

BAB 2

PROGRAM PEMBASMIAN KEMISKINAN DI MALAYSIA DAN INDONESIA

2.1 PENDAHULUAN

Bab ulasan literatur ini membincangkan program-program pembasmian kemiskinan yang dilaksanakan oleh kerajaan dan agensi pelaksana di Malaysia dan Indonesia. Di peringkat awal tesis ini, pengkaji telah membincangkan konsep pembangunan sosial dan kemiskinan iaitu satu daripada dimensi sosial yang dianggap sebagai faktor yang memberi kesan kepada pembangunan sosial sesebuah negara. Penjelasan dalam bab ini penting bagi membantu pembaca memahami dengan jelas senario kemiskinan di Malaysia dan Indonesia, dasar kerajaan di kedua-dua negara terhadap masalah kemiskinan, strategi-strategi yang diambil oleh pemerintah di kedua-dua negara dalam bertindak-balas dengan masalah kemiskinan, serta program-program pembasmian kemiskinan yang dilaksanakan oleh pemerintah di kedua-dua buah negara bagi membantu meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat mereka; khususnya komuniti miskin di Melaka, Malaysia dan Riau, Indonesia.

Namun, sebelum program-program pembasmian kemiskinan di kedua-dua negara ini dinyatakan secara terperinci, pengkaji terlebih dahulu menerangkan secara jelas dua perkara berikut; konsep kemiskinan dan strategi pembasmian kemiskinan global yang menjadi kerangka panduan dasar pembasmian kemiskinan kebanyakan negara di serata dunia. Penjelasan mengenai strategi pembasmian kemiskinan global ini disokong dengan pemaparan pelbagai program pembasmian kemiskinan yang terdapat di pelbagai negara.

Perbincangan kemudiannya bergerak kepada senario kemiskinan dan program pembasmian kemiskinan di Malaysia. Pengkaji melihat perkembangan dasar dan program pembasmian kemiskinan di Malaysia, bermula dari pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB) sehingga kini, menerusi Rancangan Malaysia Kedua hingga Rancangan Malaysia Kesepuluh. Terdapat pelbagai program anti-kemiskinan di Malaysia, namun, pengkaji telah memfokus kepada program Amanah Ikhtiar Malaysia (AIM); yang telah menjadi agensi yang diamanahkan oleh kerajaan Malaysia untuk melaksanakan projek pembasmian kemiskinan di seluruh negara melalui pendekatan mikro kredit. Penerangan terperinci mengenai AIM dibuat oleh pengkaji dalam bahagian ini. Seterusnya, pengkaji memaparkan senario dan program pembasmian kemiskinan di Indonesia pula. Di negara itu, Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri adalah landasan utama yang menyatukan semua program pembasmian kemiskinan di bawah satu bumbung menggunakan pelbagai pendekatan termasuk mikro kredit. Program ini dinyatakan secara terperinci.

2.2 KONSEP KEMISKINAN DAN STRATEGI PEMBASMIAN KEMISKINAN GLOBAL

2.2.1 Konsep Kemiskinan

Kemiskinan berterusan memberi impak yang besar ke atas anggota masyarakat yang tidak dapat memenuhi piawaian keperluan hidup (Hanlon *et al.*, 2010). Kesan langsung kemiskinan menyebabkan anggota masyarakat mengalami kekurangan sumber, tidak berupaya mengurus hidup dan tidak mampu melunaskan hak diri untuk mengubah keadaan hidup sedia ada. Justeru, memberi definisi dan ciri-ciri yang tepat mengenai kemiskinan adalah sangat penting kerana ia dapat menentukan program pembasmian kemiskinan kepada kumpulan sasar (International Center for Economic Growth, ICEG, 1995).

Selain itu, kemiskinan juga merupakan fenomena multidimensi, yang mempengaruhi teknik-teknik dalam menentukan kemiskinan (Ataul Haq, Moha Asri, Alias & Nizam, 2009). Debat yang sering muncul dalam isu-isu kemiskinan ialah dari sudut manakah kemiskinan perlu diberi perhatian - kemiskinan tegar atau kemiskinan relatif? Bagi O'Boyle dan O'Boyle (2012) serta Devereux dan Cook (2000), konsep kemiskinan perlu merangkumi miskin tegar dan miskin relatif kerana manusia adalah individu dan masyarakat pada masa yang sama. Mereka melihat kemiskinan merujuk kepada keadaan yang mana sumber-sumber yang ada tidak memadai untuk memenuhi keperluan fizikal. Justeru, ia merupakan refleksi terhadap nilai yang ada pada individu. Kemiskinan relatif pula berasaskan sumber-sumber ekonomi yang diperolehi oleh individu yang disebabkan ada kaitan dengan sumber-sumber tadi.

Terdapat berbagai-bagai dimensi bagi menjelaskan konsep kemiskinan (Chamhuri & Mohd Hafiah, 1988). Isu-isu kemiskinan ini adalah hal sejangat masyarakat seluruh dunia. Keadaan hidup masyarakat di setiap negara berbeza-beza tentunya memberikan tafsiran yang berbeza pula terhadap konsep kemiskinan. Apa yang boleh dilihat ialah idea tentang kemiskinan tidak hanya terbatas kepada kegagalan memenuhi keperluan material, tetapi juga keperluan psikologi dan politik (Barrientos & Hulme, 2008; Bintoro, 2005; Armon, Berry & Duncan, 2004). Oleh yang demikian, tidak ada satu takrif kemiskinan yang boleh diterima dan diguna pakai oleh semua negara pada setiap masa; tanpa mengambil kira struktur masyarakat dan tahap pembangunan di negara tersebut (Mohd Taib, 2002).

