini.

#### Projek-projek Pembangunan:

KEMAS pada masa ini mempunyai tiga jenis projek yang dibiayai oleh Kerajaan secara langsung dan juga Pinjaman Bank Dunia, seperti:

- (1) Pusat Latihan Pembangunan Keluarga—punyai asrama penuh dan tiap satu dapat menampung seramai 120 peserta. Tiga buah kesemuanya di Negara ini.
- (2) Pusat Kegiatan Kemajuan Masyarakat (*Community Development Centres*)—di mana segala kegiatan kemas dipusatkan, menyediakan segala alatan, kemudahan latihan, yang akhirnya nanti, ia akan jadi sebuah pusat pendidikan dan sivik tempatan.
- (3) Institusi SEDAR (*Socio-Economic Development and Attitude Re-orientation*)—satu institusi latihan (kakitangan kerajaan ataupun tidak)—mereka yang terlibat secara langsung ataupun tak langsung, dalam aktiviti pembangunan masyarakat; juga bagi orang dewasa yang ingin 'melanjutkan pelajaran' dalam bidang pembangunan masyarakat. (Kini dalam proses pembinaan. Punyai kemudahan berasrama penuh, untuk menampung 300 peserta.)

Juga akan dibina satu Institusi Pembangunan Desa, untuk menyediakan masyarakat ke arah matlamat untuk menimbulkan minat dan kesedaran kepada masyarakat terhadap perlunya sesuatu perkhidmatan, agar mereka lebih berinisiatif, dan sebagainya.

#### Sistem Pelaksanaan Rancangan:

Segala kegiatan atau projek KEMAS diselenggarakan mengikut konsep Pembangunan Masyarakat, iaitu berdasarkan kepada kehendak, keperluan dan keupayaan sesuatu masyarakat. Kajian dibuat terlebih dahulu untuk menentukan jenis kegiatan yang diperluhi bagi sesebuah kampung dan perbincangan diadakan dengan JKKK. Penerangan-penerangan mengenai cara pelaksanaannya dan matlamat projek itu dihuraikan kepada bakal penerima rancangan demi menimbulkan minat di kalangan masyarakat. Cara ini juga dapat menyediakan mereka serta menyedarkan mereka terhadap segala peluang yang wujud serta

faedah-faedah yang akan dinikmati. Proses begini akan dapat menyediakan mereka sebelum menerima secara tergesa-gesa, oleh itu, penyertaan mereka nanti akan lebih bermakna, lebih bermanfaat. Dengan demikian juga, dapat merintis jalan bagi jabatan-jabatan yang lain untuk melaksanakan projek masing-masing.

Setakat ini, mengikut dasar yang ada, KEMAS bukanlah merupakan satu agensi yang memberi bantuan kebendaan dengan secara langsung kepada peserta-peserta rancangan. Ini adalah kerana salah satu peranan utama KEMAS ialah menanamkan semangat berdikari di kalangan masyarakat.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup>KEMAS—Ke Arah Pembangunan Masyarakat—1980.

\*YAB Perdana Menteri Dato' Sri Dr. Mahathir Mohamed pada Ogos 1981 mengisytiharkan bahawa Kementerian Pembangunan Negara dan Luar Bandar diwujudkan semula oleh itu KEMAS kini diletak di bawah Kementerian berkenaan—tidak lagi di bawah Kementerian Pertanian).

### 13: LAIN-LAIN

DI BAWAH tajuk ini, saya akan menyentuh secara ringkas beberapa Jabatan yang ada kaitannya dengan perkhidmatan sosial. Jabatan-jabatan itu adalah seperti: Lembaga Perancang Keluarga Negara; Perpaduan Negara; Jabatan Orang Asli; Bahagian Pencen (Jabatan Perkhidmatan Awam).

#### Lembaga Perancang Keluarga Negara:

Tujuan Lembaga ini berdasarkan kepada Akta Perancang Keluarga Bil. 42 Tahun 1966, iaitu menimbulkan kesedaran atas konsep perancang keluarga serta menggalakkan rakyat menerima amalan penyusunan keluarga sebagai usaha untuk menjaga kesihatan dan menjamin kesejahteraan hidup berkeluarga dengan pendapatan yang seimbang dengan taraf hidup.

Matlamat program perancang keluarga negara ialah mengurangkan kadar pertumbuhan penduduk tahunan dari 3% dalam tahun 1966 kepada 2% dalam tahun 1985.

Strategi-strateginya ialah dalam empat peringkat, iaitu:

- mewujudkan perkhidmatan perancang keluarga di kawasan perbandaran,
- memperluaskan ke pekan-pekan kecil dan yang berdekatan pusat-pusat kesihatan,
- menyambung kepada pusat kesihatan luarbandar,
- memperluaskan ke kawasan pedalaman luarbandar.

Pendekatannya berasaskan halacara klinik, menggunakan kakitangan perubatan/kesihatan dan pra-medikal untuk menyediakan berbagai *contraceptives* moden yang berkesan dalam suasana klinik.

Sistem menyalurkan khidmat ini terdiri dari Lembaga Perancang Keluarga Negara (LKPN) menerusi klinik-klinik mereka, dan Persatuan Perancang Keluarga. Juga di kawasan-kawasan luarbandar, perkhidmatan boleh diperolehi menerusi skim FELDA, penglibatan di estet-estet, dan bidan-bidan kampung.

Di beberapa negeri juga telah tertubuh Jawatankuasa Negeri Perancang Keluarga untuk menyclaraskan segala kegiatan dan perkhidmatan perancangan keluarga. Rancangan dibuat untuk mewujudkannya ke seluruh negara.

Mengenai pecahan kaum dan lain-lain, sila lihat Lampiran-

lampiran P-i, ii, iii) untuk analisa lebih terperinci dalam hal sensitif ini.

Didapati di samping 71% perempuan yang berkahwin, yang di dalam umur subur untuk melahirkan anak, tinggal di kawasan luarbandar, 80% yang menjadi penerima atau calon baru diberi perkhidmatan perancangan keluarga ini terdiri dari mereka yang tinggal di luarbandar—di kampung-kampung. Juga terdapat bahawa rancangan ini bergantung kuat pada pill-pill daripada lain-lain jenis atau cara merancangnya.

Program penyatuan perkhidmatan perancangan keluarga ke dalam perkhidmatan kesihatan luarbandar bermula dalam tahun 1971 dan terus berkembang dengan amat pesatnya. Hingga kini, program penyatuan ini termasuk 31 pusat kesihatan, 126 pusat-kecil kesihatan, 631 klinik-rumah bidan, 112 klinik desa dan 30 klinik kesihatan ibu dan anak. Peratusan yang agak tinggi ditumpukan dan diterima oleh pihak masyarakat luarbandar.

Dalam rancangan Malaysia ketiga diharap untuk mengurangkan kadar kelahiran daripada 31 tiap 1,000 dalam tahun 1975 kepada 28.2 tiap 1,000 dalam tahun 1985. Kadar kelahiran ini diasaskan kepada tiga angkubah (*variables*), iaitu, struktur umur penduduk-penduduk (kependudukan), umur perkahwinan atau *proportion* wanita yang kahwin, dan kesuburan kelamin. Struktur umur kependudukan di Malaysia adalah muda, iaitu lebih 40% di bawah umur 15 tahun. Seandainya kesuburan menjadi tetap (tidak berubah), *crude* kadar kelahiran pada tahun-tahun akan datang akan meningkat disebabkan struktur umur kependudukan berubah. Umur perkahwinan kini dianggap tinggi (hitung panjang umur perkahwinan bagi gadis ialah 23 tahun). Oleh itu, tidak ada harapan lagi bagi meninggikan umur memasuki gerbang perkahwinan itu. Dari itu, kalau sekiranya hendak diperendahkan kadar kelahiran bayi maka terpaksa dicapai menerusi mengurangkan kesuburan kelamin.

Perkara ini boleh dibuat dalam tiga cara, iaitu: pengambilan pengguna-pengguna baru mengamalkan perancangan keluarga, memperbaiki penyambungan (terus menerus) kadar penggunaan kontraseptif, dan memperbaiki kaedah penggunaan kontraseptif.

Perkhidmatan kesihatan luarbandar, Kementerian Kesihatan mengusahakan 60% kependudukan luarbandar pada masa ini (1977) dalam rancangannya. Rancangan-rancangan sedang diusahakan untuk meliputi segala penduduk luarbandar dalam

tahun-tahun 1985–1990. Projek bidan kampung juga diperluaskan untuk mendapatkan pengguna-pengguna baharu, di samping mendapatkan juga lain-lain kategori pekerja kesihatan tradisional, seperti bomoh, sinseh, dukun, dan sebagainya, boleh diambil dan dilatih untuk membekalkan kontraseptif.

Bagi mendapatkan gambaran yang jelas, kita sekarang lihat perangkaannya sebagai satu asas perbandingan.

Peraturan pengguna perancangan keluarga mengikut suku kaum antara tahun-tahun 1967–1976, seperti berikut:

Melayu	– 52.1%
Cina	– 37.4%
India	– 9.5%
Lain-lain	– 1.0%

Peratusan mengikut tempat kediaman:

	Bandar:	Luarbandar:
1974	19.7%	80.3%
1975	17.9%	82.1%
1976	19.4%	80.6%

Lebih dari 80% perancang keluarga adalah dari penduduk kawasan luarbandar. Lebih 85% dari mereka ini menggunakan pil-pil merancang keluarga.<sup>1</sup>

#### Perpaduan Negara:

Lembaga Perpaduan Negara menjalankan tugasnya sebagai satu unit pentadbiran di bawah Jabatan Perdana Menteri. Lembaga ini bertanggungjawab ke atas semua perkara yang berkaitan dengan soal-soal perhubungan kaum dan perpaduan negara.

Matlamat utama Lembaga ini ialah untuk membina satu masyarakat yang bersatupadu, demokratik, adil, *liberal*, dan progresif, selaras dengan prinsip-prinsip rukunegara. Oleh yang demikian, tugasnya ialah untuk membantu membina satu masyarakat dengan rakyatnya mensifatkan diri mereka sebagai warganegara Malaysia yang taat dan setia.

Untuk melaksanakan tujuan-tujuannya, Lembaga dibahagikan kepada tiga bahagian, iaitu: Bahagian Pentadbiran dan Kewangan, Bahagian Perhubungan Masyarakat dan Bahagian Penyelidikan.

Bahagian Perhubungan Masyarakat, misalnya, bertanggungjawab bagi mengintegrasikan rakyat berbagai kaum di negara ini melalui rancangan perhubungan masyarakat dan berbagai lagi projek, yang bertujuan untuk memupuk perasaan setia kepada



Raja dan Negara, di samping menggalakkan persefahaman dan kerjasama di kalangan berbilang kaum yang bermastautin di negara ini.

Rancangannya ialah seperti: menubuhkan Majlis Perhubungan Masyarakat yang merupakan badan untuk menyelaras aktiviti-aktiviti semua pertubuhan masyarakat dan juga menjadi satu badan penyelarasan di antara agensi-agensi Kerajaan dan pertubuhan/organisasi sukarela. Di samping itu, Majlis ini ialah badan perunding mengenai perpaduan kaum.

Kegiatan-kegiatan yang dijalankan di bawah rancangan ini ialah di dalam berbagai bidang pelajaran, riadah, kesihatan dan perumahan. Juga seperti, pertandingan bakat, kelas-kelas bimbingan kanak-kanak, kursus sivik (tatarakyat), gotong-royong, kelas-kelas urusan rumahtangga, kelas-kelas tarian, pertunjukan pentas, malam suaikenal dan sukan. Beberapa masalah sosial tempatan juga diselesaikan dengan perdampingan kaum akibat aktiviti-aktiviti tersebut.

