

Masalah-Masalah Pelaksanaan Program Khas Perumahan Kos
Rendah : Kajian Kes Negeri Sarawak

Oleh

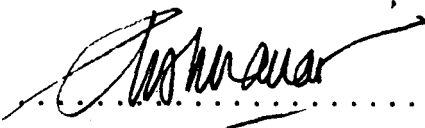
Abdul Rahman b. Hj Abdul Rahim

Tesis Diserahkan Untuk Memenuhi Sebahagian Daripada
keperluan bagi Ijazah Sarjana Sains
(Perancangan)

Mac 1989

KENYATAAN DAN PENGISTIHARAN

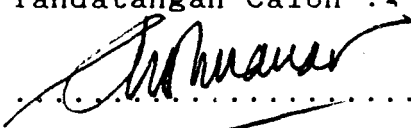
Penyelidikan ini yang dijalankan dalam disertasi ini adalah dari kaji siasat yang telah saya sendiri uruskan.

Tandatangan Calon : 
(Abdul Rahman b. Haji Abd Rahim)

Tandatangan Penyelia :
(Prof. Madya Dr. Timothy Lam
Thim Fook)

Tandatangan Penyelia :
(Abdul Mutalip Abdullah)

Kerja disertasi ini tidak dan belum lagi diterima sebagai syarat untuk mendapatkan ijazah lain atau dikemukakan serentak sebagai calon untuk ijazah asing.

Tandatangan Calon :

(Abdul Rahman b. Haji Abd Rahim)

4.5	Pembiayaan Projek -----	62
4.6	Penubuhan Pasukan Petugas Negeri -----	63
4.7	Latarbelakang Proses-Proses Pembangunan di Sarawak -----	63
4.7.1	Jabatan Tanah dan Ukur -----	64
	4.7.1.1 Proses Kelulusan Pelan ----	67
4.7.2	Pihak Berkuasa Tempatan -----	70
4.7.3	Perbadanan Pembekalan Letrik Sarawak -----	72
4.7.4	Pihak Berkuasa Air -----	72
BAB V:	MASALAH-MASALAH PELAKSANAAN PROGRAM DAN ANALISIS MASALAH	
5.0	Pengenalan -----	74
5.1	Masalah-Masalah Pelaksanaan -----	74
	5.1.1 Sistem Pasukan Petugas Negeri dan Kelewatan Kelulusan Permohonan -----	74
	5.1.2 Ketiadaan Garispanduan Peringkat Negeri -----	78
	5.1.3 Dasar Perumahan Negeri Yang Adhoc dan Ketiadaan Insentif -----	79
	5.1.4 Masalah Tanah Untuk Tapak Projek ---	80
	5.1.5 Sumbangan Modal yang Tinggi -----	81
	5.1.6 Konflik Antara Perumahan Kos Rendah Biasa dan yang dilaksanakan di Bawah Program Ini -----	82
	5.1.7 Pemilihan Pembeli -----	85
5.2	Analisis Masalah-Masalah -----	86
	5.2.1 Sasaran Program -----	86
	5.2.2 Ketiadaan Garispanduan -----	87
	5.2.3 Sistem Pasukan Petugas -----	89
	5.2.4 Proses Kelulusan Pelan -----	90
	5.2.5 Masalah Tanah -----	91
	5.2.6 Masalah Pembiayaan dan Pemilihan Pembeli -----	95
	5.2.7 Kajian Permintaan yang Tidak Lengkap -----	96
BAB VI :	KESIMPULAN	
6.0	Pengenalan -----	98
6.1	Kawalan Terhadap Pemaju -----	98
6.2	Proses Pembangunan -----	100
6.3	Garispanduan -----	102
6.4	Piawaian -----	104
6.5	Ulasan -----	106

BAB VII: CADANGAN-CADANGAN PENYELESAIAN		
7.0	Pengenalan -----	107
7.1	Pendekatan Komprehensif -----	108
	7.1.1 Membentuk Garispanduan Program di Peringkat Negeri -----	109
	7.1.2 Sistem Pasukan Petugas dan Jawatan- kuasa-Jawatankuasa yang Bertanggung jawab Kepadaanya -----	110
	7.1.2.1 Pasukan Petugas Negeri -----	110
	7.1.2.1 Jawatankuasa Teknikal -----	112
	7.1.3 Prosedur Permohonan Kemajuan Pembangunan -----	114
	7.1.4 Penyediaan Tanah Untuk Tapak Projek -----	115
	7.1.5 Pembinaan Rumah Asas dan Penggunaan Bahan-Bahan Tempatan -----	116
7.2	Pendekatan Adhoc -----	119
7.3	Penutup -----	120

BIBLIOGRAFI

LAMPIRAN

2.1	:	Aliran Perkhidmatan Perumahan -----	25
2.2	:	Sumber Pembekalan Perumahan Untuk Penduduk Berpendapatan Rendah di Bandar--	26
4.1	:	Cadangan Projek Program Khas Perumahan Kos Rendah Di Sarawak -----	58
4.2	:	Carta Organisasi Jabatan Tanah Dan Ukur -	66
4.3	:	Prosedur Permohonan Pecah Sempadan Dan Pertukaran Syarat Hakmilik Tanah ----	71
5.1	:	Carta Organisasi Seksyen Perancang JTU Bahagian -----	92
7.1	:	Cartalir Prosedur Permohonan Kemajuan Pembangunan -----	116

PENGHARGAAN

Bismillahi Rahmani Rahim

Saya berasa amat bersyukur ke hadrat Allah kerana dengan taufik dan hidayat serta kehendakNya, tesis ini telah dapat disiapkan dengan jayanya.

Di sini saya ingin merakamkan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tidak terhingga kepada mereka yang telah membantu dan memberi pandangan serta nasihat yang amat berguna di dalam menyiapkan tesis ini.

Penghargaan dan ucapan terima kasih ini saya tujukan kepada mereka di bawah ini.