Konsep kemiskinan adalah sensitif kepada kaedah pengukuran yang berbeza sama ada dari segi ekonomi, sosial ataupun politik yang boleh menghasilkan keputusan yang berbeza tentang insiden kemiskinan. Oleh itu, perbincangan mengenai kemiskinan sentiasa

diberi perhatian oleh para pengkaji di dunia. Kemiskinan adalah refleksi keadaan sosioekonomi yang berlaku dalam masyarakat. Berbagai-bagai situasi dan faktor yang menyebabkan berlakunya kemiskinan. Konsep kemiskinan ini sedikit sebanyak terbentuk oleh persekitaran ekonomi dan sosial serta matlamat umum masyarakat yang cuba dicapai melalui dasar anti-kemiskinan. Perumahan, tahap pendidikan, pendapatan yang rendah, masalah sosial dan tidak ada pekerjaan adalah elemen yang sentiasa hadir dalam isu kemiskinan masyarakat.

Tidak ada definisi yang tepat mengenai kemiskinan menggambarkan wujudnya tafsiran yang berbeza-beza mengenai isu ini. Umpamanya, tafsiran miskin di negara maju adalah berkaitan dengan golongan tertentu yang tidak mampu menampung kehidupan yang setara dengan golongan yang mempunyai tahap hidup dan pendapatan yang lebih tinggi. Dalam hal ini, Nasikun (1995) berpendapat kemiskinan berkait rapat dengan dimensi sosial dan moral. Beliau melihat kemiskinan dari perspektif keupayaan memenuhi keperluan asas kehidupan. Justeru, pandangannya mengenai kemiskinan meliputi tiga paksi. Pertama, kemiskinan bererti tidak cukup pendapatan untuk memenuhi keperluan asas bagi memenuhi piawaian hidup yang ditetapkan. Kedua, rendahnya pendapatan wajar diukur secara subjektif iaitu perbandingan dengan tahap pendapatan dalam masyarakat setempat. Ketiga, kemiskinan ada hubungan dengan usaha untuk mendapatkan pendapatan yang diinginkan.

Konsep kemiskinan yang diguna pakai oleh UNDP adalah lebih luas. Kemiskinan tidak hanya dari perspektif ekonomi sebaliknya merupakan satu set kekurangan (*deprivations*) yang kompleks dengan pelbagai dimensi. Kemiskinan merangkumi peluang-peluang yang terbatas dalam bidang pendidikan, kesihatan, pilihan sosial dan pekerjaan serta kekurangan peluang untuk menikmati kehidupan yang lebih baik. Hal ini

dinyatakan dalam “*The Platform for Action and Beijing Declaration*” iaitu kemiskinan bukan hanya dimensi ekonomi sebaliknya aspek sosial, budaya, politik, persekitaran, kesihatan dan pendidikan. Kajian-kajian empirikal menunjukkan tahap pendapatan yang tinggi jarang menunjukkan peningkatan keadaan sosial demografik kerana terdapat dimensi bukan ekonomi dalam membentuk kesejahteraan hidup (Tokalau, 2007; Suryawati, 2005). Di negara sedang membangun pula, hal ini merujuk kepada keadaan yang lebih ekstrem seperti kelaparan, kebuluran, tidak ada tempat tinggal, menganggur dan mengemis. Bank Dunia (2011) mendefinisikan kemiskinan sebagai:

“Poverty is hunger. Poverty is lack of shelter. Poverty is being sick and not being able to see a doctor. Poverty is not being able to go to school and not knowing how to read. Poverty is not having a job, is fear of the future, living one day at a time. Poverty is losing a child to illness brought about by unclean water. Poverty is powerlessness, lack of representation and freedom”.

Tokoh tersohor yang memperkenalkan perspektif ekonomi ialah Seebohm Rowntree, anak seorang pengilang koko dan coklat di York, England. Hasil kajian beliau telah mengaitkan menjadi miskin atau berada dalam kemiskinan primer apabila keseluruhan pendapatan tidak dapat memenuhi keperluan minimum bagi mengekalkan kecekapan fizikal. Penerima Hadiah Nobel Keamanan 2006, Profesor Muhamad Yunus, juga menjadikan perspektif ekonomi sebagai penyelesaian ke atas program pembasmian kemiskinan di Bangladesh. Penubuhan Bank Grameen adalah manifestasi kesungguhan beliau untuk membebaskan kelompok miskin dengan menggunakan pendekatan ekonomi (Jolis, 1996).