Antaranya juga diwujudkan: jawatankuasa muhibah, dialog, khemahkerja perpaduan, pertukaran lawatan muhibah hari-hari perayaan, pesta permainan rakyat dan sebagainya,<sup>2</sup>—demi menjalin hubungan antara kaum di negara ini agar keselamatan dan kesejahteraan sosial dapat tercapai. Begitu pun penting juga peranan Rukun Tetangga.

#### **Hal Ehwal Orang Asli:**

Pada dasarnya, matlamat Jabatan Hal Ehwal Orang Asli (JHEOA) ialah untuk mewujudkan integrasi orang-orang asli dengan rakyat Malaysia yang lain. Bidang tugasnya ialah:

- mewujudkan program-program dan mengurus segala aspek kemajuan dan pembangunan orang-orang asli;
- bertanggungjawab menyediakan perkhidmatan-perkhidmatan sosial untuk orang Asli;
- bertanggungjawab mengurus dan mempergiatkan lagi usaha-usaha perangsaraf/geraksaraf di kalangan orang asli untuk mencapai matlamat mematahkan usaha-usaha yang serupa dari pihak Parti Komunis Malaya (PKM).

Untuk mencapai matlamat tersebut di atas, Jabatan ini terbahagi kepada enam bahagian, iaitu:

- (1) Bahagian Pentadbiran Am,
- (2) Bahagian Pelajaran,
- (3) Bahagian Perubatan dan Kesihatan,

- (4) Bahagian Pembangunan Sosio-Ekonomi,
- (5) Bahagian Penyelidikan dan Perancangan, dan
- (6) Bahagian Perhubungan dan Gerakan.

Jabatan-jabatannya terdapat di peringkat Negeri. Daerah dan kampung-kampung di negara ini. JHEOA terus dipergiatkan untuk membaiki keadaan sosio-ekonomi orang Asli untuk menggalakkan penyatuan mereka ke dalam masyarakat Malaysia. Untuk mencapai tujuan ini, 5,300 ekar tanah telah dimajukan untuk pertanian, manakala bantuan telah diberi untuk mendirikan syarikat-syarikat kerjasama, pusat-pusat memproses dan bengkel kraftangan. Sebagai tambahan, kemudahan kesihatan dan perumahan telah juga dibekalkan.<sup>3</sup>

Mengikut data kependudukan Orang Asli 1966<sup>4</sup>—walaupun sudah agak *out-of-date*, namun disebabkan sukar mendapati statistiknya, maka saya perturunkan juga bilangan untuk memberi kita satu gambaran kasar mengenai kedudukan ini.

Orang Asli terdiri dari tiga sukukaum, iaitu: Semang, Senoi, dan Melayu Asli. Yang paling ramai terdapat di negeri Pahang (hampir 20,000), diikuti oleh Perak (hampir 17,000), kemudian Kelantan (hampir 5,000), Selangor (hampir 4,600). Jumlah mereka ialah hampir 53,000 orang. Tidak ada orang Asli di negeri Perlis, dan Pulau Pinang.

Sukukaum yang paling ramai ialah Senoi (30,324), diikuti oleh Melayu Asli (20,814), dan Semang (1,805). Antara sukukaum yang terbesar itu pula terbahagi kepada suku-kecil seperti: Kintak, Kensiu, Jahai, Mendriq, Bateq, Lanoh, Temiar, Semai, Che Wong, Jah Hut, Semoq Beri, Mah Meri, Temuan/Belandas, Semelai, Jakun/Temoq, Orang Kanaq, Orang Seletar, dan Orang Kuala.

Menurut banci akhir tahun 1974, mereka berjumlah 60,000.

#### Bahagian Pencen:

Antara satu dari bahagian Jabatan Perkhidmatan Awam ialah Bahagian Pencen. Ianya bertanggungjawab untuk mentadbir semua undang-undang pemberian pencen, ganjaran dan elaun-elaun persaraan termasuk skim-skim balu dan anak yatim, pampasan pekerja dan lain-lain faedah persaraan yang layak dibayar kepada kakitangan perkhidmatan awam, kehakiman, suruhanjaya-suruhanjaya perkhidmatan dan ahli-ahli parlimen. Bahagian ini juga memberi khidmat nasihat mengenai perkara-perkara dasar yang berhubung dengan faedah-faedah persaraan anggota

tentera.

Pada masa ini, Bahagian Pencen membuat pembayaran kepada 52,632 pesara di Semenanjung Malaysia dan 4,700 pesara di Sabah dan Sarawak. Pembayaran juga dibuat kepada lebih kurang 7,700 pesara Kerajaan yang kini bermastautin di luar negeri. Dengan terlaksananya Laporan Suruhanjaya Gaji Harun pada tahun 1975, Bahagian ini telah diberikan tanggungjawab tambahan untuk mentadbir urusan pencen bagi kakitangan Badan-badan Berkanun dan Pihak-pihak Berkuasa Tempatan.

Dalam sektor swasta<sup>5</sup>, mereka yang tidak dilindungi oleh skim-skim pencen oleh majikan adalah diliputi oleh Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP) iaitu satu institusi keselamatan sosial dan simpanan. Di bawah KWSP, keselamatan sosial ada disediakan melalui skim simpanan yang diwajibkan. Pada permulaannya dihadkan kepada pekerja yang bergaji lebih kurang \$400/- sebulan. Had ini telah dinaikkan kepada \$500/- dalam tahun 1963 dan dalam tahun 1973 had ini telah dimansuhkan.

Di bawah skim ini pekerja-pekerja adalah dikehendaki menyumbangkan sebahagian daripada pendapatan mereka kepada KWSP dan sebahagian lagi sumbangan adalah daripada pihak majikan—kadar sumbangan sekarang ialah: pekerja 6%, majikan 7%. Kadar faedahnya kini meningkat 7% (mulai 1976).

Bilangan penyumbang yang berdaftar telah bertambah dengan kadar 100,000 setahun dan sehingga akhir tahun 1978, berjumlah 3,3 juta.

---

<sup>1</sup> Laporan—The National Family Planning Programme Of Malaysia—1977 ms: vi dan 16-41.

<sup>2</sup> Buku Rasmi Tahunan—Penduduk, Adat Resam dan Kebudayaan, ms: 12-17.

<sup>3</sup> Rancangan Malaysia Ketiga 1976-1980, ms: 252

<sup>4</sup> Baharon Azhar—Some Aspect Of The Relationship Of The Orang Asli And Other Malaysians—1972.

<sup>5</sup> Laporan Ekonomi, Kementerian Kewangan Malaysia 1979/80 ms: 209

## 14: PENUTUP

DALAM soal dasar sosial, telah banyak saya perkatakan tentang segala konsep, teori dan amali, dan model-modelnya, dengan harapan dapat nanti menjadi seorang pelaksana yang baik dan lebih 'matang'. Kita banyak memerlukan *social thinkers* di kalangan penggubal dasar supaya apa yang hendak dirancangan itu dapat memanfaatkan semua, tidak hanya dari segi ekonomi semata-mata. Unsur manusia ini harus jangan diketepikan, sekiranya sesuatu dasar itu hendak mendatangkan kesan yang bererti kepada masyarakat.

Mengguna atau berpandukan pada model adalah sangat berguna. Dalam konteks perkhidmatan sosial (selain dari segi Perumahan) segala resam dan tabii manusia itu sangat mustahak dan ini sering berubah dan bertukar. Dari itu, amatlah sukar untuk menyatakan dengan tepat sesuatu itu berlaku hasil dari tindakan tertentu. Oleh itu, amatlah payah kita menggunakan model ketentuan (*deterministic model*) yang dengan tegas dapat menyatakan, jika ini dibuat, maka ini akan berlaku. Misalnya, pada jabatan JKR, UDA dan lain-lain, jika wangnya sebanyak ini, pelannya begini, maka dalam jangka masa selama ini, bangunan yang begini bentuknya akan terbina. Ini dengan tegas dapat dilihat, sekalipun dalam masa bentuk perancangan lagi. Hal begini lazimnya tidak berlaku pada manusia. Oleh itu, dari segi perkhidmatan sosial, model kemungkinan (*probabilistic model*) adalah lebih baik digunakan, kerana tiada siapa pun dapat terlebih dahulu menclah, menjangka, menilik dan menyatakan dengan tepat sesuatu itu akan berlaku hasil dari tindakan seperti begini, kerana segala yang akan berlaku itu, hasil dari salingtindak beraneka faktor di dalam dan di luar individu/masyarakat tersebut.

Kita juga sering mendengar, dan terbaca, bahawa adalah sangat baik untuk 'membasmi' sesuatu keburukan itu, patut dilancarkan peperangan terhadap kemiskinan—*war against poverty*. Di negara-negara Asia dan Afrika, kita tahu penduduk yang paling ramai, adalah terdiri dari mereka yang miskin, yang menderita, yang kurang serba-serbi. Yang kayanya adalah segelintir manusia yang berkuasa, yang punyai kedudukan. Bertolak dari 'yang banyak, menang' dan punyai kelebihan undi dari pi-

hak yang sedikit (yang kaya—tapi berkuasa), maka tidakkah sebaliknya berlaku dalam sistem demokrasi ini? Mengapa, misalnya, dilihat dari sudut yang lain, tidak diutarakan, 'peperangan ke atas kekayaan'—*war against riches*? Banyak akan ketawa jika kita ketengahkan konsep ini, namun sebagai satu bincangan ilmiah, patut juga kita lihat dua aspek masalah, yang baik dan yang buruk, yang pro dan yang kontra. Apa pula risikonya?

Persoalan antara yang kaya dengan yang miskin papa ini sering mengharu fikiran dan menyentuh perasaan kita. Mujurlah di Negara kita ini tidak terdapat bilangan masyarakat terlampau ramai yang melarat menderita hingga susah mendapatkan makan minum untuk hidup. Bentuk struktur masyarakat kita ialah seperti bentuk berlian (*diamond-shaped*—♦)—iaitu kebanyakan rakyat jelata berada di bahagian tengahnya, cuma sedikit saja yang terlalu kaya dan terlalu miskin pada bentuk berlian itu, di hujung atas (kaya) dan bawah (miskin). Tidak seperti di setengah Negara mundur/sedang membangun yang strukturnya berbentuk *pyramid* (Δ) di mana kebanyakan yang miskin melarat di bawahnya dan di puncak segelintir sahaja masyarakat yang mewah kaya-raya. Ini berlaku hasil usaha dan ambil-berat kerajaan kita terhadap rakyat.

Adakah kerana pekerja sosial itu hanya menumpukan perkhidmatan kepada orang-orang miskin, yang kurang mampu dan yang tidak terdaya, maka kita sering melaung-laungkan hujah untuk melawan terhadap kemiskinan? Jika pekerja-pekerja sosial terdiri dari keluarga yang elitas, yang hartawan dan berkedudukan tinggi, klien mereka pula dari orang-orang atasan, hartawan, yang berpengaruh dan diberat-malu, mungkin imejnya akan lebih dinamis dan teguh, tidak hanya dianggap sebagai khidmat *residual* sahaja. Seolah-olah soal sosial, soal masyarakat yang terbanyak, yang dikelolakan oleh perkhidmatan sosial itu, tidak begitu penting, tidak begitu menarik dari segi kekuatan kes demi mendapatkan sokongan dan perbelanjaan yang lebih besar dari pihak-pihak yang berkenaan. Bukan sahaja di negara-negara membangun, tetapi hal sebegini juga berlaku di negara-negara maju, seperti contoh-contoh yang telah saya beri.