- 1) Profesor Madya Dr. Timothy Lum Thim Fook, selaku pembaca pertama yang telah membantu serta memberi pandangan dan tunjuk ajar.
- 2) Encik Abdul Mutalip Abdullah, selaku pembaca kedua yang telah memberi pertolongan dan pandangannya.
- 3) Tuan Haji Mohd. Taha Ariffin, Setiausaha Tetap Kementerian Pembangunan Sosial Negeri Sarawak, yang telah memberi dorongan dan galakan kepada saya untuk melanjutkan pelajaran.
- 4) Encik Hamzah Hj. Drahman, selaku Pem. Ketua Pegawai Eksekutif, Suruhanjaya Perumahan dan Pembangunan Sarawak di atas galakan dan kepercayaannya kepada saya.

- 5) Encik Abang Affandi b. Abang Hj. Anuar, Pem. Timbalan Ketua Pegawai Eksekutif yang telah banyak memberi dorongan dan pandangannya yang tidak ternilai.
- 6) Encik Abang Abdul Rahman Abdul Rahim yang telah membantu saya dengan memberi sokongan dan nasihat yang berguna.
- 7) Encik Abang Mohamad Datuk Abang Othman di atas sokongan beliau.
- 8) Semua mereka yang terlibat secara langsung atau tidak di dalam membantu saya menyiapkan tesis ini.

Penghargaan dan terima kasih yang tidak terhingga juga saya tujukan kepada ibu saya Dayang Hajjah Anum bte Abang Abdul Hamid, bapa dan ibu mertua saya Hj. Ibrahim Abang dan Hajjah Bi'ah Zainal serta semua ahli-ahli keluarga saya yang telah memahami dan membantu saya sepanjang pengajian saya di USM.

Tidak lupa juga saya tujukan ingatan saya kepada Allahyarham bapa saya, Hj Abdul Rahim b. Abdul Samad dan Allahyarham arak pertama saya, Norahimah bt. Abdul Rahman yang senantiasa menjadi pendorong kepada saya.

Akhir sekali penghargaan yang tidak terhingga saya tujukan kepada isteri saya, Asiah bte. Ibrahim yang banyak berkorban di dalam membantu saya sepanjang tempoh pengajian saya. Juga kepada kedua-dua anak saya Azlan dan Atiqah yang senantiasa menjadi sumber inspirasi kepada saya. Semoga Allah membalas jasa baik mereka semua.

Terima kasih.

Abstract

Unlike other human basic needs, housing is the most difficult to be achieved. Its high cost makes it not accessible to everybody and often requires one's lifetime saving to get it. Housing is also often used as a symbol of status of an individual in the society. The size and cost of the house owned shows one's standing and wealth in the society.

The high investment cost involved in the supply of conventional housing increases the price of houses and as a result it is often inaccessible to certain groups of people, especially those in the lower income group. The supply of conventional housing is done mainly by both the public or private sectors and is in accord to the agreed standards which has been accepted. The supply of conventional housing is often limited and expensive which often is beyond the affordability of the lower income group. Thus they have no alternative but to depend on the supply of non conventional housing.

Therefore, the objectives of this research is to study the purpose and target of Special Low Cost Housing Programme, also to identify problems in implementing the programmes and to make alternatives recommendation when required. The research hypothesis is thus the implementation of Special Low Cost Housing Programme is not progressing well because

lack of control toward the private developers and also development process, guidelines and standards which have set under this programme is not being followed by the relevant authorities in Sarawak. Data collection needed for this research is by interviewing the officers of the relevant authorities involved in development process and from their records, bulletins and annual reports. The background of the development process in Sarawak will be studied to help in identifying problems faced in implementing the programme.

The public sector is the main supplier of conventional low cost housing and the role of private sector is minimum. High rate of returns expected in their investment have led the private sector to concentrate in supplying medium and high cost housing. The Malaysian Government has entrusted the major task of implementing the Special Low Cost Housing Programme to the private sector.

The State Government of Sarawak has responded to the programme by implementing it. Unfortunately, the response of the private sector toward the programme is very poor. The delay in getting approval by the relevant authorities for the plans submitted is one of the reasons for the poor response by the private sector. The delay has caused the holding cost and other related cost to increase which lead to the rise in the cost of the house built. The State Government of Sarawak has no Guidelines for the Programme. Also no incentives were given which could help in reducing the cost of houses built.

Apart from the process of approving plans, the State Government has no control over the private sector in determining the types of housing development. It was also found that the implementor of the project under this programme is Housing and Development Commission Sarawak (HDC), a State Government statutory body. HDC is involved in the housing development in Sarawak especially in low cost housing project. Conflicts in prices, quality, interest rate charge, downpayment and development priority between the ordinary low cost housing project and those implemented under this programme is also one of the problem identified in the implementation of the programme.

Other finding is inavailability of land allocated for this programme by the State Government. Apart from this, some of the suggested projects under this programme are at the early stage of planning and will require at least three years before it can be implemented. The types of land and its topography at certain projects required high capital investment before it can be developed.

Abstrak

Perumahan merupakan keperluan asas manusia yang agak sukar diperolehi berbanding dengan keperluan-keperluan asas yang lain iaitu makanan dan pakaian. Harganya yang tinggi menyukarkan untuk mencapainya, dan kadangkala mengambil sejumlah besar simpanan keluarga untuk memperolehinya. Keadaan sebegini telah mengakibatkan perumahan sering dikaitkan juga status seseorang dalam masyarakatnya. Lebih besar rumahnya, maka lebih tinggi harganya dan menunjukkan statusnya yang tinggi dalam masyarakat.

Pelaburan modal dan harganya yang tinggi ini telah mengakibatkan banyak golongan masyarakat terutama golongan berpendapatan rendah tidak mampu memilikinya terutama yang dibekalkan secara konvensional. Pembekalan perumahan secara konvensional ini dilakukan oleh pihak awam, swasta atau campuran keduanya dan yang mengikut piawaian yang telah diterima dan disediakan. Pembekalannya yang terhad dan juga harga yang tinggi terutama untuk golongan berpendapatan rendah telah menyebabkan pihak golongan berpendapatan rendah tidak mempunyai pilihan kecuali mendapat pembekalan secara bukan konvensional.