Daripada kajian di enam buah negara membangun (Brazil, India, Malaysia, Pakistan, Taiwan dan Thailand), Field (1980) telah mengenal pasti ciri-ciri umum mengenai kemiskinan iaitu; (1) kadar kemiskinan menurun dengan pendidikan, (2) kadar

kemiskinan paling tinggi berlaku dalam keluarga pada peringkat umur penjana ekonomi keluarga iaitu 30 hingga 49 tahun, (3) kadar kemiskinan lebih tinggi dalam kalangan wanita yang menjadi ketua isi rumah kecuali di Thailand, (4) kemiskinan meningkat jika saiz keluarga semakin besar, (5) jika bilangan penjana ekonomi keluarga meningkat, kadar kemiskinan akan berkurangan, (6) kadar kemiskinan tertinggi dalam kalangan mereka yang bekerja sendiri, (7) kadar kemiskinan tertinggi di setiap negara adalah dalam kalangan pekerja di sektor pertanian, (8) kadar kemiskinan tertinggi dalam kalangan petani atau pekerja ladang, (9) kemiskinan meningkat di kawasan luar bandar dan kampung-kampung kecil, dan, (10) golongan miskin mempunyai sedikit atau tidak ada tanah.

Bank Pembangunan Asia (1999) merujuk kemiskinan yang dicirikan oleh pelbagai indikator mikro dan makro. Antara ciri-ciri kemiskinan tersebut ialah; (1) tanah yang terhad atau tidak ada langsung, (2) penyesuaian terhadap teknik moden yang perlahan atau rendah, (3) keluarga yang besar dan kekurangan penjana pendapatan, (4) sumber manusia yang kecil, (5) tertumpu di kawasan yang tidak maju, dan, (6) biasanya dalam kalangan kelompok minoriti.

Beberapa orang tokoh awal dalam kajian kemiskinan ini cuba memberikan tafsiran mengenai konsep kemiskinan bagi mengukur konsep masyarakat sejahtera. Booth (1889) dalam Giddens (1995) contohnya ingin membuat ukuran mengenai kemiskinan mutlak dan relatif yang merujuk kepada kekurangan keperluan asasi bagi meneruskan kehidupan yang sihat secara fizikal dan makanan yang mencukupi untuk memberikan perlindungan fizikal dan berkesan. Andaian Booth ialah konsep kemiskinan boleh dilaksanakan kepada semua orang tanpa mengira umur. Seorang tokoh sosiologi Islam yang terkenal, Ibnu Khaldun (1332-1406M) mengutarakan konsep kemiskinan dari segi perbezaan masyarakat *badawah* (luar bandar) dan masyarakat *hadharah* (bandar). Beliau berkata keadaan hidup

di bandar berkembang pesat kerana adanya tuntutan kemewahan berbanding di luar bandar yang rata-ratanya terdiri daripada penduduk yang lemah dan daif kerana kemiskinan mereka. Keadaan ini berlaku kerana jerih payah mereka tidak cukup untuk membayar keperluan dan tidak dapat memberi lebih yang dapat dikumpulkan sebagai keuntungan (Ibnu Khaldun, 2002).

Disebabkan bilangan penduduk dan perubahan kepada keperluan yang sentiasa berlaku, menjadi satu kemestian bagi agensi terlibat untuk mengetahui bagaimana keperluan tersebut boleh dipenuhi (Jones, 1958). Nor Aini dan Chamhuri (2003) dalam kajian mereka mengenai kemiskinan mendapati keadaan kemiskinan boleh dirujuk sebagai fenomena apabila seseorang hanya mampu mempunyai harta benda yang sedikit atau menerima pendapatan benar yang kecil dan tidak mencukupi bagi memenuhi keperluan asas hidup. Keperluan asas yang dimaksudkan merangkumi makanan, minuman, perlindungan, pakaian, kesihatan dan pendidikan.

Pendapat terdahulu juga tidak banyak bezanya seperti Rein (1970), Townsend (1979), Mohd Taib (1993), Shireen Mardziah (1998) serta Rakodi dan Lloyd (2002) yang mengatakan keperluan asas ini adalah pelbagai disebabkan perbezaan keadaan fizikal, cuaca, pekerjaan dan pemakanan bagi sesebuah masyarakat dan negara. Zainul Ariff (1998) melihat kemiskinan adalah berkonsepkan pengeluaran. Kemiskinan disebabkan oleh perbezaan pendapatan berdasarkan faktor-faktor pengeluaran yang mempengaruhi antara satu sama lain. Kelompok tertentu menjadi miskin kerana kekurangan tenaga buruh, tanah dan modal. Anggapannya ialah jika tiga perkara ini dipenuhi, tidak ada golongan miskin. Oleh itu, sekiranya diberi pekerjaan, tanah atau modal ataupun kombinasi ketiganya, tidak terdapat golongan miskin kerana pendekatan ini memberi tindak balas terhadap strategi dan program yang akan dilaksanakan (Hazizan, 2005; Jamalludin, 1991).

Gunawan (2002) memperincikan masyarakat miskin sebagai hilang upaya dan tidak mampu dalam hal berikut; 1) memenuhi keperluan asas seperti makanan dan gizi, pakaian, tempat tinggal, pendidikan dan kesihatan, 2) melakukan aktiviti produktif, 3) jangkauan sumber daya sosial dan ekonomi, 4) menentukan nasibnya sendiri dan sentiasa dalam keadaan diskriminasi, takut, curiga dan bersikap acuh tak acuh, dan, 5) membebaskan diri dari mental budaya miskin serta sentiasa merasai harga diri yang rendah.