Di samping itu, kita tekankan nilai bandar pada mereka yang di luarbandar—yang menjadi sebahagian besar dari penduduk tanahair. Pegawai-pegawainya juga tinggal di bandar-bandar, jauh dari kawasan yang mereka harus tinggal dan berkecimpung. Tidakkah patut ditimbangankan menempatkan mereka ini

di luarbandar, di kawasan-kawasan terpencil dan secara langsung, bekerja dan berhubungan rapat dengan mereka untuk tugas pembangunan masyarakat yang lebih bererti. Ini dilihat dari sudut, masalah-masalah dibandar dan di luarbandar itu adalah agak berlainan, berlawanan dan kehendak masing-masing juga tidak sama. Disebabkan kehendak dan keperluan itu tidak sama, maka ini menghendaki fokus yang berlainan juga. Menggunakan pekerja lokal (*indigeneous*) adalah sangat bererti kerana ia lebih memahami jatuh-bangun masyarakatnya—setidak-tidaknya sebagai 'pembantu' pada Pegawai yang berkenaan. Strategi yang berpusat dari bandar itu, harus mendapat wajah dan bentuk baru. Begitu pun sebaliknya bila kita bincang tentang masalah bandar, urbanisma dan industrialisasi.

Membaca sebuah buku, saya tertarik komennya—

"Peristiwa 13 Mei, 1969 merupakan ledakan yang menyedarkan pembuat dasar bahawa kestabilan politik dan keharmonian negara tidak akan tercapai selagi jurang ekonomi antara kaum dibiarkan meluas dan peluang-peluang ekonomi dibiarkan tidak seimbang. Lantas dengan tegas Kerajaan merangka dan melaksanakan Dasar Ekonomi Baru yang meletakkan pertumbuhan ekonomi di atas asas perpaduan kaum. Selain daripada mempunyai tujuan-tujuan biasa untuk pertumbuhan, menghapuskan kemiskinan, mengurangkan pengangguran dan sebagainya, dasar ini menekan dua strategi baru untuk mewujudkan satu golongan pengusaha dan pedagang di kalangan kaum bumiputera dan menyusun semula masyarakat supaya mengurangkan pengenalan kaum dengan jenis pekerjaan tertentu".<sup>1</sup>

Lahir dasarnya dari air mata dan darah rakyat. Sekiranya tidak berlaku tragedi 13 Mei 1969 itu, mungkin tidak akan wujud Rukunegara, tidak akan lahir Dasar Ekonomi Baru (DEB) yang paling tegas dan bernas. Yang paling terbesar ialah unsur sosial, pada hemat saya, dilihat dari segi masyarakat majmuk, politik, agama, ras, ekonomi. Dari itu juga terlahirnya partai yang memerintah dari Perikatan (Komponen 3 Partai, UMNO, MCA dan MIC) kepada Barisan Nasional yang merangkumi beraneka partai politik yang cintakan keamanan dan aspirasi Negara. Unsur terpenting di dalam dasar yang dinamakan "Ekonomi Baru" itu ialah, Sosial—merapatkan jurang perbezaan dan menstrukturkan

semula masyarakat—satu tugas maha besar dan paling rumit. Satu cabaran besar terhadap Kerajaan dan rakyatnya.

Secara langsung, DEB ialah satu dasar Sosial Negara yang unik kepada Malaysia dan seharusnya diertikan sebagai satu dasar sosio-ekonomi baru, demi kepentingan rakyatnya.

Niat jujur Kerajaan dalam merangka dan melaksanakan DEB adalah sangat baik dan patut diberi pujian dan sanjungan—atas keberaniannya, atas ketegasannya. Namun begitu, ada pihak pelaksana, yang menjadi kakitangan kerajaan, yang menerima upah gaji lumayan dari kerajaan, kalanya bersikap menyeleweng. Hal-hal seperti sabotaj, melambat-lambatkan bayaran kepada pengusaha bumiputera, tinas-menindas bumiputera di peringkat pengurusan—seperti yang terlapor di akhbar-akhbar dan mendapat reaksi dari Pak-pak Menteri berkenaan itu, sangat-sangatlah dikesalkan. Pun, ada yang sudah menimbulkan isu DEB sebagai satu perkara politik.

Demi untuk merapatkan jurang perbezaan kaum dari segi ekonomi, sosial, pun kebudayaan dan sebagainya itu, adalah sangat baik, dilihat dalam konteks kita yang berbilang kaum ini. Juga, dari segi mendapatkan serta menyediakan pekerjaan untuk rakyatnya. Rakyat yang menganggur akan mendatangkan berbagai jenis masalah sosial.

Namun begitu, dengan meninggikan ekonomi rakyat—katakanlah, ramai yang sudah mewah, sudah kaya—akan juga melahirkan berbagai masalah. Lain pula bentuk masalahnya—masalah orang berada. Mereka nanti akan mulai berasa 'sombong', bongkak, *egocentric*, tidak pentingkan orang lain dan jiran sebelah-menyebelah—lihat saja sikap di kota-kota besar dan bandingkan pula dengan nilai yang wujud di kampung-kampung. Di desa-desa. Di luarbandar, di mana masyarakatnya masih kukuh dan tidak terlalu materialistik. Masih luhur dan suci. Biar pun bagaimana, demi keutuhan kaum (disebabkan masyarakat kita berbilang kaum) dan mengelakkan petaka, jurang ekonomi ini mesti diperkecilkan, disamaratakan.

Amat sukarlah bagi kita untuk mendapatkan kehendak yang samarata dan samarasa memandangkan manusia yang beraneka ragam selera dan pandangan hidup itu. Ini adalah hakikat yang perlu difahami oleh pihak penggubal dasar juga.

Berbagai soalan boleh kita ketengahkan mengenai 'kehendak' (*need*) ini. Siapa yang mentaksirkan 'kehendak' itu; bagaimanakah ianya di had-bezakan—segala ini adalah isu nilai sosial sese-

buah masyarakat. Segala kehendak akan lebih ketara apakala terdapat berbagai sumber, kemudahan dan puncakeluaran bagi memenuhi segala kehendak yang beragam itu pula.

Misalnya, kehendak untuk colek (*vaccination*) bagi mencegah penyakit T.B. atau campak itu akan sendirinya terhapus apabila keadaan bahayanya telah lenyap, oleh itu, kehendaknya berubah, bertukar kepada sesuatu masalah yang baru, yang timbul.

Sebaliknya, masyarakat juga mewujudkan dan mengadakan 'kehendak' ini, sebagai satu daya penggerak, daya pendorong, penggalak terhadap sesuatu keadaan. Dan, masyarakat akan terus berusaha, bergiat untuk mendapatkannya, untuk memenuhinya yang dianggap adalah mustahak untuk memperolehinya. Oleh itu, kehendak itu dibiarkan berterusan wujud di dalam masyarakat demi juga untuk satu keselamatan sosial. Misalnya, ada anak-pinak. Mereka yang tidak mempunyai anak akan berusaha sedaya upaya untuk mendapatkan anak—melalui anak-angkat. Hinggakan terjadi keadaan, menjual anak atau memperniagakan bayi. Pada orang Cina, anak akan mengekalkan 'seh' (*surname*)—yang lelakinya. Oleh itu, adalah sangat mustahak (yang tanpa anak) mencari anak. Juga, menurut adat.

Dari itu, perasaan berkehendak ini atau *sense of need* adalah hanya satu fenomina sosial. Ianya tidak statik, tidak beku-layu. Malah selaku satu daya penggerak untuk mencapai sesuatu tujuan peribadi. Ianya akan beransur hilang, akan lenyap apabila masyarakat sudah tidak menganggapnya mustahak lagi.

Begitu pun terhadap jangkaan sosial. Misalnya, mengenai jagaan kesihatan, perumahan dan sebagainya. Segala kehendak jagaan kesihatan ini akan berkurangan apabila tahap pelajaran rakyat meningkat, apabila ramai penduduk yang terpelajar dan memahami segala gejala-gejala buruk terbit dari amalan dan sikap yang tidak *hygienic*, tidak sihat itu. Atau masyarakat mulai merawati diri mereka sendiri, secara ke gedung-gedung ubat dan membeli ubat-ubat yang perlu untuk melegakan sesuatu penyakit (daripada berjumpa doktor). Masalahnya timbul lagi, apa halnya kalau ubat-ubat itu, ubat tiruan?

Bila diadakan skel keutamaan terhadap kehendak ini, terdapat dalam masyarakat, tidak ada yang sama. Ada yang sangat-sangat memerlukannya, juga masyarakat terdiri dari berbagai kelas, seperti kelas satu—atau kelas atas, pertengahan, dan bawah (rendah). Yang kaya dan yang miskin. Yang di bandar dengan yang di luarbandar. Sering juga terdapat bahawa takrifan



kehendak oleh pihak penggubal dasar itu berbau politik. Kerana segala ini punyai hubungan kelas dan segala Kementerian/Jabatan adalah punyai hubungan dengan mereka yang dilantik oleh rakyat—Wakil-wakilnya, untuk melihat sesuatu dasar itu akan mendatangkan faedah kepada rakyat yang melantik mereka, pada keseluruhannya. Dan pihak siapa pula yang menyalurkan perkhidmatan menurut kehendak rakyat, juga nilai para profesional dan pakar-pakar mengenai sesuatu, dipertimbangkan sama.

Adakalanya terdapat sikap membantut (*disabling*) masyarakat. Mereka ini diberitahu apa yang harus dilakukan, apa yang jangan dilakukan. Buat itu, buat ini. Diberi nasihat, dikaunsel—di mana-mana saja, di pejabat, di agensi, organisasi sukarela, di kalangan kawan-rakan, di rumah dan sebagainya. Ada yang berpendapat, biar Kerajaan sahaja yang menjalankan segala agensi yang berupa menyalurkan bantuan kepada rakyat. Ada buruk-baiknya. Sekiranya hanya diboloti oleh kerajaan, rakyat akan hanya memeluk tubuh dan sekiranya perkhidmatan tidak begitu cekap, mereka galak menghentam kerajaan sahaja. Oleh itu, amat pentinglah diwujudkan penyertaan orang ramai, seperti organisasi/agensi-agensi sukarela yang laksana cendawan tumbuh di negara kita ini. Ini adalah satu perkembangan yang sihat dan menguntungkan semua pihak.

Di kawasan-kawasan bandar kotor dan 'rosak' (*decaying urban areas*) terdapat banyak kejenayahan budak-budak. Dengan itu, diperbanyakkan lagi pasukan polis. Dengan adanya banyak polis, banyak tangkapan berlaku. Dengan itu, banyak masalah—dan ini 'membuktikan' bahawa kejadian sebegini akan berlaku dalam keadaan serupa itu, dalam bahasa Inggerisnya: *self-fulfilling prophesy* . . . jadi, betullah telahan itu, atas 'bukti-bukti' yang ada. Apa benarkah dan adilkah pandangan dan tanggapan kita sedemikian? Ini juga menghendaki satu dasar yang lebih mendalam dan meluas demi menjaga kepentingan dan kehendak budak-budak.

Bagaikanakah kita menentukan tentang kehendak ini? Apakah kriterianya? Dilihat dari pandangan orang ramai, pihak pentadbir, orang politik, profesional, pakar-pakar—atau siapa? Amat baik sekali kalau segala rupa bentuk dan pendapat ditimba dari berbagai lapisan masyarakat yang akan menjadikan dasar itu lebih menyeluruh—dari segi peringkat mikro atau mekro. Kiranya kehendak ini terbatas (tidak begitu mencukupi)

maka amat mustahak pula diadakan sistem pencatuan, agar hanya mereka yang benar-benar berkehendakkan sahaja yang diberi, yang mendapat bantuannya dan layanan.