Oleh yang demikian, objektif kajian ini ialah untuk meneliti tujuan dan sasaran Program Khas Perumahan Kos Rendah serta mengkaji masalah-masalah pelaksanaan dan membuat perakuan alternatif jika perlu. Hipotesis untuk kajian ini ialah pelaksanaan Program Khas Perumahan Kos Rendah tidak berjalan dengan lancar kerana tiada kawasan terhadap pemaju

serta proses pembangunan, garis panduan dan piawaian yang ditetapkan dibawah program ini tidak diikuti oleh agensi berwajib di Sarawak. Pengumpulan data-data yang diperlukan untuk kajian ini ialah dengan menemubual pegawai-pegawai di agensi-agensi yang terlibat di dalam proses pembangunan dan daripada rekod-rekod buletin dan laporan tahunan agensi-agensi berkenaan. Selain dari itu juga, latar belakang proses pembangunan di Sarawak juga akan dikaji untuk memudahkan masalah-masalah pelaksanaan program-program dikenalpasti.

Tanggung jawab membekalkan perumahan kos rendah secara konvensional sering diletakkan di tangan kerajaan dan agensi-agensinya untuk melaksanakannya. Peranan pihak swasta dalam pembekalan perumahan kos rendah adalah minimum. Pihak swasta yang lebih menekankan keuntungan dalam pelaburan mereka lebih cenderung untuk membina rumah-rumah kos sederhana dan tinggi dari perumahan kos rendah. Walaubagaimanapun Kerajaan Malaysia telah memberi peranan kepada pihak swasta sebagai pelaksana program khas Perumahan Kos Rendah yang dilancarkan.

Program Khas Perumahan Kos Rendah ini telah juga dilaksanakan di Sarawak. Walaupun demikian, sambutan pihak swasta melaksanakan program ini di Sarawak adalah lembab. Proses mendapat kelulusan pelan yang mengambil masa sekurang-kurangnya tiga tahun adalah salah satu daripada sebabnya. Kelulusan pelan yang memakan masa yang panjang meningkatkan kos penahanan dan lain-lain kos yang secara langsung meningkatkan harga rumah. Didapati bahawa garis panduan untuk

program ini di peringkat negeri untuk diikuti oleh pemaju belum disediakan, juga ketiadaan insentif-insentif yang boleh membantu untuk mengurangkan harga rumah dan mengurangkan kos pelaksanaan tidak diberikan kepada pemaju.

Pihak kerajaan negeri selain dari proses kelulusan pelan tidak mempunyai kawalan terhadap pihak pemaju swasta di dalam menentukan jenis dan bentuk pembangunan perumahan di Sarawak. Didapati juga agensi pelaksana program ini di Sarawak ialah salah sebuah agensi kerajaan iaitu Suruhanjaya Perumahan dan Pembangunan Sarawak (SPPS). SPPS terlibat secara langsung dalam pembekalan perumahan terutama rumah kos rendah. Konflik dari segi harga, kualiti, kadar faedah, bayaran pendahuluan dan prioriti pembangunan di antara perumahan kos rendah yang dilaksanakan oleh SPPS dan yang dicadangkan di bawah program telah adalah juga masalah pelaksanaan program khas perumahan kos rendah yang dikenalpasti.

Penemuan-penemuan lain ialah seperti ketiadaan tanah yang sedia untuk dibangunkan di bawah program ini oleh pihak kerajaan telah juga menyulitkan pelaksanaan program ini. Tapak-tapak projek yang dicadangkan di bawah program ini ada yang masih di peringkat awal perancangan dan memerlukan masa untuk dibangunkan. Jenis dan topografi tapak projek yang dicadangkan memerlukan kos yang tinggi untuk dibangunkan.

BAB 1 : PENDAHULUAN

1.0 PENGENALAN

Perumahan merupakan salah satu daripada keperluan asas manusia. Setiap orang, walau dimana ia berada, memerlukan rumah atau tempat perlindungan. Tempat perlindungan ini mungkin berbeza mengikut tempat dan keadaan tetapi ianya mempunyai tujuan yang sama iaitu untuk tempat berehat, tidur, makan, berkeluarga dan perlindungan dari sebarang bahaya atau ancaman. Oleh yang demikian, setiap orang atau keluarga impikan sebuah rumah yang baik untuk dirinya atau keluarganya.

Pada masa ini, apabila membincang mengenai rumah yang mampu dimiliki ataupun dibeli oleh seseorang ianya sering dikaitkan dengan pendapatan mereka. Oleh yang demikian jenis dan bentuk rumah yang mampu dimiliki bergantung kepada pendapatan seseorang ataupun keluarga tersebut. Keadaan sebegini telah membuat perumahan itu sering digunakan untuk menunjukkan status seseorang dalam masyarakatnya. Semakin besar atau cantik rumah seseorang semakin tinggi statusnya dalam masyarakat. Dalam pada itu juga, oleh kerana harga rumah adalah agak tinggi, ianya sering digunakan untuk pelaburan masa depan keluarga juga.

Apabila perumahan dikaitkan dengan pendapatan, lazimnya masalah-masalah perumahan jarang terdapat pada golongan yang berpendapatan tinggi. Ini adalah disebabkan mereka mampu membeli rumah yang mereka idami.

Masalah-masalah timbul kepada golongan berpendapatan rendah. Kekurangan pendapatan telah menyebabkan mereka tidak mempunyai pilihan untuk jenis rumah yang mereka ingini dan juga pembekalannya terutama pembekalan rumah secara konvensional adalah terhad. Oleh yang demikian, tumpuan pembekalan perumahan untuk golongan berpendapatan rendah ialah pembekalan bukan konvensional.* Di dalam pembekalan perumahan, pembekalan untuk perumahan kos sederhana dan tinggi sering dilakukan oleh pihak swasta. Bagi pembekalan rumah untuk golongan berpendapatan rendah pula tanggung jawabnya sering diletakkan ditangan kerajaan terutama di negara-negara sedang membangun. Kerajaan melalui agensi-agensinya telah dipertanggung jawab untuk membekalkan perumahan kos rendah dan penglibatan pihak swasta dalam bekalan ini adalah minimum.