Tokoh-tokoh yang mengkaji perspektif sains sosial percaya bahawa kemiskinan terletak pada strata kelas dan nilai-nilai yang dipegang. Lewis (1959) mengengahkan persoalan kemiskinan daripada perspektif nilai-nilai budaya masyarakat miskin tersebut. Lewis menyimpulkan budaya ini sebagai budaya miskin iaitu berada dalam kelas yang paling rendah dan mempunyai ciri-ciri budaya yang tersendiri. Ahli sosiologi, Rein (1970) membahagikan kemiskinan kepada tiga sudut iaitu sara diri, ketidaksetaraan dan akibat-akibatnya ke atas masyarakat. Ketiga-tiga faktor ini berkait antara satu sama lain yang akhirnya menjurus kepada pembahagian kelas di dalam masyarakat. Mahu ataupun tidak, akan wujud kesan-kesan sosial yang memberi implikasi kepada semua peringkat masyarakat.

Ungkapan “budaya miskin” dapat diringkaskan sebagai corak nilai dan tingkah laku golongan miskin yang sangat memberi pengaruh terhadap keluarga. Rodman (1971) percaya tingkah laku dan nilai yang terdapat dalam keluarga adalah komponen penting yang mempengaruhi budaya miskin. Kajian yang dilaksanakan dalam kalangan keluarga di beberapa buah negara turut menunjukkan persamaan seperti kewujudan *vecindades* di Mexico serta perkampungan bandar di Trinidad dan Guyana, *favelas* di Brazil dan setinggan serta *ghettos* di Britain dan Amerika Syarikat.

Syed Husin Ali (1975) berhujah bahawa kemiskinan merupakan keadaan yang mana; (i) wujud kekurangan mendapatkan keperluan asasi iaitu makanan, perumahan, pakaian dan kemudahan-kemudahan sosial seperti air, elektrik, kesihatan dan pendidikan, (ii) dari segi ekonomi, keadaan ini timbul disebabkan ketiadaan atau kekurangan kemampuan kerana tingkat pendapatan, pemilikan dan pekerjaan yang rendah, dan, (iii) dari segi sosial, golongan miskin berada di lapisan bawahan dalam sistem stratifikasi masyarakat. Pendapatan, pemilikan dan pekerjaan adalah elemen yang berkait antara satu sama lain. Oleh yang demikian, golongan miskin adalah mereka yang berpendapatan rendah, tidak mempunyai harta dan menjalankan pekerjaan yang banyak melibatkan tenaga fizikal. Mahathir (2008, 1970) berpendapat kemiskinan dalam kalangan masyarakat khususnya Melayu disebabkan mereka tinggal diluar bandar, menjalankan ekonomi pertanian yang tidak produktif dan pegangan terhadap adat tradisional dan sistem nilai.

Kemiskinan adalah wajah kemanusiaan. Bagi mengurangkannya, banyak usaha yang perlu dikenal pasti. Terdapat kehilangan peluang dan tekanan untuk keluar daripada kemiskinan. Ada sesetengahnya berpendapat, budaya miskin tidak boleh dipisahkan daripada kemiskinan (Anas Alam, 2014). Contohnya, masyarakat petani tradisional akan tetap berada dalam kelompok miskin jika kitaran kemiskinan itu tidak diubah. Kemiskinan yang dihadapi dipengaruhi oleh sikap-sikap tertentu seperti tidak peduli (*apathy*), mudah putus asa (*defeatism*), tidak ada harapan (*hopelessness*), bergantung kepada peluang atau takdir (*reliance on chance*) dan mudah berpuas hati (Mohamad Khairudin & Ahmad Syahir, 2004). Samuel Smiles (dalam Ganesan, 2004) telah mempopularkan kepentingan sikap sebagai jalan keluar daripada masalah kemiskinan. Bukunya "*Self-Help*" dengan jelas mengatakan pendirian beliau iaitu, "*They who are the most persistent, and work in the truest spirit, will invariably be the most successful*" (hal. 84). Bekerja bersungguh-sungguh adalah kunci kepada kekayaan. Seorang pekerja yang tidak mempunyai

pendidikan dan kurang mahir tetapi masih berupaya membaiki taraf hidup jika disemat dengan cita-cita dan bekerja kuat bermakna akan mendapat upah yang lebih banyak dan boleh digunakan bagi keperluan hidup yang lebih penting.

Perspektif sains sosial melihat faktor individu, budaya, keluarga dan masyarakat sebagai punca wujudnya kemiskinan. Pendekatan yang digunakan oleh teori yang berkaitan dipecahkan kepada dua bahagian yang utama iaitu pendekatan individualistik dan budaya, dan kedua, pendekatan stratifikasi sosial masyarakat (Mohd Taib, 2002).

2.2.1.1 Pendekatan individualistik dan budaya

Pendekatan ini dipopularkan oleh Townsend (1979) yang menganggap kemiskinan berlaku kerana watak individu yang membuang masa dengan sia-sia, membazir dan mabuk. Peribadi ini dikaitkan dengan nilai moral yang rendah dan tidak serasi dengan pertumbuhan ekonomi selepas Revolusi Industri di Eropah. Keadaan ekonomi yang pesat dengan pengenalan pelbagai peralatan baru turut membawa nilai-nilai dan pegangan hidup yang baru kepada mereka.