Juga, kita sering buat bandingan dengan negara-negara yang maju (pada hemat saya, saya anggap mereka sebagai Negara Hilang-Nilai—yang terlalu materialistik hingggakan sudah lupa peradaban dan ketatasusilaannya), dengan apa yang kita sedang jalani. Buat bandingan adalah kurang tepat kerana sudah tentu tidak terbanding kerana kedua-duanya adalah berbeza dari berbagai segi. Sekadar menyatakan dan mengetahuinya saja tidaklah pula merugikan kita.

Berbalik pada kesihatan tadi (kerana aspek ini sangat penting dalam hidup kita di muka bumi ini), sesuai diwujudkan sistem jagaan-kesihatan yang berpusat di kawasan luarbandar, memandangkan ramai penduduk tinggal di kawasan-kawasan ini. Juga, adalah lebih baik difikirkan cara menghapuskan penyakit-penyakit oleh itu, mengurangkan daripada terlalu hala pada khidmat doktor (*doctor-centered*) dengan segala krisis yang *sophisticated*, yang menjadi bolotan para doktor. Mestilah dikurangkan juga salah-anggapan (*myths*) tentang hanya ubat dan rawatan cara Barat sahaja yang baik. Harus diberi perhatian yang lebih terperinci terhadap cara perubatan Timur—yang tidak terlalu menggunakan 'dadah' dan jarum injeksyen. Dan program kesihatan yang berpusat kepada masyarakat adalah sangat dikehendaki—dipandang dari segi geografi dan masyarakat berbilang kaum kita. Di tempat yang seperti ini, perkhidmatan, katakan, dari seorang Pembantu Hospital yang berpengalaman luas, adalah mencukupi daripada seorang pakar yang terlatih dari England atau Amerika.

Pernah disalahkan bahawa masyarakat kita terlalu bersikap menyerah pada untung nasib—sikap 'fatalistic'—segala yang telah ditakdirkan oleh Tuhan. Yang kita dengar hentaman dari mereka, yang anti sikap ini adalah hanya dilihat dari segi negatifnya sahaja. Tetapi, sikap menyerah pada untung nasib ini ada banyak baiknya. Dari segi positif. Ini saya katakan sesudah saya menjelajahi dan mengkaji masyarakat Barat, lebih-lebih lagi di England. Di sana, disebabkan terlalu mengejar kebendaan, kita dapat lihat bahawa kebanyakan katil-katil di hospital penuh sesak dengan mereka yang mengidap penyakit jiwa. Mereka mengidap penyakit jiwa kerana mereka rasa gagal dalam dunia ini mengejar kekayaan, mendapat kemewahan. Mereka tidak me-

nyerah kepada Tuhan kerana sudah begitu tipis imannya. Berbeza dengan masyarakat kita di Timur, yang masih kuat pada pegangan agama, lebih-lebih lagi, Islam. Oleh itu, biarpun bertungkus-lumus mengusahakan sesuatu, jika gagal, maka kita menyerah pada Tuhan, kerana Tuhan lebih berkuasa, maha mengetahui—jadi, mengapa, dirusuhkan sangat hingga masuk wad sakit jiwa. Inilah yang sering kita lupa, yang kita katakan sikap *fatalistic* itu melemahkan, merosakkan, malah, sebaliknya adalah benar. Orang Barat tidak tahu falsafah agama oleh itu, mereka memberi salah nilai, dan ada antara kita terbawabawa olehnya.

Dalam perubahan kestrukturkan memerlukan perubahan juga dalam peraturan, kaedah dan cara serta segala yang bersangkutan dengan masyarakat dan alamnya. Dalam pada itu, apabila peraturan diubah, menghendaki juga perubahan nilai masyarakatnya, kalau tidak, perubahan kestrukturkan sudah pasti akan gagal, akan menemui jalan buntu. Nilai juga punyai dua aspek: satunya ialah nilai yang negatif, dan lagi satu ialah, yang positif. Yang negatif patut diubah, ditukar, malah dibuangkan kerana ianya membantut dan menghindar kita. Ianya merugikan dan merosakkan. Nilai positif pula eloklah dikembangkan, diperkukuhkan dan perteguhkan kerana ianya adalah yang mendatangkan faedah. Begitu pun, nilai agensi, nilai negara, masyarakat dan nilai peribadi.

Sebagai contohnya lagi, kalau rakyat dipinta mengubah sikap dalam konteks jayadiri dan masyarakat begitu yakin dan tekad untuk menjayakan dari segi pertanian. Tetapi sekiranya tidak ada taliair atau perairan yang secukupnya maka apa ertinya cakup terhadap mengubah nilai dan sikap, apakala infrastrukturnya tidak disediakan. Ini akan melemah-hancurkan semangat rakyat.

Nilai adalah menjadi asas terpenting dalam hidup masyarakat bertamadun. Dari segi moral dan sosial, pun dari segi kesihatan, mengawal pelacuran dengan cara mendaftarkan mereka dan mengadakan tempat tertentu bagi kegiatan maksiat mereka itu, adalah sangat sesuai, sangat baik. Ini adalah satu perancangan sosial, satu dasar yang memandang jauh ke depan, demi menjaga kesihatan rakyat. Tetapi kita jangan lupa, negara ini mempunyai agama rasminya, Islam—seperti yang termaktub di dalam Perlembagaan Persekutuan. Dengan cara dasar sedemikian, sudah tentu melanggar hukum Islam, secara langsung. Oleh itu,

dasar sosial ini, sekalipun kita semua akui adalah baik, tetapi dalam konteks negara ini (yang agama rasminya ialah, Islam—dan agama lain juga tidak disekat perkembangannya) sukar, atau mustahil dapat dilaksanakan. Inilah kalanya, penggubal dasar menghadapi *dilemma*.

Mengenai 'pilihkasih secara membina' (*positive discrimination*) yang wujud di mana-mana negara pun di dunia ini, bukanlah hanya untuk membeza-bezakan antara kaum dengan sikap prasangka, berat sebelah dan sentimen perkauman. Cara 'membina' ini ialah demi untuk keharmonian kaum dengan dasar yang positif.

Semua kita sedar, keadaan kepincangan yang wujud sekarang ialah disebabkan kesilapan sejarah (*historical wrong*) yang dilakukan semasa penjajahan dahulu. Kita tahu, negara-negara di Asia dan Afrika didatangi mubaligh Kristian dan dari itu, diikuti Penjajah. Tanpa mubaligh-mubaligh ini yang membuka jalan kepada kaum penjajah itu, negeri berkenaan tidak akan terjajah. Dan berpunca dari mereka inilah, segala sekolah-sekolah Kristian terbina, dengan maksud untuk memperkembangkan agama mereka. Orang-orang Melayu, disebabkan sikap dan dasar sekolah-sekolah berkenaan yang galak menukar agama-agama penuntut-penuntutnya supaya memeluk agama yang baru itu, membuatkan orang-orang Islam tidak berminat untuk belajar di dalamnya. Ini, secara langsung, membuat mereka mundur, dan hanya sekadar hadir sekolah rendah—sekolah rakyat.

Bukan sahaja kaum bumiputera ketinggalan di bidang pelajaran, malah di bidang kesihatan (yang segala hospital yang lengkap ditumpukan di bandar-bandar sahaja) dan beberapa Jabatan yang punyai sikap pilih pekerja dari hanya satu kaum, buat keadaan sangat tidak seimbang. Sungguh menjolok mata dan menggeritkan perasaan mereka yang rakyat di negara ini—tak kira apa kaumnya. Dan yang tidak seimbang inilah perlu di-perseimbangkan waima apa sekalipun akibatnya. Bukan sahaja dari pihak bumiputera, tetapi juga lain-lain kaum di negara ini agar mereka tidak pula ketinggalan terus.

Pada pelajaran, perkembangan yang sangat pesat berlaku. Dari segi pembangunannya, dan juga dari segi perubahan dalam sistem peperiksaan. Kalau dulu kertas peperiksaan dirangka dan diperiksa oleh pihak *Cambridge*, kini dikelolakan oleh Badan di negara ini. Begitu pun peperiksaan hingga ke peringkat Sijil Tinggi Persekolahan. Ini jelas membayangkan kemampuan Ke-

menterian Pelajaran. Demi menjaga mutu sijil/ijazah, bilangan Universiti mesti dihadkan kalau tidak, ianya akan jadi kertas yang tak berguna. Misalnya, lihat sahaja di beberapa negara jiran di mana terdapat Universiti berkecamuk—kerajaan dan swasta—dan mutu sijil/ijazah mereka sangat rendah dan tidak berguna. Kita tidak mahu Negara ini mengikut jejak langkah itu, dari itu, Kerajaan mestilah berhati-hati dan berani menghadkan bilangan universiti di Negara ini, jangan asalkan ada sahaja—takut nanti (dan bukanlah mustahil) ianya jadi pusat pengajian tinggi yang 'menelur dan menetaskan' anasir-anasir yang kurang diingini dalam konteks masyarakat berbilang kaum di negara kita ini.

Untuk menjaga tatatertib (disiplin) pula, diwujudkan satu cara yang digelar 'Sistem Musa'—tentang lahirnya sistem perundingan di semua sekolah berasrama (menengah) dan politeknik dengan itu nanti, akan dapat merapatkan lagi hubungan antara penuntut dengan guru-guru. Satu *penal* penuntut akan ditubuhkan dan sekiranya terdapat apa-apa ketidak-puasan hati, segala itu dapat disalurkan melalui badan ini. Dengan itu nanti, diharapkan dapatlah melegakan kegelisahan mereka agar mereka lebih tatatertib dan bertanggungjawab.

Dalam soal disiplin ini, yang sering diperkatakan peri mero-sotnya tingkah laku penuntut di sekolah dan tidak terkawalanya oleh pihak guru terhadap murid-murid yang 'keras kepala', samseng yang punyai 'geng' itu, banyak menimbulkan keraguan di kalangan ibu bapa dan orang ramai.

Naib Canselor Universiti Kebangsaan Malaysia, Datuk Dr. Awang Had Salleh di satu seminar, berpendapat bahawa kera-maian pelajar melebihi maksima 600 orang di sekolah-sekolah rendah boleh menyuburkan keadaan tidak berdisiplin—dan konsep disiplin itu merupakan satu dasar yang amat penting dalam sistem persekolahan di negara ini. Menurut hemat beliau, dari segi profesion perguruan, dasar yang diletakkan dalam Penyata Razak amat menasabah bahawa sekolah-sekolah rendah jangan membenarkan mengambil pelajar melewati angka maksima 600 orang. Menurut pandangan beliau, sekiranya pelajar terlalu ramai sudah tentu menggunakan tenaga guru yang lebih banyak lagi dari segi bilangannya dan akan lebih ter-ancam suasana kemesraan malah akan wujud kelompok-kelompok kecil yang menyeleweng dari norma-norma sekolah.

Dengan berpelajaran akan pula meninggikan jangkauan sosial masing-masing. Sekiranya pekerjaan tidak wujud, setimpal de-

ngan kelulusan anak muda ini akan melahirkan punca kegelisahan—kegelisahan golongan muda yang berpelajaran.

William H. Beveridge berkata:

*"The greater evil of unemployment is not physical but moral, not the want it may bring but hatred and fear which it breeds"*.

Dari itu, gunatenação manusia digembeleng oleh semua sektor — Kerajaan, Badan-badan Berkanun, Swasta dan Persendirian — untuk tenaga pekerja disalurkan ke tahap yang lebih berfaedah, lebih teratur dan lebih bermaruah. Jabatan Belia, Jabatan Buruh dan berbagai lagi jabatan dari pihak Kerajaan, wujud untuk cuba menyelesaikan masalah gunatenação ini.