Kajian ini cuba meneliti masalah-masalah yang dihadapi di dalam pelaksanaan program perumahan kos rendah yang dilancarkan oleh kerajaan untuk dilaksanakan samada oleh agensi-agensi kerajaan ataupun pemaju swasta. Kerajaan Malaysia telah cuba meletakkan tanggung jawab untuk membekalkan perumahan kos rendah kepada pemaju swasta supaya masalah-masalah kekurangan pembekalan perumahan terutama kos rendah dapat dikurangkan.

1.1 Perspektif Masalah Perumahan

Apabila membincang mengenai perumahan terutama di negara dunia ketiga, perkara yang selalu dikaitkan ialah mengenai keperluan perumahan⁽¹⁾. Untuk membuat perkiraan mengenai keperluan perumahan memerlukan maklumat-maklumat seperti data demografi, kadar pertumbuhan penduduk, pembentukan isi rumah dan beserta dengan keperluan semasa dari segi bilangan rumah, saiz dan kemudahan yang disediakan. Tetapi apa yang didapati ialah data-data yang ada sering tidak mencukupi dan lengkap. Oleh yang demikian pengiraan keperluan perumahan ini sering tidak dilakukan.

Kekurangan-kekurangan data yang lengkap telah mengubah kecenderungan untuk perkiraan perumahan lari dari keperluan ke permintaan perumahan. Jika di dalam perkiraan keperluan perumahan, bilangan rumah yang diperlukan oleh penduduk dikira berdasarkan kepada faktor-faktor di atas tetapi di dalam perkiraan permintaan perumahan ianya dikaitkan dengan keupayaan membayar. Oleh hal yang demikian, ianya ditentukan dengan pendapatan penduduk, pola perbelanjaan dan kos binaan. Cara ini jika digunakan untuk mengira permintaan perumahan bagi pelbagai lapisan masyarakat dan ianya adalah penting untuk proses membuat keputusan. Tetapi pada realitinya, ianya tidak digunakan untuk perkiraan permintaan pelbagai

(1).David Drakakis Smith, Urbanisation Housing and The Development Process. m.s 28.

lapisan masyarakat tetapi digunakan untuk program-program perumahan kerajaan yang mana golongan berpendapatan sederhana dan ke atas menikmati. Maka permintaan golongan berpendapatan rendah sering diabaikan. Disebabkan demikian, terdapat kekurangan pembekalan perumahan untuk golongan berpendapatan rendah baik oleh kerajaan ataupun swasta. Masalah keupayaan membeli ini ditambah lagi dengan adanya piawai-piawai minimum yang diperlukan untuk unit-unit perumahan yang membuat harga rumah di luar jangkauan golongan berpendapatan rendah. Aksesibiliti kepada pinjaman daripada institusi kewangan yang mempunyai keperluan-keperluan yang sukar diperolehi oleh golongan berpendapatan rendah menyukarkan lagi pembelian rumah-rumah oleh golongan berpendapatan rendah.

Di Malaysia, keadaannya adalah serupa dengan keadaan yang diterangkan di atas. Kerajaan adalah pembekal utama perumahan kos rendah sementara pihak swasta memainkan peranan yang minimum. Walau bagaimanapun, program-program kerajaan ini adalah untuk memenuhi permintaan golongan berpendapatan sederhana dan ke atas sementara penduduk yang berpendapatan rendah mendapat bekalan perumahan bukan secara konvensional iaitu membina rumah-rumah setinggan dan juga tinggal di rumah yang sesak (slums).

Selain dari itu, di dalam penyediaan bekalan perumahan kos rendah, proses pembangunannya memakan masa

masalah.

yang lama dan harus mendapat kelulusan dari pelbagai agensi kerajaan yang mempunyai pelbagai keperluan yang perlu dipenuhi. Keadaan sebegini memburukkan lagi pembekalan perumahan kos rendah dan juga menambahkan harga rumah disebabkan kos penahanan (holding cost).

Di Sarawak, keadaan pembekalan perumahan kos rendah konvensional lebih runcing lagi sekiranya hanya kerajaan melalui agensi-agensinya seperti Suruhanjaya Perumahan dan Pembangunan Sarawak (SPPS), Lembaga Kemajuan Bintulu, Perbadanan Kemajuan dan Ekonomi Sarawak (PKES) sahaja yang membekalkan perumahan kos rendah. Peranan pihak swasta di dalam pembekalan perumahan kos rendah amat sedikit dan harga rumah yang paling minimum yang dibekalkan oleh pihak swasta ialah dalam lingkungan \$50,000 seunit. Keadaan sebegini berlaku disebabkan tiada kawalan kerajaan terhadap pihak swasta untuk kuota pembekalan perumahan kos rendah. Oleh yang demikian, pihak swasta lebih menumpukan pembinaan rumah-rumah kos sederhana dan tinggi.

Juga kelambatan mendapat kelulusan daripada kerajaan bagi projek perumahan yang dicadangkan telah menaikkan harga rumah kerana kelewatan kelulusan bermakna pelbagai kos tambahan perlu ditanggung oleh pemaju seperti kos penahanan, caj faedah dan sebagainya. Selain daripada itu juga permohonan kelulusan projek perumahan kos rendah tidak mendapat keistimewaan untuk diluluskan

dengan lebih cepat lagi dan permohonan itu dianggap sama seperti permohonan kelulusan oleh pemaju-pemaju perumahan yang lain.

Masalah pembekalan perumahan kos rendah juga berkaitan dengan pelbagai keperluan dan piawai yang berbeza di antara agensi kerajaan terutama di antara pihak berkuasa tempatan. Projek-projek perumahan kos rendah mempunyai piawai-piawai yang sama dengan projek perumahan biasa. Jika pemaju berkehendakkan kelonggaran syarat, mereka terpaksa memohon kelulusan kelonggaran dan permohonan adalah dipertimbangkan berasaskan projek ke projek. Dengan demikian boleh dikatakan tiada piawai yang minimum yang seragam untuk perumahan kos rendah.