Pendekatan individualistik dan budaya dapat dilihat melalui kajian oleh Lewis pada tahun 1959 yang memperkenalkan konsep “budaya miskin” di Amerika Syarikat. Kajian beliau mengenai kawasan sesak di Mexico City telah menemukan budaya yang dikaitkan dengan kemiskinan. Lewis menyifatkan budaya miskin sebagai kesan daripada penyesuaian dan reaksi kelompok miskin ke atas kehidupan mereka di bandar kerana keadaan sosioekonomi yang berlaku di sekitarnya. Antara ciri-ciri budaya miskin berkenaan adalah; (1) kurang penglibatan dan lemah integrasi dalam institusi utama masyarakat, (2) tingkat organisasi yang rendah di peringkat komuniti tempatan iaitu

mementingkan kelompok sendiri, (3) di peringkat individu, ada perasaan yang daif, kurang daya, sifat bergantung dan rendah harga diri, dan, (4) di peringkat keluarga pula didapati lemah pengawalan terhadap kanak-kanak, kemahuan seks yang awal, perkahwinan yang bebas, mengabaikan isteri dan anak-anak, perhatian yang berlebihan kepada keluarga di sebelah ibu dan kurangnya masa untuk menyendiri (*privacy*).

Satu lagi pendekatan yang berkaitan dengan teori individualistik dan budaya ialah faktor kurang upaya. Rowntree (dalam Cootes, 1966) melihat dalam sesetengah keadaan, sebahagian daripada penyara keluarga tidak mampu lagi melaksanakan kerja ataupun telah meninggal dunia. Kurang upaya merujuk kepada sakit, terlalu tua ataupun uzur. Mereka ini tidak mempunyai sifat fizikal yang sempurna untuk menjadi sebahagian daripada penyumbang produktif kepada ekonomi negara. Faktor kurang upaya adalah penyumbang penting kepada kemiskinan. Mereka yang termasuk di dalam kelompok ini dikira tidak cekap dan bakal menghadapi masalah dalam kehidupan. Bagi pembuat dasar, faktor ini wajar diberi perhatian jika ingin melaksanakan program pembasmian kemiskinan pada masa hadapan.

2.2.1.2 Pendekatan stratifikasi sosial

Pendekatan ini berbeza daripada pendekatan individualistik dan budaya kerana ia melihat kemiskinan adalah disebabkan perbezaan dalam strata masyarakat. Kelompok paling miskin berada di lapis bawah struktur sosial masyarakat. Walaupun pendekatan ini tidak sekuat pendekatan individualistik dan budaya, ia turut menarik perhatian para pengkaji untuk melihat kemiskinan daripada perspektif yang berlainan.

Empat proses yang membentuk dan mengekalkan stratifikasi sosial dalam masyarakat adalah pembezaan, pemeringkatan, penilaian dan ganjaran (Tumin, 1967). Pembezaan adalah proses bagi menentukan kedudukan atau status seseorang dalam masyarakat berdasarkan peranan yang dimainkan. Status itu dinilai oleh masyarakat bagi mendapatkan ganjaran dalam bentuk harta, gaji, kuasa dan kepuasan jiwa. Individu yang berperanan dan berstatus biasanya akan mendapat ganjaran yang lebih. Oleh yang demikian wujudlah pembahagian masyarakat yang terpisah kepada kaya dan miskin.

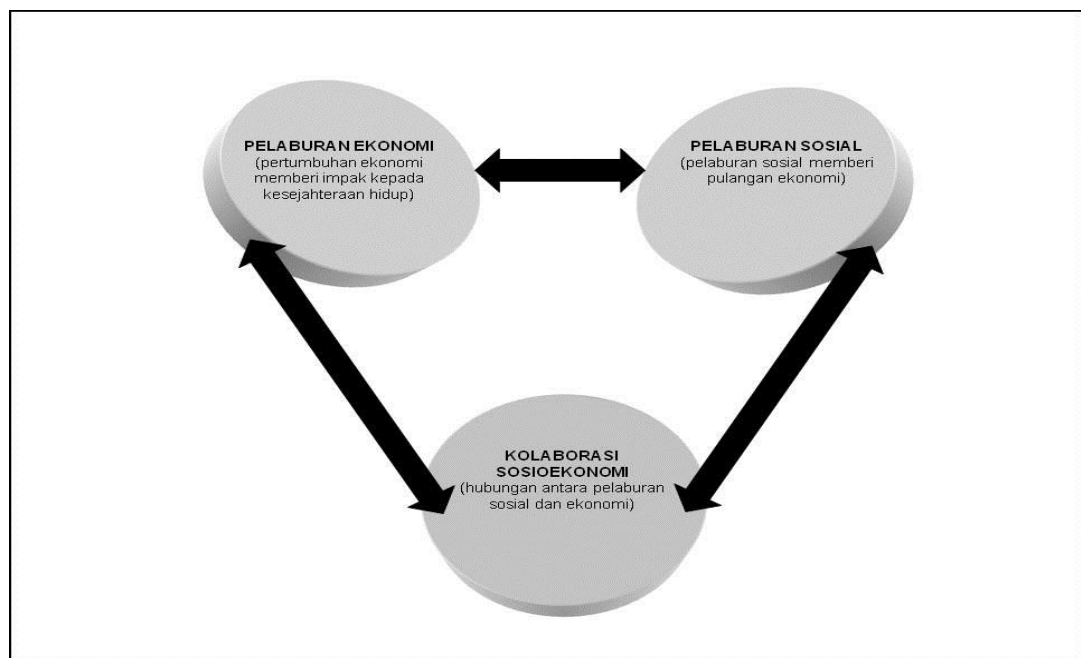
2.2.2 Strategi Pembasmian Kemiskinan Global