Dari segi Perumahan, soalan tentang penukaran syarat tanah, peraturan birokrasi yang menyulitkan, pembahagian lot, kelulusan plan bangunan dan pemberian sijil kelayakan terus wujud. Masalah setinggan juga semakin meningkat. Misalnya, di Wilayah Persekutuan terdapat lebih 175,500 setinggan dan kawasan sesak, dan mereka menjadikan sejumlah 21% dari penduduk Wilayah Persekutuan. Dari angka ini, 45% terdiri dari kaum Cina, 44% Melayu, dan 11% India. Keadaan kependudukan di Wilayah Persekutuan ialah: 58% Cina, 25% Melayu dan 17% India. Kadar tambahan setinggan ini ialah 4% setahun. Dari itu, adalah amat sesuai kawasan-kawasan setinggan dan sesak itu ditingkatkan ke tahap yang lebih baik (*upgrade*) di samping terus menyediakan rumah-rumah kos rendah.

Tidak ada ertinya mengadakan undang-undang itu dan ini, memaksa pihak pemaju perumahan menyediakan 50% atau 70% rumah-rumah untuk bumiputera kalau sekiranya pihak bumiputera tidak terdaya, tidak mampu membelinya. Apa gunanya hanya mengadakan syarat dan undang-undang kalau segala itu tidak diikuti, tidak dipatuhi, yang juga akan seolah-olah diperolok-olok dan dipersenda-mainkan. Biarlah lebih *realistic* bila mengadakan sesuatu syarat—tidak hanya menjadi satu *political stunt* sahaja. Gimmik politik seperti ini akan bertindak secara 'boomerang' yang akan membidaskan kembali sistem yang tidak betul. Di samping syarat, perlu juga disediakan infra-strukturanya agar segala yang menjadikan syarat dapat diikuti oleh semua yang terlibat.

Oleh itu, ada baiknya pada sesuatu ketika, pembangunan pesat perumahan ini terpaksa diperlambatkan sedikit atau dibekukan buat sementara waktu.

Kawan saya yang baru balik dari lawatan ke Malaysia Timur

(Sabah) begitu tertarik dengan cara bayaran bantuan yang diberi kepada rakyat di sana. Tanpa analisa lanjut, beliau terus menca-dangkan bahawa elok ditirukan sahaja skim 'pencen' kepada orang-orang tua, sebagai satu cara insuran sosial. Semua yang berumur 60 tahun ke atas, diwajibkan pembayaran pencen (per-cuma). Tetapi, implikasinya tidak diperincikan jika ditiru bulat-bulat sistemnya kepada keadaan di Malaysia Barat. Negara ini kini mempunyai penduduk muda yang lebih setengahnya ber-usia bawah 25 tahun—dan, apa hal dalam masa 35 tahun akan datang dengan skim pencen percuma ini di mana semua pen-penduduk punyai hak menerima pencen? Ditokok lagi dengan kesan perancangan keluarga itu serta bilangan penduduk yang produktif akan bertukar sebaliknya, yang akan memapakan eko-nomi negara. Banyak hanya menerima dari memberi.

Dari segi dasar awam, ini adalah sangat baik, manfaat, ber-guna pada rakyat jelata tetapi dasar awam, iaitu dasar sosial juga perlu diperseimbangkan dengan dasar ekonomi negara ini, supa-ya negara tidak kucar-kacir, tidak merosot ekonominya. Kalau dibebankan pula tanggungjawab besar pada segelintir penduduk yang produktif, dikenakan berbagai aneka cukai-mukai, mereka yang hartawan, yang kayaraya akan akhirnya lari ke Negara lain di mana sistem cukainya tidak sebegitu tinggi—contohnya, ke-adaan di Britain sekarang dengan sistem Negara Kebajikannya, yang menimbulkan banyak sungutan, berbagai masalah dan ter-bit beraneka rasa tidak puashati (di Britain, dalam tahun 1995, dianggarkan peratusan yang mencapai umur 85 tahun ialah 57%). Oleh itu, dari bekerja dan dibebankan berbagai cukai, le-bih baik menganggur dan mengutip sahaja hak mereka dari segi skim faedah sosial apabila segalanya diperuntukkan oleh negara. Ini secara langsung akan menjadikan rakyatnya malas—juga con-tohnya, di Australia dan lain-lain.

Sistem ini juga akan menggugat atau merenggangkan hubung-an erat anak-anak dengan ibu bapa mereka kerana segala wang 'pertaruhan' dan peruntukan diberi kepada negara secara po-tongan gaji bulanan—demi menjaga ibu bapa mereka tatkala tua nanti. Apa hal mereka yang tidak mempunyai anak? Yang tidak bekerja (oleh sesuatu sebab)? Atau yang terlalu banyak anak? Oleh itu, sistemnya akan kelam-kabut, lebih-lebih lagi kalau sistem Negara Kebajikan itu ditiru bulat-bulat atau ditiru secara membutatuli dalam keadaan negara yang majmuk, yang memeg-gang berbagai falsafah hidup oleh rakyatnya, yang masih kukuh

dengan adat tradisi ke Timuran—seperti kaedahnya di Malaysia ini. Pertalian kekeluargaan masih kukuh, masih murni.

Beginilah, secara ringkas, masalah manusia yang tali-temali berpunca dari berbagai segi—sosial, politik, agama, ekonomi, kebudayaan, nilai, pentadbiran dan lain-lain lagi. Disebabkan dasar sosial itu terwujud dari perkhidmatan sosial, perancangan serta pelaksanaannya menghendaki pengertian dan timbang rasa pihak ahli ekonomi, maka ianya menghadapi berbagai masalah yang mencabar!

---

<sup>1</sup> Pembangunan Dan Masalah Ekonomi—Jilid 1, DBP.



## LAMPIRAN

## ANALISA KESTRUKTURAN SEKOLAH:

### 1. Segi Ekonomik:

- Sekolah kepunyaan siapa? Rendah, Menengah, Pelajaran Tinggi.
- Yuran penuntut terpaksa membayar (atau pelajaran percuma).
- Di mana mereka dapatkan bahan-bahan bacaan (buku dan lain-lain).
- Siapa yang hadir dan di sekolah apa?
- Berapakah peratusan kadar keciciran?
- Apakah perbelanjaan pelajaran untuk anak-anak bagi status keluarga yang berbeza?
- Sebagaimanakah bebasnya penerimaan orang ramai terhadap pelajaran formal?
- Siapa yang belanja perjalanan sekolah? (subsidi, *tuition*, peruntukan dll.)
- Di manakah sekolah-sekolah berkenaan itu terbina (dari segi lokasi ilmu alam).
- Berapakah nisbah (*ratio*) kependudukan bandar/luarbandar.
- Berapakah perbelanjaan untuk mengambil kursus yang berlainan (misalnya, Undang-undang, Perubatan, Ilmu Kemasyarakatan dll.)
- Berapakah pula perbelanjaan untuk bertukar sekolah—belajar di sekolah lain. (Adakah pelajaran yang lebih baik, bayaran lebih tinggi?).
- Siapa yang menganggotai staf (pengajar/pendidik); gaji mereka; taraf kelayakan mereka dan sebagainya.

### 2. Sosial:

- Dari sektor masyarakat manakah segala penuntut itu berasal? Juga dari peringkat yang berlainan, seperti: rendah, menengah, tinggi.
- Apakah taraf yang diberi kepada pekerjaan teknikal/eksekutif (*blue-collar/white-collar jobs*) dari penuntut dan ibu bapa?
- Cara manakah pelajaran itu dihubungkan kepada *pyramid social* (misalnya sekolah rendah, menengah, tinggi dan sekolah *exclusive*) dibandingkan dengan sistem-sistem yang

lain?

- Adakah menerusi pelajaran dapat menggabungkan (*integrate*) penuntut ke dalam masyarakat yang ianya berasal atau datang; atau sebaliknya, mengasingkan para pelajar dengan masyarakatnya.
- Adakah terdapat bilangan yang terlampau ramai graduan-graduan di dalam sesuatu bidang hinggakan sukar untuk memperoleh pekerjaan?
- Adakah wujud keadaan 'pelarian' pihak cendekiawan (*brain-drain*)?
- Dari sektor manakah dalam masyarakat pihak pengajar/guru itu datang?

### 3. Politik:

- Apakah perhubungan institusi politik terhadap pelajaran?
- Apakah peraturan-peraturan pelajaran yang dikenakan oleh Kerajaan?
- Sejauh manakah pelajaran menjadikan para penuntut itu bertambah kritikal terhadap keadaan di mana mereka tinggal (masalah kebangsaan)?
- Sejauh manakah sistem persekolahan menanamkan semangat nasionalisma (kebangsaan)? Adakah semangat yang kritikal, atau hanya jadi 'pat turut' segala program kerajaan?
- Siapa yang boleh membina dan menguruskan perjalanan sekolah?

### 4. Keideologian (*Ideological*):

- Apakah pelajaran formal itu mempunyai erti kepada:—
  - ibu bapa
  - pelajar
  - guru-guru
  - pentadbir (sekolah)
  - kerajaan
  - jabatan agama?
- Jenis kursus apakah yang diambil oleh para pelajar?
- Selepas tamat pelajaran, di mana mereka ini pergi?
- Methoda apakah yang dipergunakan dalam pelajaran? (penyelidikan, berdayausaha, kuliah, atau hanya secara *spoon fed*)
- Adakah sistem lumba-berlumbaan digalakkan di dalam dan antara sekolah?

### 5. Keagamaan:

- Mengapakah kumpulan keagamaan membuka sekolah? Menyemai nilai-nilai?
- Bagaimanakah sekolah-sekolah agama, dari segi pelajaran, jika dibandingkan dengan lain-lain sekolah biasa, (yang tidak berunsur agama)?
- Bagaimanakah ajaran agama diberi melalui sekolah-sekolah—
  - sebagai subjek (mata pelajaran) tambahan.
  - digabungkan ke dalam kurikulum?
- Apakah isinya kandungan pelajaran keagamaan itu? (atau bagaimanakah agama punyai hubungan dalam hidup, di sekolah agama?)
- Siapa yang hadir atau masuk ke sekolah-sekolah agama ini?
- Apakah perbezaan sekolah agama dengan lain-lain institusi pelajaran?
- Dengan cara apakah sekolah-sekolah agama melibatkan diri terhadap mereka yang 'susah' dalam masyarakat, atau kepada rakyat mewah?

dipetik dan disesuaikan,  
dari ASICC, Manila, Philippines,  
—Arnold Vanderbroech,

## PENILAIAN:

### Mengapa Menilai?

Adalah menjadi kenyataan bahawa sesuatu keputusan itu mestilah dibuat, untuk memilih A atau B berasaskan pada penilaian sesuatu bentuk, jenis, keadaan dan sebagainya. Lain orang yang hendak mengambil keputusan akan menilai mengikut isu yang berlainan, oleh itu, tidaklah sama dan tetap.

Sesuatu penilaian yang terang, jelas, terbuka akan menonjolkan apa yang sepatutnya hendak dipernilai. Kriterianya nanti akan lebih *explicit*, lebih *formalise* (sekalipun keputusan terakhir yang tercapai, itu mengeneipkan kriteria berkenaan).

### Apa Yang Sepatutnya Hendak Dinilai?

Ini berkaitan dengan apa yang dianggap unggul (*ideal*) dan keadaan kebenaran (*reality*). Kehendak klien ialah dari segi keperimanusiaan (*humanistic*).

Dari sudut apa yang patut dinilai itu, ialah: kecekapan, kekesanan dan penerimaan (*acceptability*)—oleh SIAPA?

(1) Menilai sistem/keadaan pentadbiran, perancangan, keutamaan—adakah ini memberi peluang kepada keutamaan di peringkat tempatan/daerahan? Adakah terdapat kawalan yang sesuai di peringkat pusat? Terdapatkah cukup kawalan pada sumber-sumber/kemudahan/puncakeluaran? Adakah kumpulan yang ber'kehendak'kan diberi keutamaan yang patut? Adakah sistemnya mempunyai segala penerangan yang diingini, yang diperlui?