Dari sudut yang lain juga, penduduk berpendapatan rendah diandaikan sukar membeli rumah kos rendah tanpa subsidi daripada kerajaan. Subsidi kerajaan ini adalah berbentuk geran (grant) terhadap perkhidmatan infrastruktur dan dengan itu dapat mengurangkan harga rumah dan juga berbentuk subsidi kepada kadar faedah pinjaman. Jika keadaan ini wujud, maka sukarlah penduduk berpendapatan rendah membeli rumah di pasaran terbuka.

1.2 Anggapan Dasar

Dalam tahun 1986, Kerajaan Persekutuan telah melancarkan program khas perumahan kos rendah ke seluruh negara. Sasaran program ini ialah pembinaan 240,000

unit rumah dalam tempoh tiga tahun iaitu dari tahun 1986 hingga 1988. Dengan kata lainnya ialah pembinaan 80,000 unit setahun. Sasaran ini bertujuan untuk menambahkan bekalan rumah terutama rumah untuk golongan berpendapatan rendah. Selain daripada itu, industri perumahan melibatkan banyak aktiviti-aktiviti ekonomi yang lain dan juga diharapkan untuk menggerakkan ekonomi negara yang sedang menghadapi kemelesetan ekonomi. Dengan pembinaan 80,000 unit rumah setahun, adalah dianggarkan dapat membantu pertumbuhan ekonomi negara sebanyak 2% setahun(2).

Pembinaan rumah-rumah kos rendah di bawah program ini akan dilaksanakan oleh sektor swasta samada di tanah sendiri atau di tanah kerajaan. Pembinaan di tanah kerajaan akan dibuat melalui kaedah penswastan atau pun usahasama.

Sebagai sambutan terhadap program ini, Kerajaan Negeri Sarawak telah cuba untuk melaksanakan program ini. Walau bagaimanapun setakat ini kejayaan program ini tidaklah seperti yang diharapkan. Jumlah bilangan unit yang dicadangkan untuk dibina di bawah program ini hanya 3404 unit sahaja dan jumlah ini adalah kecil bilangannya dari sasaran program di seluruh negara. Selain daripada itu dari jumlah yang dicadangkan setakat

(2). Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, "Garis panduan-Garis panduan mengenai Program Khas Perumahan Kos Rendah", m.s 1.

30. April 1988, hanya 1088 unit sedang diperingkat pembinaan⁽³⁾. Seharusnya pada ketika ini, keseluruhan cadangan ini hendaklah diperingkat pembinaan ataupun penyiapan kerana telah sampai ke penghujung program ini ataupun diperingkat akhir program ini.

Salah satu puncanya ialah pihak swasta di Sarawak kurang memberi sambutan terhadap program ini. Ini adalah kerana tidak ada kawalan ataupun paksaan oleh pihak kerajaan terhadap pihak swasta dalam pembekalan perumahan kos rendah. Cadangan di dalam program ini hampir kesemuanya dilaksanakan oleh pihak Suruhanjaya Perumahan dan Pembangunan Sarawak (SPPS), salah satu agensi kerajaan negeri Sarawak yang bertanggungjawab terhadap pembekalan perumahan kos rendah.

masalah

Pelbagai anggapan boleh dibuat yang menyebabkan perlaksanaan program ini tidak berjalan dengan lancarnya. Antara anggapan tersebut ialah:-

- i) Proses permohonan kelulusan projek perumahan memakan masa yang lama iaitu dalam lingkungan tiga tahun.
- ii) Pihak Kementerian dan Perumahan dan Kerajaan Tempatan telah menggariskan garis panduan-garis panduan dan piawai-piawainya untuk dilaksanakan

(3). Jabatan Perumahan Negara, Laporan Kemajuan Program Khas Perumahan Kos Rendah, m.s 5.

dibawah program ini dan pihak Kerajaan negeri telah tidak mengikut garispanduan-garispanduan dan piawai-piawai ini kerana mempunyai piawai mereka sendiri.

- iii) Kesukaran mendapat pembiayaan projek daripada pihak institusi kewangan jika kelulusan permohonan belum diterima oleh pemaju.
- iv) Insentif-insentif yang dicadangkan tidak diberikan kepada pemaju.
- v) Kesukaran untuk mendapatkan tapak untuk projek perumahan di bawah program ini.
- vi) Selain dari itu juga proses membuat keputusan berhubung dengan tawaran kontrak memakan masa yang lama.

Berdasarkan kepada anggapan di atas, ianya dapat disimpulkan untuk menjadi hipotesis untuk kajian ini. Dengan itu hipotesis untuk kajian ialah :-

"Perlaksanaan Program Khas Perumahan Kos Rendah tidak berjalan dengan lancar kerana tiada kawalan terhadap pemaju serta proses pembangunan, garispanduan dan piawai yang ditetapkan di bawah program ini tidak diikuti oleh agensi berwajib yang terlibat di Sarawak".

'Proses pembangunan' yang dimaksudkan ialah proses yang bermula dengan permohonan untuk memajukan kawasan untuk perumahan oleh pemaju sehinggalah kepada penyerahan hakmilik tanah dan termasuk juga keluaran permit penghunian (Occupation Permit dan Sijil

Jalan(Road Certificate)) oleh pihak berkuasa tempatan.

Dengan itu proses pembangunan meliputi :-

- i) Permohonan kelulusan pelan susunatur.
- ii) Permohonan kelulusan Pelan Draf Pecah Sempadan.
- iii) Permohonan kelulusan Pelan Kejuruteraan.
- iv) Permohonan kelulusan Pelan Bangunan.
- v) Pengeluaran hakmilik tanah.
- vi) Pengeluaran Permit Penghunian dan Sijil Jalan.

'Kawalan terhadap pemaju' bermaksud kawalan kerajaan terhadap pemaju di dalam pembinaan rumah-rumah terutama rumah kos rendah. Kawalan ini termasuk kuota pembinaan rumah kos rendah yang diperlukan.

1.3 Tujuan Kajian.

Tujuan kajian ini dijalankan ialah untuk mencari halangan-halangan yang melambatkan pelaksanaan program ini dan juga mencari apakah masalah-masalah yang dihadapi di dalam melaksanakan program ini di Sarawak.