Midgley (2014) mengatakan dasar sosial yang dirangka untuk membantu golongan miskin keluar dari kepompong kemiskinan wajar mempunyai tiga strategi penting berikut:

- (i) mempunyai rangka kerja ekonomi yang koheren (bersangkut paut) dan berkesan bagi mencapai tahap pengeluaran kebangsaan yang berterusan. Melalui pelaksanaan strategi pembangunan seimbang membolehkan sesebuah negara membangun dengan tetap dan realistik. Strategi ini mesti bergabung dengan pertumbuhan ekonomi untuk menambah baik keadaan hidup golongan miskin, menyediakan mereka dengan kemahiran dan kebolehan serta galakan akses pada aktiviti yang produktif.
- (ii) mempunyai pelbagai dasar sosial yang jelas dan program yang dapat menjangkau kelompok miskin. Usaha-usaha ini boleh dibahagikan kepada tiga bahagian iaitu pewujudan pekerjaan, pengurangan kemiskinan dan integrasi sosial. Dasar yang memberi tumpuan kepada pembangunan manusia adalah amat relevan. Program-program seperti ini amat penting dalam pembasmian kemiskinan kerana ia menyediakan kemahiran dan keupayaan meningkatkan taraf hidup melalui kerja yang produktif.

- (iii) dasar sosial mesti berorientasi ke arah pembasmian kemiskinan, mengelak daripada menjadi alat kepada segelintir kumpulan yang berkuasa.

Model pembangunan sosial harus mengambil pendekatan menggabungkan dasar sosial dan dasar ekonomi (Rajah 2.1). Meningkatkan kapasiti modal sosial akan mengukuhkan modal insan. Bank Dunia dalam laporan tahunan yang bertajuk “*Entering the 21st Century*” (2009) telah mengiktiraf modal sosial sebagai pelengkap kepada pembangunan ekonomi. Kaedah meningkatkan modal sosial ialah memperbaiki jaringan sosial antara ahli dalam komuniti di samping menyediakan pelbagai bentuk bantuan yang menggalakkan mereka menyertai aktiviti pasaran ekonomi secara aktif dan produktif.



Rajah 2.1: Asas Model Piawaian Pembangunan Sosial

Sumber: Midgley, J. (1995). *Social development: The developmental perspective in social welfare*. Thousand Oaks, CA, USA: SAGE Publications.

Model ini juga menekankan pembangunan sosial yang seiring dan berterusan dengan pembangunan ekonomi negara melalui pelbagai pendekatan dan strategi

sosioekonomi yang dapat membantu meningkatkan ekonomi komuniti. Caranya ialah menghubungkan kebajikan sosial secara terus terhadap program dan dasar pembangunan ekonomi yang dirancang. Dasar sosial yang bersifat pelaburan sosial dilihat lebih adil iaitu dapat mengagihkan sumber dan peluang sosial secara sama rata kepada semua ahli komuniti (Giddens, 1998). Pencapaian modal sosial ini boleh diukur melalui penyertaan komuniti dalam organisasi atau persatuan, kehadiran masyarakat dalam aktiviti dan acara awam, penglibatan komuniti dalam aktiviti sukarela dan aspek kepercayaan antara individu dalam komuniti (Putnam, 2000). Mengulas pandangan ini, Putnam mengatakan:

“Whereas physical capital refers to physical objects and human capital refers to the properties of individuals, social capital refers to connections among individuals – social networks and the norms of reciprocity and trustworthiness that arise from them. In that sense social capital is closely related to what some have called “civic virtue.” The difference is that “social capital” calls attention to the fact that civic virtue is most powerful when embedded in a sense network of reciprocal social relations. A society of many virtuous but isolated individuals is not necessarily rich in social capital”.

(hal. 19)

Integrasi dasar sosial dengan dasar ekonomi merupakan teras dalam model pelaburan sosial. Kedua-dua dasar ini harus berupaya memberi fokus kepada intervensi sosioekonomi yang boleh meningkatkan modal insan dan modal sosial. Kaedah pelaksanaan intervensi tersebut mesti mampu membawa masuk setiap individu dan komuniti ke dalam aktiviti ekonomi secara aktif dan produktif supaya kesejahteraan hidup dapat ditingkatkan. Pembangunan dan kejayaan modal sosial ini dapat dicapai dengan baik sekiranya setiap individu dalam komuniti itu saling mempercayai, bertoleransi, saling faham-memahami serta mengamalkan prinsip penerimaan.

Di peringkat global, terdapat perubahan yang ketara dalam dasar-dasar pembasmian kemiskinan. Di Amerika Selatan misalnya, berlakunya anjakan daripada strategi pembasmian kemiskinan berasaskan kebajikan residual kepada perlindungan sosial. Bagaimanapun, dalam realiti, perlindungan sosial masih memberi tumpuan kepada perlindungan pendapatan atau penggunaan dalam kalangan masyarakat miskin melalui program pemberian wang tunai dan kemudahan-kemudahan lain (Moser, 2005). Kepelbagaian program pembasmian kemiskinan yang dilakukan oleh pelbagai negara ditunjukkan dalam Jadual 2.1.