### Menilai Kekesanan:

Tetapkan matlamat/takrifan matlamat—dalam menentukan keutamaan, adakah segala itu dapat tercapai?

Siapa yang menggunakannya? Adakah mereka yang perlukan perkhidmatan, dapat?

Adakah mereka yang tidak memerlukannya, yang dapat?

Adakah mereka yang dapat terdiri daripada mereka yang sangat-sangat ber'kehendak'kannya. Mereka yang berkehendak tetapi tidak dapat, adakah mereka gaduh? Tak puas hati? Mengapakah (kalau ada) mereka yang sangat berkehendakkan, tidak dapat? (Sebaliknya) adakah mereka yang dapat, tidak berke-

hendakkannya??? Apa pula perkhidmatan ini dilakukan pada mereka yang dapat.

(Segala ini, pencapaian matlamatnya, mestilah ditumpukan pada yang termampu mencapainya. Melalui perkhidmatan demi perkhidmatan. Untuk mengendalikannya, perlu juga memahami struktur sosial di dalam konteks sesuatu sistem/masalah. Lakukan cara lebih bersestematik atau cara kadar tambah, agar dapat tercapai keadaan masyarakat yang samarata demi keadilan sosial).

#### Penilaian Kecekapan:

Adakah kegunaan yang baik diperlakukan kepada sumber-sumber yang ada? Misalnya: bolehkah kemudahan hospital digunakan dengan cara lain yang tidak akan meningkatkan lagi perbelanjaan tetapi akan lebih berkesan pada kesihatan atau meringankan penderitaan kesakitan dan sebagainya?

Bolehkah dengan sedikit tambahan kemudahan/sumber akan dengan nyatanya bertambah baik kesihatan; adakah hospital terhalang daripada cekapnya disebabkan kekurangan sumber??

Adakah peruntukan kerajaan mencukupi/tak mencukupi? Saluran-saluran lain, pihak swasta—beri kemudahan yang cukup? Adakah kita menggunakan perkhidmatan doktor dengan cekap dan berkesan? Adakah kita gunakan sistem catuan? Senarai menunggu dll. dengan berkesan?

#### Penilaian Penerimaan (acceptability):

Adakah mereka menggunakan perkhidmatan apabila mereka memerlukannya? Adakah mereka yang memerlukannya itu yang menggunakannya? Apa hal dengan mereka yang memerlukannya tetapi tidak ambil kesempatan menggunakannya? Adakah perkhidmatan 'menarik' dan menjaga kakitangannya? Adakah pendapat orang ramai suka dan bersetuju serta menyokong programnya?

#### Bagaiman Hendak Dinilaian?

Beberapa teknik (bagaimana ianya hendak dilakukan).

- (i) Tinjauan contoh (*sampling survey*) untuk penerimaan umum/penggunaan dll.
- (ii) *Action Research* (cara penyelidikan)—lakukan sesuatu perkara dan lihat apakah kekesanannya.

- (iii) Analisa kos-faedah.
- (iv) Kajian Kekesanan-kos—misalnya: untuk buat X akan melibatkan perbelanjaan Y, bolehkah capai X dengan cara lain dan kurangkan kos?
- (v) *Randomized Controlled Trials* (Cuba Kawalan Rambang)—iaitu, beri perkhidmatan dll. kepada setengah orang, tidak beri kepada yang lain dalam keadaan yang sama; atau beri perkhidmatan yang berbeza pada kumpulan yang sama berkehendakkan, dan lihat apa berlaku?
- (vi) Undi Pendapat (*opinion poll*)
- (vii) Audit—segala isu/perkhidmatan/bidang yang mustahak: misalnya Doktor (*general practitioner*)—tinjauan contoh tentang nota kes-kes, tinjauan diagnosa dan rawatan yang diberi, tinjauan tentang kemudahan makmal, rujukan hospital, bagaimana sistem *appointment* temu-janji dibuat dan sebagainya.  
 Audit (periksa, *check*) segala kejadian perubatan/sosial yang mustahak. Kalau ada apa-apa *enquiries*.  
 Audit segala prosesan yang penting—seperti komunikasi/ko-ordinasi antara staf dalam berbagai bahagian.

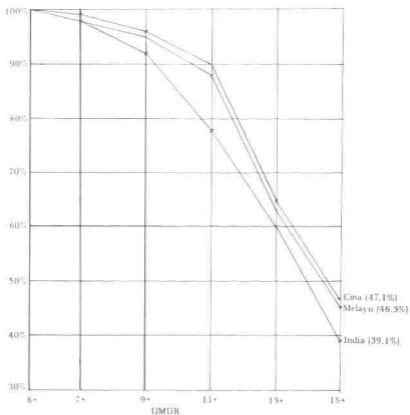
### Penutup:

Penilaian adalah satu tindakan/proses politikal.

Tidak boleh dibuat tanggapan tujuarah yang dipersetujui, berkaitan dengan kekesanan/kecekapan dan lain-lain. Implikasi itu dirasakan kurang selesa, malah menakutkan. Terdapat banyak aktiviti-aktiviti di berbagai Jabatan/Kementerian yang tidak dibuat penilaian.

Pada perkhidmatan untuk manusia, sering terdapat ketidakcekapan—sukar untuk memenuhi selera rakyat. Hospital misalnya, terdapat pesakit di dalam dan di luar (*outpatient*)... bagaimanakah hendak dinilai mengikut kos? Kos pada pesakit/orang ramai/kerajaan/pentadbiran??? Atau pada masalah melahirkan bayi di hospital, tetapi kalau masyarakat tidak terima, masih suka beranak di rumah, bagaimana hendak diukur kecekapan? Penerimaan rakyat, bukan perkhidmatannya yang tidak baik. Ini juga bertunjang pada nilai masyarakat tempatan, dan sebagainya.

## Lampiran C



Peratusan belia dilahirkan dalam tahun 1956, yang didaftarkan di dalam semua jenis sekolah mengikut kaum.

Di Semenanjung Malaysia keadaan yang membimbangkan berlaku antara keciciran kumpulan dalam umur—sekolah. Dalam tahun-tahun 1956—1970, lebih dari 50% kanak-kanak yang masuk sekolah dalam Darjah 1 berhenti sekolah apakala mereka sampai ke Tingkatan III. Dari bilangan ini, lebih dari 40% terciir sebelum pun mereka berpeluang masuk ke Sekolah menengah. Ini adalah satu keadaan menyedihkan memandangkan bahawa peperiksaan kemasukan ke Sekolah-sekolah Menengah telah dimansuhkan dalam tahun 1964, oleh itu, kegagalan dalam peperiksaan bukanlah satu sebab keciciran itu.



Kumpulan Umur	Lahir 1960				Lahir 1956			
	Melayu	China	India	Total	Melayu	China	India	Total
Umur 15+ (Form III or IV)	1976				1972 (%)			
Jumlah Daftar <i>Secular Enrolment</i> Secular Enrolment (Form III & Less) (Tak kaitan dengan Agama)					46.3	47.1	39.1	46.0
					44.7	47.1	39.1	45.1
					35.3	39.0	30.0	36.4
Umur 13+ *Form I or II)	1974				1970 (%)			
Jumlah Daftar <i>Secular Enrolment</i>					61.7	63.4	56.6	62.2
					59.7	63.4	59.6	61.2
Umur 11 <sup>+</sup> (Darjah VI)	1972 (%)				1968 (%)			
Jumlah Daftar <i>Secular Enrolment</i>	90.5	90.7	79.9	89.6	87.7	90.1	78.1	87.8
	90.6	90.7	79.9	89.6	87.0	90.1	78.1	87.5
Umur 9 <sup>+</sup> (Darjah IV)	1970 (%)				1966 (%)			
Jumlah Daftar Secular Enrolment	95.9	97.2	90.4	95.8	95.1	96.6	91.2	95.3
	96.0	97.2	90.4	95.9	94.9	96.6	91.2	95.3
Umur 7 <sup>+</sup> (Darjah II)	1968 (%)				1964 (%)			
Jumlah Daftar Secular Enrolment	99.3	99.3	98.1	98.3	98.7	99.3	98.8	98.9
	99.3	99.3	98.1	98.3	98.7	99.3	98.8	99.0

## MALAYSIA: BILANGAN PENUNTUT DI BERBAGAI PERINGKAT PELAJARAN, 1975-80

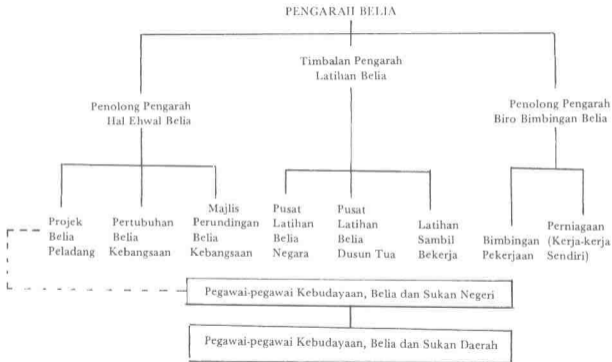
	Bilangan Penuntut				Pertambahan (%)	
	1975 (Sebenar)	1978 (Sebenar)	1980		1976-78	1976-80
			Matlilat asal RTM)	Matlilat RTM di- pinda)		
<b>Rendah</b>						
Sekolah-sekolah Kerajaan <sup>1</sup> dan sekolah-sekolah bantuan Kerajaan <sup>2</sup> (Peratus dari semua peringkat)	1,890,974 68.4	1,967,314 64.8	2,209,040	2,037,734 61.7	4.0	7.8
<b>Menengah Rendah</b>						
Sekolah-sekolah Kerajaan dan sekolah-sekolah bantuan Kerajaan Maktab Rendah Sains MARA	642,313 760	765,056 1,653	812,122 -	845,825 2,400	19.1 117.5	31.7 215.7
Jumlah: (Peratus dari semua peringkat):	<u>645,075</u> 23.2	<u>766,709</u> 25.1	<u>812,122</u>	<u>848,225</u> 25.6	<u>19.2</u>	<u>31.9</u>
<b>Menengah atas</b>						
<b>Sastera dan sains</b>						
Sekolah-sekolah Kerajaan dan sekolah-sekolah bantuan Kerajaan Maktab Rendah Sains MARA Kolej Tunku Abdul Rahman	166,260 149 -	220,388 775 71	277,773 - -	285,382 1,050 80	32.6 420.1 -	71.6 604.7 -
<b>Vokesyenal dan teknik</b>						
Sekolah-sekolah Kerajaan dan sekolah-sekolah bantuan Kerajaan Jumlah	11,904 <u>178,313</u>	16,509 <u>237,743</u>	25,920 <u>305,693</u>	28,172 <u>314,684</u>	38.7 <u>33.3</u>	136.7 <u>76.4</u>
(Peratus dari semua peringkat)	6.4	7.8	9.5			
<b>Menengah tinggi</b>						
Sekolah-sekolah Kerajaan dan sekolah-sekolah bantuan Kerajaan Maktab Rendah Sains Mara Kolej Tunku Abdul Rahman Jumlah	17,990 - 2,905 <u>20,895</u>	25,023 64 3,846 <u>28,933</u>	38,908 - - <u>38,908</u>	38,681 185 3,740 <u>42,606</u>	39.1 - 32.4 <u>38.5</u>	115.0 - 28.7 <u>103.9</u>
(Peratus dari semua peringkat)	0.8	0.9	1.3			

1. Termasuk sekolah bantuan penuh di Semenanjung Malaysia.

2. Termasuk sekolah bantuan tidak penuh di Semenanjung Malaysia.

Ruju: RMT '75-80'