Dengan demikian objektif kajian ialah seperti berikut :-

- i) meneliti tujuan dan sasaran program khas perumahan kos rendah.
- ii) Mengkaji masalah-masalah pelaksanaan program ini dan punca masalahnya.
- iii) Membuat perakuan alternatif untuk pelaksanaan yang lebih berkesan.

1.4 Skop Kajian.

Di dalam menjalankan kajian ini, perhatian akan diberi terhadap perkara-perkara berikut:-

- i) Prosedur-prosedur pemajuan pembangunan. Ini termasuk tempoh kelulusan pelan-pelan perumahan yang diperlukan.
- ii) Aspek-aspek piawai program dan piawai agensi kerajaan sediada.
- iii) Peranan dan tanggungjawab agensi kerajaan yang terlibat dalam pelaksanaan.
- iv) Aspek pembiayaan yang digariskan oleh program ini dan yang diamalkan oleh institusi kewangan.
- v) Lain-lain aspek yang didapati perlu.

1.5 Metodologi Kajian.

Di dalam kajian ini, beberapa kaedah akan digunakan untuk mengumpulkan data-data dan maklumat-maklumat yang diperlukan. Data-data sekunder akan diperolehi daripada rekod-rekod, buletin, laporan tahunan agensi-agensi yang telah dikenalpasti dan juga dari buku-buku rujukan. Sementara itu data-data primer akan diperolehi dengan menemubual ketua-ketua ataupun pegawai-pegawai dari agensi kerajaan dan swasta yang terlibat dalam pelaksanaan program ini. Format soalan yang akan dikemukakan akan dibuat untuk menentukan keseragaman dan juga maklumat yang dikehendaki diperolehi.

Beberapa agensi kerajaan dan swasta telah dikenalpasti untuk mendapat maklumat-maklumat dan data-data yang diperlukan. Agensi-agensi tersebut ialah:-

- 1) Kementerian Perumahan Sarawak.
- 2) Suruhanjaya Perumahan dan Pembangunan Sarawak (SPPS).
- 3) Suruhanjaya Bandaraya Kuching.
- 4) Majlis Bandaraya Kuching.
- 5) Jabatan Tanah dan Ukur.
- 6) Perbadanan Pembekalan Elektrik Sarawak.
- 7) Lembaga Air Kuching.
- 8) Jabatan Kerja Raya.
- 9) Pemaju-pemaju Swasta.
- 10) Institusi Kewangan.
- 11) Bomba.
- 12) Lain-lain.

Maklumat-maklumat ini diperolehi dengan menemubual ketua-ketua ataupun pegawai-pegawai yang terlibat dan juga daripada rekod-rekod agensi-agensi tersebut.

1) Kementerian Perumahan Negeri Sarawak

Maklumat yang diperlukan ialah seperti bilangan projek program perumahan yang diluluskan, pemaju projek tersebut, bilangan unit, lokasi dan juga kemajuan projek tersebut.

2) Suruhanjaya Perumahan dan Pembangunan Sarawak (SPPS)

SPPS adalah satu agensi kerajaan yang terlibat di dalam pelaksanaan program ini di Sarawak. Daripada SPPS, maklumat yang akan diperolehi ialah bilangan projek dan bilangan unit rumah yang dibina di bawah program ini, lokasi projek, masalah-masalah yang ditemui seperti mendapat kelulusan dari jabatan-jabatan yang terlibat, masalah pembiayaan, masalah mendapatkan tapak dan juga pasaran ataupun pembeli rumah-rumah di projek ini.

3) Suruhanjaya Bandaraya Kuching Selatan dan Majlis Bandaraya Kuching Utara

Maklumat yang diperolehi dari agensi-agensi tersebut di atas ialah mengenai dengan kelulusan pelan bangunan bagi projek-projek program ini dan juga masalah piawai di antara piawai sediaada dan piawai yang telah ditetapkan di bawah program ini.

4) Jabatan Tanah dan Ukur

Jabatan Tanah dan Ukur adalah salah satu daripada jabatan kerajaan negeri yang terbesar di Sarawak. Di antara bahagian-bahagian yang terdapat di dalam jabatan ini ialah Bahagian Tanah, Bahagian Ukur, Bahagian Pemetaan, Bahagian Penilaian dan Bahagian Perancangan. Oleh sebab yang demikian aktiviti-aktiviti jabatan ini adalah luas dan di antaranya ialah meluluskan pelan susunatur, pelan draf dan

pelan kejuruteraan.

Maklumat yang diperolehi dari jabatan ini ialah berkenaan dengan pemberian tanah kerajaan untuk tapak projek bagi program ini, bilangan pelan susunatur, pelan draf dan pelan kejuruteraan yang telah diluluskan, masalah premium tanah, masalah proses permohonan kelulusan pelan dan pembangunan, kelonggaran piawaian untuk projek-projek di bawah program ini dan lain-lain maklumat yang mungkin diperolehi.

5) Lembaga Air Kuching (KWB)

Maklumat yang diperolehi dari KWB ialah mengenai dengan bekalan air ke tapak-tapak projek dan masalah-masalah yang dihadapi. Selain dari itu untuk mengetahui tempoh masa yang diperlukan untuk membekalkan air dari tarikh permohonan.

6) Perbadanan Perbekalan Elektrik Sarawak (SESCO)

Maklumat yang diperolehi dari SESCO ialah mengenai bekalan elektrik ke tapak-tapak projek. Selain dari itu juga untuk mengetahui tempoh masa yang diperlukan untuk membekalkan elektrik air dari tarikh permohonan.

7) Jabatan Kerja Raya

Maklumat yang diperolehi dari JKR ialah berkaitan dengan kemudahan, infrastruktur seperti jalan dan parit. Juga masalah perbezaan piawai dan kelonggaran yang diberikan kepada projek-projek di bawah program khas ini.

8) Pemaju-pemaju Swasta

Maklumat-maklumat yang diperolehi dari pemaju-pemaju swasta ialah sama dengan maklumat yang perlu diperolehi dari SPPS.