Kebanyakan program yang dilaksanakan bagi membasmi kemiskinan melibatkan hubungan langsung antara peningkatan pembangunan dengan keutamaan yang diberikan kepada pembangunan sosial. Korea Selatan telah mencapai kemajuan yang berterusan dalam ekonomi dan indikator sosial dalam tempoh 30 tahun lepas. Republik Czech dan Hungary pula sedang bergerak dari ekonomi pasaran tertutup kepada pasaran terbuka manakala negara-negara Amerika Latin yang sering kali menunjukkan ketaksamaan dalam pengagihan pendapatan telah menunjukkan perubahan apabila menjadikan usaha-usaha pembasmian kemiskinan sebagai keutamaan kerajaan negara masing-masing.

Program-program yang dikembangkan berdasarkan kepada tiga strategi pembasmian kemiskinan yang dinyatakan di perenggan-perenggan terawal subtopik ini dilaksanakan di banyak negara dengan penyesuaian mengikut tahap hidup dan budaya setempat. Tumpuan adalah kepada pembangunan manusia yang berkaitan dengan pemakanan, kesihatan, pendidikan dan latihan. Strategi pembasmian kemiskinan yang telah berjaya dilaksanakan mengikut ICEG ditunjukkan dalam Jadual 2.2.

Jadual 2.1: Program pembasmian kemiskinan yang dilakukan oleh pelbagai negara

Program	Pengurangan Kemiskinan	Peluang Pekerjaan	Integrasi Sosial
Mexico	Program air minuman dan pembentungan	Program pembangunan wilayah	Program perpaduan wanita
	Program perpaduan kanak-kanak	Dana sokongan keusahawanan	Program jalan luar bandar dan lebuhraya
	Program pengkayaan makanan	Dana perpaduan produk	Perkhidmatan sokongan sosial
Chile	Dasar pengurangan kemiskinan	Program latihan belia	Desentralisasi perbandaran
	Subsidi pendidikan swasta dan rumah kos rendah	Dasar buruh dan ekonomi untuk pemulihan kerjaya	Program P-900 (institusi sokongan untuk sekolah di kawasan miskin)
Kenya	Majlis pembangunan pertanian (sayur dan buah)	Program jalan raya luar bandar dan elektrik luar bandar	Program literasi dewasa
	Koperasi tabungan dan kredit (Saccos)	Projek <i>Jua-Kali</i> (penyediaan kredit mudah untuk IKS)	Dasar wanita
Filipina	Program pengurusan sumber tempatan	Khidmat bantuan untuk pekerja	-
	Program “gadai-janji” komuniti	Program penempatan kerjaya dan pembangunan komuniti	-
	Program <i>Lakass</i> (penyediaan malnutrisi berkhasiat)	-	-
Republik Czech	Program latihan vokasional	Program bantuan keusahawanan	Peluang kedua dalam pendidikan
	Nadeje (pengurusan orang-orang tua, masalah mental dan OKU)	Pusat kerjaya dan program penyusunan pasaran kerja	Institut kajian timur-barat dan konflik etnik
Korea Selatan	Dasar makroekonomi yang stabil	Penyatuan sektor pertanian dan bukan pertanian	Pembangunan pendidikan
	Pembangunan modal insan pekerja	Kepelbagaian pertanian	NHIS (pelan kesihatan untuk pekerja, pesara dan penganggur)
Sri Lanka	Pelan pembasmian kemiskinan Janasaviya	Zon perdagangan bebas	Program nutrisi kanak-kanak
	Pelan nutrisi kebangsaan	Agensi penyedia kerja (siswazah)	Buku teks percuma
Hungary	Program “ <i>payment</i> ” (kemudahan golongan kelas menengah selesaikan bayaran perumahan)	Yayasan untuk pembangunan jaringan sosial	Yayasan khidmat sosial (khusus untuk penagih alkohol yang tidak ada kerja) Kursus “cincin perak-cincin emas” (penyediaan kerjaya untuk kanak-kanak dari keluarga miskin dan tanpa pendidikan formal)

Sumber: International Center for Economic Growth (ICEG). (1995). *Policies and Programs for Social and Human Development: Experiences from Developing Countries*. California, USA: ICS Press.