# RAJAH ORGANISASI PENTADBIRAN BAHAGIAN BELIA



## Lampiran G

%Penduduk Cergas Dalam Tenaga Buruh Ikut Umur, Seks, Malaysia dan Semenanjung Malaysia, 1970

Umur	Malaysia			Semenanjung Malaysia		
	Lelaki	Perempuan	Total	Lelaki	Perempuan	Total
10-14	9.8	9.1	9.4	9.0	7.7	8.4
15-19	53.0	34.6	43.7	53.2	33.0	40.3
20-24	87.3	43.1	64.8	87.3	41.9	64.1
25-29	93.4	40.1	66.5	93.5	38.4	65.1
30-34	94.1	40.5	67.2	94.4	39.0	66.5
35-39	93.9	41.8	67.3	94.0	40.0	66.4
40-44	92.9	41.9	67.6	93.2	40.0	66.6
45-49	91.3	42.5	66.7	91.5	40.7	65.7
50-54	86.9	38.4	63.2	86.7	36.6	62.0
55-59	76.6	30.9	55.1	75.6	29.2	53.5
60-64	66.4	28.1	48.1	65.2	23.7	45.3
65+	46.9	13.9	30.1	46.0	12.9	30.0
10 ke atas	66.3	32.3	49.4	64.8	30.1	47.4
15-64	81.6	38.9	60.2	81.2	37.2	56.8

## Lampiran H

% Penduduk Dalam Tenaga Buruh Mengikut Umur, dan Seks di  
Semenanjung Malaysia, 1970

Umur	Total		Melayu		China		India	
	L	P	L	P	L	P	L	P
10-14	9.0	7.7	9.1	7.2	9.3	8.7	7.5	7.5
15-19	52.3	33.0	53.0	28.8	53.6	39.9	48.5	30.6
20-24	87.1	41.7	86.0	35.8	88.9	51.2	86.8	39.8
25-29	93.5	38.8	92.4	37.3	94.9	39.4	94.1	40.3
30-34	94.3	39.3	93.3	39.9	95.5	36.1	95.9	45.3
35-39	94.1	39.8	93.4	42.3	95.1	34.2	95.6	47.2
40-44	93.1	40.5	92.5	44.7	94.0	31.4	94.3	42.0
45-49	91.4	40.7	91.0	47.0	92.3	29.0	92.4	41.6
50-54	86.5	36.6	87.5	44.0	85.7	26.1	86.1	32.6
55-59	75.4	29.2	79.1	38.4	75.7	21.2	64.3	18.4
60-64	65.0	23.7	71.7	30.9	63.3	16.7	47.4	10.5
65+	46.0	12.9	54.2	18.3	40.7	8.3	30.1	5.5
10 ke atas	65.8	30.6	66.2	31.1	65.3	29.3	63.9	30.3
15-64	81.0	37.2	37.1	37.6	81.7	36.5	79.4	36.2

**MALAYSIA: PERBELANJAAN PEMBANGUNAN AWAM BAGI PROGRAM-PROGRAM  
KESIHATAN DAN KESIHATAN PENDUDUK YANG DIPINDA, 1976-80**  
(\$ juta)

	Peruntukan asal RMT 1976-80	Peruntukan dipinda RMT 1976-80
Perkhidmatan kesihatan awam	73.70	119.02
Kemajuan kesihatan dan kebersihan:		
Perkhidmatan kesihatan luar bandar.....	58.59	92.28
Kebersihan luar bandar dan bekalan air masyarakat	8.97	17.26
Perkhidmatan kesihatan bandar	5.38	7.97
Pekerjaan kesihatan pekerja	0.38	0.34
Pengawalan penyakit berjangkit:		
Program kawalan penyakit batuk kering	0.14	0.71
Program kawalan penyakit kusta	0.24	0.46
Perkhidmatan rawatan pesakit	187.91	239.93
Hospital baru	127.54	156.15
Tambahan dan membaiki hospital	60.37	83.78
Perkhidmatan kesihatan gigi	4.53	6.69
Program latihan	21.95	32.92
Pembantu perubatan	21.13	31.29
Ijazah lanjutan	0.82	1.63
Program kesihatan lain	62.06	84.67
Program pendudukan dan kesihatan keluarga	27.00	46.49
Jumlah	<u>377.15</u>	<u>529.72</u>

Rujuk: RMT 1975-80

## SEMENANJUNG MALAYSIA: KEMUDAHAN KFSIHATAN LUAR BANDAR, 1978

Negeri	Pusat kesihatan		Pusat kesihatan kecil		Jumlah		Klinik bidan dan klinik desa	
	Bilangan	Penduduk bagi tiap-tiap kemudahan	Bilangan	Penduduk bagi tiap-tiap kemudahan	Bilangan	Penduduk bagi tiap-tiap kemudahan	Bilangan	Penduduk bagi tiap-tiap kemudahan <sup>1</sup>
Johor	12	92,559	40	27,768	52	21,360	247	3,715
Kedah	7	145,070	27	37,611	34	29,867	178	4,790
Kelantan	6	119,580	28	25,624	34	21,102	139	4,147
Melaka	4	92,268	15	24,605	19	19,425	65	4,394
Negeri Sembilan	3	145,436	16	27,269	19	22,964	92	3,931
Pahang	7	70,849	28	17,712	35	14,170	177	2,339
Perlis	1	133,038	6	22,173	7	19,005	29	3,695
Perak	12	108,135	40	32,441	52	24,954	192	5,318
Pulau Pinang	4	105,686	12	35,229	16	26,422	57	5,791
Selangor	7	145,548	28	36,387	35	29,110	136	5,958
Trengganu	4	92,386	16	23,096	20	18,477	82	3,623
Jumlah	67	110,251	256	28,855	323	22,869	1,394	4,302

<sup>1</sup> Termasuk bidan-bidan di pusat kesihatan besar dan pusat kesihatan kecil. Dari jumlah 1,394 klinik bidan, 192 telah dinaikkan taraf kepada klinik desa.

MALAYSIA: PEMBAHAGIAN DOKTOR<sup>1</sup> MENGIKUT NEGERI, 1975-78

Negeri	Bilangan doktor		Bilangan penduduk bagi tiap-tiap doktor	
	1975	1978	1975	1978
Johor	262	271	5,739	6,070
Kedah	103	141	10,893	8,397
Kelantan	84	96	9,464	8,791
Melaka	107	103	4,429	4,941
Negeri Sembilan	121	134	4,702	4,589
Pahang	103	124	6,165	5,741
Perlis	26	42	5,000	3,476
Perak	323	364	5,619	5,293
Pulau Pinang	280	307	3,203	3,114
Sabah	104	107	7,221	7,700
Sarawak	142	162	7,838	7,456
Selangor <sup>2</sup>	1,051	1,146	1,897	1,917
Trengganu	51	61	9,509	8,622
Jumlah	2,757	3,058	4,460	4,347

<sup>1</sup> Termasuk doktor persendirian.

<sup>2</sup> Termasuk Wilayah Persekutuan.

Rujuk' RMT 1975-80



## Lampiran L

## Kejadian Penyakit-Penyakit

	1979 (Sebenar)	1980 (Sebenar)
1. Taun	1	1,536
2. Polio	124	18
3. Demam Denggi	400	475
4. Demam Panas ( <i>Typhoid</i> )	2,133	1,519
5. Cirit-Birit	565	486
6. Makanan Beracun ( <i>Food Poisoning</i> )	456	598
7. Batuk Kering (T.B.)	4,552	4,294
8. Kusta	218	205
9. Difteria (Sakit Kerongkong)	99	71
10. Batuk kokol ( <i>Whooping cough</i> )	122	76
11. Campak ( <i>Chickenpox</i> )	1,813	1,634
12. Measels	3,769	3,093
13. Infectious Hepatitis	1,928	1,573
14. Bengkak Beruk ( <i>Mumps</i> )	4,196	1,633
15. Siplis	366*	461*
16. Puru	138	94
17. Untut ( <i>Filarialsis</i> )	413	136
18. Pengguguran ( <i>Septic Abortion</i> )	223	234
19. Puerperal Fever	230	116

## Nota:

Penyakit Kanak-kanak Yang Umum:

— Campak, Batuk Kokol, Difteria dan Tetanus Y (kancing gigi).

Kematian Kanak<sup>2</sup>. Disebabkan Penyakit Utama:

— Pneumonia, Penyakit Jangkitan dan Parasit, Cirit-Birit, Penyakit Kurang Makanan.

—\* Menurut Dr. Sulaiman Hj. Daud, Timbalan Menteri Kesihatan bahawa terdapat penyakit kelamin (STD—sexually transmitted disease) mendapat rawatan di hospital/klinik Kerajaan tiap tahun kira-kira 5,000 Tetapi yang tidak dirawat, dianggarkan melebihi 20,000. Dari kajian tersebut didapati:

punca dari pelacur — 89.1%

punca dari suami — 56.2%

(pengidapnya isteri<sup>2</sup>)

punca dari jurujual — 19.3%

—\*dari laporan Mingguan Malaysia

Ahad, 21 Sept, 1980, ms: 14.

## Lampiran M

**MALAYSIA: KEMAJUAN PERUMAHAN SEKTOR AWAM  
DAN SWASTA, 1976-78**  
(unit)

	Bilangan yang dirancang (1976-80)	Bilangan yang siap	Bilangan unit di bawah berbagai peringkat pelaksanaan
<b>Sektor Awam:</b>			
Skim-skim perumaha awam <sup>1</sup>	62,200	11,395	30,923
Program perumahan agensi-agensi Persekutuan dan Lembaga-lembaga Kemajuan Wilayah (FELDA, FELCRA, DARA, KEJORA, KETENGAH)	53,100	19,574	11,571
Rumah-rumah kakitangan Lembaga-lembaga Kemajuan Tanah Sarawak dan Sabah dan Jabatan Orang Asli	41,300	18,600	13,807
Projek perumahan PKEN-PKEN, Syarikat Perumahan Pegawai- Pegawai Kerajaan Pinjaman dan lain-lain program perumahan yang kecil <sup>2</sup>	6,900	1,846	559
	<u>57,300</u>	<u>14,521</u>	<u>11,191</u>
jumlah kecil	<u>220,800</u>	<u>65,936</u>	<u>68,051</u>
<b>Sektor Swasta:</b>			
Pemaju-pemaju Swasta <sup>3</sup>	100,000	81,628	33,300
Syarikat-syarikat Kerjasama Orang-orang perseorangan dan kumpulan-kumpulan	12,000	2,470	1,759
	<u>150,000</u>	<u>45,600</u>	<u>15,200</u>
Jumlah kecil	<u>262,000</u>	<u>129,698</u>	<u>50,259</u>
Jumlah	<u>482,800</u>	<u>195,634</u>	<u>118,310</u>

<sup>1</sup> Termasuk program perumahan kos rendah PKEN-PKEN

<sup>2</sup> Tidak termasuk projek perumahan PKEN secara usahasama

<sup>3</sup> Termasuk projek perumahan PKEN secara usahasama

BILANGAN UNIT YANG LULUS DIBINA X JENIS STRUKTUR X NEGERI, SEMENANJUNG MALAYSIA, 1976

Jenis Struktur	Negeri - Negeri											
	Johor	Kedah	Kelantan	Melaka	Negeri Sembilan	Pahang	Perak	Perlis	Pulau Pinang	Selangor	Trengganu	Semenanjung Malaysia
Banglo												
Berasingan	32	6	—	43	35	2	20	—	—	296	—	434
Setengah Berasingan	310	124	—	118	56	4	106	—	194	214	12	1,138
Jumlah	310	130	—	161	91	6	126	—	194	510	12	1,572
Teres												
Satu Tingkat	650	98	—	360	537	94	700	17	81	2,110	25	4,672
Dua Tingkat	17	39	—	125	—	12	124	5	169	1,569	15	2,075
Jumlah	667	137	—	485	537	106	824	22	250	3,679	40	6,747
Pangsa	—	—	—	—	—	—	12	—	—	130	—	142
Rumah Kedai	139	—	—	31	76	9	87	—	—	439	—	804
Lain-lain	—	—	—	458	—	1	21	—	—	34	—	514
Jumlah Besar	1,148	267	—	1,135	704	122	1,070	22	467	4,792	52	9,779