9) Institusi-institusi Kewangan

Maklumat-maklumat yang diperolehi dari institusi kewangan ialah berkaitan dengan jumlah pembiayaan yang dikeluarkan, kriteria untuk mendapat pembiayaan, masalah piawai program dengan piawai institusi kewangan mengenai dengan rumah-rumah yang dibina, cagaran dan sebagainya.

10) Bomba

Maklumat yang diperolehi ialah berkenaan dengan piawai-piawai Jabatan ini dan perbezaan dengan piawai program dan kelonggaran yang diberikan.

Hasil daripada temubual-temubual dan juga maklumat yang diperolehi daripada rekod-rekod agensi kerajaan yang dilawati akan diteliti untuk membolehkan masalah-masalah pelaksanaan dikenalpasti. Temubual yang dibuat akan sedikit sebanyak memberi gambaran tentang masalah-masalah yang dihadapi oleh pelaksana program ini berdasarkan kepada pengalaman yang telah dilalui.

Selain daripada temubual dan maklumat-maklumat sekunder ini, kajian latar belakang sistem proses pembangunan di Sarawak juga akan dilakukan. Sistem yang ada di Sarawak berbeza dengan sistem yang ada di Semenanjung Malaysia. Latarbelakang sistem ini juga akan membolehkan untuk mengetahui samada ianya mempunyai hubungan dengan masalah pelaksanaan program.

Analisis terhadap masalah akan dibuat untuk mengetahui punca-punca masalah yang dihadapi. Punca-punca masalah ini perlu diketahui untuk membolehkan cadangan-cadangan penyelesaian dibuat. Selain dari itu ianya dapat digunakan untuk melihat perhubungan di antara hasil kajian dengan hipotesis kajian.

BAB II : ASPEK-ASPEK TEORITIK PERUMAHAN

2.0 Pengenalan

Sebelum membincang dengan lebih lanjut mengenai pelaksanaan program khas dan mengkaji masalah-masalah pelaksanaannya, adalah perlu untuk memahami aspek-aspek teoritik perumahan. Bab ini dikhaskan untuk membincangkan aspek ini. Bab ini akan membolehkan untuk memahami secara ringkas mengenai makna dan definisi perumahan, perkhidmatan perumahan, pembekalan perumahan, jurang pembekalan dan keupayaan membeli.

Aspek-aspek teoritik ini akan memudahkan untuk memahami keadaan-keadaan yang berlaku dan mengapa keadaan seperti itu berlaku. Dengan itu dapatlah ianya dijadikan asas untuk menjalankan kajian atau untuk meneliti sesuatu perkembangan perumahan.

2.1 MAKNA DAN DEFINISI PERUMAHAN

Apabila membincang mengenai perumahan terlintas difikiran kita sesuatu struktur fizikal yang boleh dilihat dan digunakan untuk memberi perlindungan kepada manusia. Kita dengan ini beranggapan mengetahui apa itu perumahan. Ianya dianggap satu istilah yang mudah kerana ianya berkait rapat dengan kehidupan manusia. Walaubagaimanapun perumahan boleh jadi satu istilah yang kompleks dan meluas. Ini adalah kerana

ianya berhubung rapat di antara faktor-faktor sosio ekonomi, politik, ekonomi dan persekitaran. Di dalam mengkaji mengenai perumahan, dengan itu ianya tidak dapat dipisahkan dari aspek-aspek tersebut kerana pertaliannya yang mendalam.

Sebelum berbincang lebih lanjut mengenai perumahan dan pembangunan bandar eloklah dilihat makna atau definisi perumahan itu. Ini perlu dilakukan kerana definisi atau makna perumahan yang digunakan itu mempunyai implikasi yang meluas terhadap masalah-masalah perumahan sekarang dan juga mempengaruhi penggubal-penggubal dasar di dalam membentuk dasar-dasar perumahan sesuatu negara.

Menurut J.F.C Turner (1973), makna perumahan dapat dilihat dari dua sudut:-

Pertamanya, ialah makna perumahan yang konvensional. Makna Konvensional ini telah diterima meluas diseluruh dunia terutamanya di negara sedang membangun. Ianya dipengaruhi oleh kejuruteraan dan arkitektur yang amat meluas dan sering dikaitkan dengan pengaruh-pengaruh ini. Di dalam definisi makna perumahan secara konvensional ini, anggapan adalah perumahan itu adalah hasil (product) ataupun komoditi. Ianya adalah penghujung. Ini dilihat dari sudut bahawa perumahan itu adalah katabenda (noun). Apabila perumahan dianggap

sebagai satu hasil atau komoditi, alat pengukur hasil atau komoditi tersebut ialah piawai-piawai fizikal yang telah ditetapkan oleh pihak berkuasa yang berwajib. Dengan itu juga komponen-komponen dalam perumahan juga boleh diukur seperti bilangan unitnya, kos kewangan, masa dan sebagainya.

Daripada sudut ini, masalah perumahan dilihat dari segi piawai-piawai materialisma sementara nilai perumahan pula diadili daripada kualiti bahan-bahan yang digunakan untuk membina rumah ataupun bahan-bahan yang berkaitan dengan hasil tersebut seperti keuntungan. Sebagai contohnya, keadaan struktur rumah jika ianya dibina daripada simen ianya dianggap sebagai 'kekal' dan jika daripada kayu dianggap sebagai 'separuh kekal' atau 'sementara'. Daripada pandangan yang tersebut apa yang dimaksudkan ialah kualiti perumahan itu dilihat daripada samada ianya memenuhi piawaian yang ditetapkan ataupun tidak. Jika tidak ianya merupakan masalah langkah-langkah yang perlu diambil untuk mengatasi masalah-masalah tersebut. Di dalam pada itu juga jika kuantiti-kuantiti bahan yang berkaitan dengan produk ini disediakan dengan lebih banyak lagi, ianya merupakan yang lebih baik seperti lebih ruang lantai untuk seseorang dan sebagainya. di dalam keadaan tertentu ataupun disebabkan oleh konstrain yang ada, penyediaan piawaian yang minima diterima.