## BILANGAN UNIT YANG LULUS DIBINA X HARGA KOS SEUNIT X JENIS STRUKTUR, SEMENANJUNG MALAYSIA, 1976

Jenis Struktur	Harga Kos Seunit											Jumlah
	Kurang daripada \$15,000	\$15,000 - \$25,000	\$25,000 - \$30,000	\$30,000 - \$35,000	\$35,000 - \$40,000	\$40,000 - \$45,000	\$45,000 - \$55,000	\$55,000 - \$65,000	\$65,000 - \$80,000	Lebij daripada \$80,000	Tidak diketahui	
Banglo Berasingan	—	—	—	18	—	6	42	16	42	267	43	434
Setengah Berasingan	8	78	248	182	—	54	142	214	140	34	38	1,138
Jumlah	8	78	248	200	—	60	184	230	182	301	81	1,572
Teres Satu Tingkat	413	1,600	889	391	—	—	—	—	—	—	1,379	4,672
Dua Tingkat	—	39	45	237	418	419	504	308	—	—	105	2,075
Jumlah	413	1,639	934	628	418	419	504	308	—	—	1,484	6,747
Pangsa Rumah Kedai	4	12	—	—	6	—	—	—	—	—	120	142
Lain-lain	—	13	53	—	30	49	26	93	145	179	216	804
	—	—	2	—	—	32	—	—	6	—	474	514
Jumlah Besar	425	1,742	1,237	828	454	560	714	631	333	480	2,375	9,776

## Lampiran Q

Bilangan Penerima mengikut kumpulan Kaum Dalam 1975 dan 1976 dan Kadar Tambahan Antara 1975–1976 dan 1967–1976:

	Melayu	Cina	India	Lain- Lain	Jumlah
1975	42,257	20,724	6,055	512	69,348
1976	43,990	23,424	7,092	704	75,210
% Beza	(+ 4.6)	(13.0)	(+ 17.1)	(+37.5)	(+8)
1967–1976	311,034	222,975	56,969	5,846	596,874
(%)	52.1	37.4	9.5	1.0	100.0

Kadar Penerima Mengikut per Seribu Wanita yang sesuai mengikut kumpulan Kaum, Dalam Tahun 1976

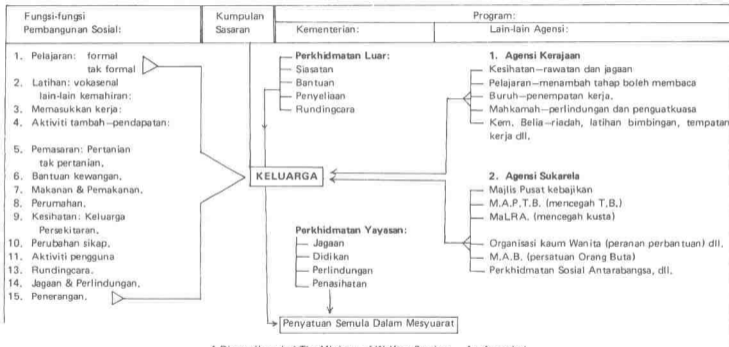
	Melayu	Cina	India	Lain-lain
(ii) Bilangan Penerima (1967–1976) Wanita Yang Sesuai ( <i>Eligible</i> ) (15–49 tahun) Kadar Penerima per 1,000 Wanita yang sesuai	311,034	222,975	56,969	5,846
	865,647	497,651	160,397	13,857
	339	453	335	412

Peratusan distribusi penerima (*acceptors*) mengikut tempat (*location*) klinik dan tempat duduk Penerima:

(iii)

Tahun	Clinic Location		Residence of Acceptors	
	Urban	Rural	Urban	Rural
1968	70.0	30.0	Tak Lapor	
1974	43.5	56.5	19.7	80.3
1975	39.4	60.6	17.9	82.1
1976	41.1	58.9	19.4	80.6

## Peranan Kementerian Kebajikan 'Am Dalam Pembangunan/Kemajuan Keluarga:



\* Disesuaikan dari The Ministry of Welfare Services – An Appraisal



## SUMBER RUJUKAN

- Waterston, Albert.—Development Planning.—The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1965.
- Dykman, John W.—Social Planning, Social Planners and Planned Societies, *Journal of the American Institute of Planners*, XXXII, 2 March, '66.
- Kahn, Alfred J.—Theory And Practice Of Social Planning—Russel Sage Foundation, New York, 1969.
- Brown, R.G.S.—The Management Of Welfare, Fontana/Collins, Great Britain, 1975.
- Livingstone, Arthur.—Social Policy In Developing Countries, Routhledge and Kegan Paul, London, 1969.
- Perlman, R and Gurin, A.—Community Organisation and Social Planning, Willy, 1972.
- Girma, Y.W.—New Themes In Social Work Education, I.A.S.S.W. 1972.
- Lichfield, N. et al.—Evaluation In The Planning Process, Pergamon Press, 1975.
- Golbert, Neil and Specht, Harry—Dimensions Of Social Welfare Policy.
- Eric Sainsbury—The Personal Social Services, Pitman Publishing Ltd. London, 1977.
- Cooper, Michael H.—Rationing Health Care, Croom Helm, London, 1975.
- Kegan, Maurice and Terry, James—The Organisation Of A Social Services Dept., Bookstall Publications, London, 1973.
- Byrne, Eileen M.—Planning and Educational Inequality (A Study of the rationale of resource allocation) NEER Publication Co. Ltd, Berks., 1974.
- Kaim-Caudle, P.R.—Comparative Social Policy And Social Security, Martin Robertson and Co., London, 1973.
- Rein, Martin—Social Science, Public Policy, Penguin Education, 1976.
- Griffiths, Daniel E.—Administration As Decision-Making, in *Administrative Theory in Education*, University Of Chicago, 1958.
- Trecker, Harleigh B.—Social Work Administration, Association Press, New York, 1971.
- Warham, Joyce—Social Policy In Context, B.T. Batsford Limited, London, 1970.
- Titmuss, Richard M.—Social Policy (An Introduction) George Allen and Unwin Ltd, 1974.
- Mishra, Ramesh—Society and Social Policy, (Theoretical Perspective on Welfare), The MacMillan Press Ltd, London, 1977.
- Marshall, T.H.—Social Policy, Hutchinson University Library, London, 1972.
- Hussay, D.E.—Corporate Planning: Theory And Practice, Pergamon, London, 1974.
- Coville, Walter J, et al—Abnormal Psychology, Barnes and Noble Inc., N.Y. 1965.
- Bradshaw, Jonathan—The Concept Of Social Need, *New Society*, No. 496, 30.3. 1972.
- Harris, Robert—Policy Analysis and Policy Development—The Urban Institute, *Social Service Review*, 47 (3).
- Klein, Rudolf et al—Social Policy And Public Expenditure, (a commentary on the 1975 expenditure white paper) Centre For Studies In Social Policy, March 1975.
- Cooper, Michael H.—Rationing Health Care, Croom Helm, London, 1975.
- Coddington, A—Cost Benefit—as a new utilitarianism, *Political Quaterly*, Vol. 42, 1971.



- Ratchliffe, Donald—Coast Benefit Analysis and The Personal Social Service, Policy And Politics, Vol. 2, No. 3, March 1974.
- LeGrand, Julian et al.—The Economics Of Social Problems, The MacMillan Press, London, 1977.
- Judge, Ken—Economic Analysis And Productive Efficiency In The Personal Social Services: The Differential Use Of Manpower, International Journal Of Social Economics, 3, 2, 1976.
- Williams, Alan—Efficiency In The Social Services (Aspects of Social Policy). Basil Blackwell and Mott Ltd, Oxford, 1975.
- Hall, Anthony S.—The Point Of Entry, George Allen and Unwin Ltd, London, 1974.
- Mullen, Edward J. et al.—Evaluation of Social Intervention, Jossey-Bass Inc. Publisher, London, 1972.
- Malaysia 1977—Buku Rasmi Tahunan (suntingan: Baniyamin Ariff) Percetakan Negara, Kuala Lumpur, 1979.
- Anggaran Belanjawan Program Dan Prestasi 1980, Kementerian Kewangan Malaysia, Jabatan Percetakan Negara, K.L. 1979.
- Clearing House For Social Development In Asia, Vol. 11, No. 3, Dec. 1976. (Ed. Dr. Gottfried Voelker).
- New Sunday Times, Jan. 20, 1980.
- Training For Industry, Ministry of Labour and Manpower, K.L.
- Utusan Malaysia—makalah: Maimunah Yusoff, ms: 12, 5 Mac, 1980.
- The New Sunday Times—makalah, John Pillai, ms: 19, June 29, 1980.
- Murad b. Mohd. Noor (Pengerusi)—Laporan Jawatankuasa Di atas Kajian Pendapat Mengenai Pelajaran Dan Masyarakat—Laporan Keciciran—Bahagian Perancangan dan Penyelidikan Pelajaran, Kementerian Pelajaran dan Jabatan Perangkaan, 1973.
- Laporan Jawatankuasa Kabinet Mengenai Pelaksanaan Dasar Pelajaran, Kementerian Pelajaran Malaysia, K.L. 1979.
- Daniel Chan—The House Price Spiral, New Sunday Times, June 1, 1980.
- Malay Mail (newspaper report).
- McMichael, Joan K.—Health In The Third World,—studies from Vietnam, The Russell Press Ltd, Nottingham, 1976.
- King, Maurice—Medical Care In Developing Countries, Oxford University Press, Nairobi, 1966.
- Abel-Smith, Brain—Value For Money In Health Services, Cap. 11 Heineman, London, 1976.
- The National Family Planning Programme of Malaysia, (Final Report of External Review Team, appointed by the Government of Malaysia) June 1977, University of Malaya Press, K.L.
- Kajian Separuh Penggal, Rancangan Malaysia Ke Tiga, 1976—1980, Jabatan Cetak Kerajaan, K.L. 1979.
- Perlembagaan Persekutuan, Jabatan Peguam Negara Malaysia, K.L. 1970.
- Broady, Maurice—Planning For People, The Bedford Square Press, London WC1, 1977.
- Laporan Tahunan 1978—Unit Penyelidikan Socio-Ekonomi dan Perancangan Jabatan Perdana Menteri, Percetakan Negara, K.L. 1980.
- Laporan Ekonomi—Kementerian Kewangan Malaysia 1979/80, Percetakan Kerajaan, 1979.

- Report Of The International Expert Meeting on Social Welfare Organisation and Administration—United Nations Publications, Sales No. E. 68. IV. 8.
- Aaron, Henry J.—Why Is Welfare So Hard To Reform,—Studies In Social Economic, The Brookings Institution, Washington DC, 1973.
- Kementerian Kebajikan Am—Rancangan Malaysia Ke Empat, 1981—1985.
- The Ministry Of Welfare Services—An Appraisal.
- Pembangunan Dan Masalah Ekonomi, Jilid 1, Dewan Bahasa Dan Pustaka, Kuala Lumpur, 1979.
- KEMAS—Ke arah Pembangunan masyarakat—Bahagian Kemajuan Masyarakat, Kementerian Pertanian Malaysia, 1980.

26 APR 1994