Keduanya ialah perumahan dianggap sebagai katakerja (verb) yang menghuraikan proses-proses ataupun aktiviti-aktiviti perumahan. Produk atau hasil adalah dirangkumi dalam aktiviti-aktiviti ini. Di sini perumahan dilihat dari konteks keseluruhan persekitaran tempat kediaman di mana ianya merupakan sebahagian besar daripada kehidupan manusia adalah di situ ataupun dengan kata lain lebih banyak masa yang dipergunakan di dalam penghidupan manusia di dalam persekitaran perumahan tersebut. Perumahan dengan itu dilihat sebagai pembawa kepada perubahan ataupun pembangunan sosial, ataupun alat di dalam perubahan masyarakat daripada yang tradisional kepada yang lebih moden. Dalam konteks ini, perumahan berkait rapat dengan pembangunan sosial dan ekonomi secara terus dan spesifik.

Di dalam takrifan atau makna yang kedua ini, produk bukan sahaja dilihat daripada bilangan ataupun bentuk fizikal rumah itu sahaja dengan kemudahan-kemudahan yang disediakan tetapi juga kepuasan yang dinikmati oleh penghuni-penghuni daripada aktiviti-aktiviti mereka.

Oleh sebab yang demikian, perumahan bukan sahaja tempat perlindungan (shelter) tetapi lebih lagi dari itu. Menurut L.S. Bourne (1981), terdapat sekurang-kurangnya enam takrifan yang sama mengenai perumahan iaitu; perumahan -

- i) sebagai satu unit kemudahan atau struktur fizikal yang memberi perlindungan kepada penghuninya tetapi juga memerlukan tanah serta permintaan untuk penyediaan kemudahan fizikal seperti air, api, perparitan dan juga kemudahan sosial kepada isirumah.
- ii) sebagai barangan ekonomi atau komoditi, barangan tahan lama yang dimiliki oleh pengguna yang didagangkan dan dipasarkan dalam pasaran dan sebagai pelaburan kepada pemiliknya.
- iii) sebagai barangan sosial iaitu elemen dalam fabrik sosial di mana masyarakat menentukan pertalian sosial dan disediakan kepada semua seperti juga yang dilakukan dalam bidang pelajaran, perubatan dan sebagainya.
- iv) sebagai kemudahan berkumpul iaitu pandangan yang melihat penghunian perumahan melibatkan penggunaan kemudahan-kemudahan sosial seperti sekolah dan rekreasi, lokasi seperti aksesibiliti ke tempat kerja dan persekitaran sosial dan
- v) sebagai satu sektor ekonomi iaitu komponen stok kapital yang tetap dan alat untuk kerajaan menggerakkan pertumbuhan ekonomi.

Perumahan meliputi kesemua perkara-perkara yang

tersebut di atas. Setiap konsep perumahan itu adalah bersesuaian dengan aspek tertentu perumahan dan sesuai untuk tujuan tertentu. Apa yang dimaksudkan di sini ialah apabila kita melihat perumahan, ianya merangkumi kesemua takrifan di atas. Walaubagaimanapun, kadangkala setiap konsep itu adalah bersesuaian bergantung kepada tujuan yang hendak dibuat.

Berbalik kepada makna perumahan, didapati konflik di antara makna perumahan yang dipegang oleh kerajaan dan oleh penduduk terutama mereka yang berpendapatan rendah. Menurut Turner (1979 m.s 153), berkecenderungan menganggap perumahan sebagai produk atau hasil sementara pengguna menganggap perumahan sebagai katakerja. Apa yang dimaksudkan di sini ialah di dalam projek-projek perumahan awam, piawai-piawai dititikberatkan walaupun piawaian minimum ditetapkan. Bagi penduduk atau pengguna yang berpendapatan rendah mereka pula kebanyakannya tidak mampu untuk membina atau membeli rumah yang telah ditetapkan piawaiannya dan bagi mereka memadailah menduduki rumah yang dianggap substandard oleh golongan pembuat keputusan yang berpendapatan tinggi dan sederhana.

2.2 KONSEP PERKHIDMATAN PERUMAHAN

Adalah perlu untuk mengetahui apa itu perumahan dan apa yang perlu diletakkan kepada perumahan itu dan apa

yang diperolehi daripadanya. Untuk menerangkan kesemua ini ialah dengan melihat perkhidmatan perumahan.²

Pengeluaran perumahan telah mengumpul berbagai input sementara penghuniannya memberikan siri-siri output yang mewakili perkhidmatan perumahan - iaitu manfaat atau kerugian kepada pemaju, pemilik dan penyewa. Oleh kerana kepelbagaian perumahan, inputnya berbeza mengikut tempat dan begitu juga output yang dikeluarkan.

Walau bagaimanapun, konsep ini dapat dilihat dari jadual 1. Pengeluaran perumahan memerlukan pelbagai input seperti kemudahan fizikal, modal, tanah dan buruh, faktor pengeluaran yang standard - serta juga persekitaran dan kejiranan. Daripada input ini maka aliran perkhidmatan diperolehi iaitu output yang termasuk:-

- i) perlindungan - tempat untuk kediaman dan perlindungan dari elemen-elemen.
- ii) ekuiti untuk pemilik dari segi pulangan dari pelaburan.

2 Bourne L.S, Geography of Housing. m.s 14

- iii) kepuasan dan status - memberi kepuasan sosial disamping komponen penting dalam menggambarkan status sosial mereka.
- iv) aksesibiliti ke tempat kerja, membeli belah dan rekreasi.
- v) set perkhidmatan persekitaran.
- vi) perhubungan sosial - menunjukkan peringkat isirumah dalam struktur sosial komuniti tersebut dan mempengaruhi cara hidup isirumah berkenaan.

Dalam realitinya, agak sukar untuk memenuhi output ataupun ianya jarang berlaku. Apa yang terdapat ialah kekurangan di dalam perkhidmatan-perkhidmatan yang dikeluarkan. Keadaan kekurangan perkhidmatan yang dikeluarkan lebih dirasai oleh mereka yang berpendapatan rendah. Ini adalah disebabkan mereka tidak mempunyai peluang memilih ataupun mempunyai modal yang mencukupi ataupun faktor-faktor lain untuk mencapai output maksimum yang dikehendaki. Disebabkan demikian mereka sering mendapat kekurangan di dalam output yang dikeluarkan.