Jadual 2.2: Strategi pengurangan kemiskinan di negara-negara membangun

Program	Objektif	Faedah	Dasar Khusus
Pengurangan Kemiskinan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkatkan keupayaan untuk melakukan kerja yang produktif. 2. Majukan modal insan. 3. Libatkan peserta dalam penyelesaian masalah. 4. Kembangkan perkhidmatan asas. 5. Buka pasaran antarabangsa. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tingkatkan aras hidup, baiki kualiti hidup dan potensi sedia ada. 2. Tingkatkan produktiviti, kesaksamaan dan pertumbuhan. 3. Agihan sumber lebih cekap. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Laksanakan dasar makroekonomi yang galakkan kestabilan berasaskan pertumbuhan ekonomi. 2. Galakan kerja produktif dan penyediaan khidmat sosial. 3. Akses pada kredit untuk kekalkan aras minimum kepenggunaan dan pelaburan dalam aktiviti-aktiviti yang produktif. 4. Perkukuhkan sektor pendidikan, kesihatan awam dan perancangan keluarga untuk tingkatkan produktiviti, cegah penurunan kualiti hidup dan menyerap impak pertumbuhan ekonomi yang pesat.
Peluang Pekerjaan	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kurangkan pengangguran. 2. Gunakan tenaga kerja sepenuhnya. 3. Wujudkan peluang produktiviti dan pekerja berbayar. 4. Melabur dalam modal insan untuk tingkatkan produktiviti, penggunaan teknologi yang dapat penuhi keperluan pekerjaan. 5. Sediakan insentif dan bangunkan mekanisme sokongan untuk tambah baik penyesuaian terhadap permintaan pasaran. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Tambah pendapatan. 2. Kurangkan defisit perbelanjaan. 3. Penggunaan sumber lebih cekap. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Galakan kepada peniaga-peniaga kecil. 2. Mudahkan akses pada kredit. 3. Kerajaan tempatan lebih bertanggungjawab supaya pembuatan keputusan lebih hampir pada komuniti. 4. Penekanan pada teknologi untuk tingkatkan peluang dalam produktiviti dalam pertanian. 5. Galakan buruh dalam ektor pembangunan industri dan eksport.
Integrasi Sosial	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bina rangkaian organisasi untuk penglibatan yang meluas dalam penyertaan dan pembangunan. 2. Sediakan akses sama rata untuk program dan perkhidmatan bagi golongan miskin dan orang kurang upaya. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Kesepaduan yang lebih luas dalam struktur sosial. 2. Tambah baik penyertaan awam. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Penglibatan NGO semakin bertambah. 2. Penyertaan wanita meningkat. 3. Ambil kira manfaat desentralisasi yang mana kerajaan lebih sensitif dengan keperluan setempat. 4. Kukuhkan struktur organisasi yang menggerakkan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi. 5. Sediakan insentif supaya prestasi lebih baik di semua peringkat.

Sumber: International Center for Economic Growth (ICEG). (1995). *Policies and Programs for Social and Human Development: Experiences from Developing Countries*. California, USA: ICS Press.

2.3 STRATEGI PEMBASMIAN KEMISKINAN DI MALAYSIA

Tidak boleh dinafikan bahawa rakyat Malaysia telah menikmati kehidupan yang lebih baik sejak mencapai kemerdekaan pada tahun 1957. Pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru (DEB) bagi tempoh Rancangan Malaysia Kedua 1971-1975 telah memberi takrifan baru dalam senario politik, ekonomi dan sosial ke arah perpaduan nasional. Melalui dasar ini, usaha yang bersungguh-sungguh dilakukan bagi memastikan semua kaum di Malaysia berkongsi kekayaan ekonomi yang lebih besar (Shamsul Amri, 1994).

Setelah Dasar Ekonomi Baru berakhir, terdapat dua dasar yang telah diperkenalkan oleh kerajaan sebagai kesinambungan ke arah pembasmian kemiskinan di negara ini. Agenda ke arah pembentukan masyarakat Malaysia yang sepadu dan harmoni diteruskan oleh kerajaan apabila melaksanakan Dasar Pembangunan Nasional (1991-2000) melalui Rangka Rancangan Jangka Panjang Kedua (RRJP2) dan Dasar Wawasan Negara (2001-2010) melalui Rangka Rancangan Jangka Panjang Ketiga (RRJP3). Kesinambungan ketiga-tiga dasar ini terangkum dalam aspirasi kerajaan bagi membentuk sebuah negara Malaysia yang maju pada tahun 2020 melalui Wawasan 2020. Kaedah pelaksanaan yang melibatkan strategi bagi meningkatkan pendapatan golongan miskin melalui kegiatan ekonomi telah membantu kelompok ini untuk keluar daripada cengkaman kemiskinan seperti mana yang dinyatakan oleh Zazali (2004) mengenai evolusi pembasmian kemiskinan di bawah DEB, DPN dan DWN.

Antara strategi Dasar Pembangunan Nasional ialah mengurangkan dan menghapuskan ketaksamaan sosial dan ekonomi. Pada masa yang sama dasar ini berusaha menggalakkan perkongsian faedah yang diperolehi dari pertumbuhan ekonomi secara lebih adil dan saksama. Dasar ini turut menggariskan strategi untuk menggalakkan dan

memperkuat integrasi nasional dengan mengurangkan jurang ketidakseimbangan yang luas dalam Dasar Ekonomi Baru. Antara dimensi tersebut adalah memberi penekanan kepada strategi pembasmian kemiskinan untuk tujuan menghapuskan kemiskinan dalam kalangan golongan miskin tegar (*hardcore poor*); di samping mengurangkan kemiskinan relatif. Penekanan diberikan kepada aspek pendidikan dan latihan sebelum pemberian bantuan dilakukan. Pada masa yang sama, strategi dasar ini turut menumpukan kepada penglibatan sektor swasta dalam penyusunan semula masyarakat.

Dalam Rangka Rancangan Jangka Panjang Ketiga yang merangkumi Dasar Wawasan Negara dan Wawasan 2020, kerajaan masih lagi menekankan kepada usaha-usaha memenuhi keperluan pendidikan dan latihan kemahiran sebagai teras utama untuk meningkatkan taraf hidup golongan miskin. Hal ini kerana pendidikan dilihat sebagai satu alat jangka masa panjang yang dapat membasmi kemiskinan dan salah satu kaedah terbaik untuk merangsang integrasi sosial (Noor Azizah & Zalinah, 2005; ICEG, 1995). Sehubungan itu, usaha-usaha ke arah membekalkan pendidikan kepada golongan miskin diteruskan. Bantuan kewangan yang sewajarnya turut disalurkan kepada golongan ini bagi membolehkan mereka mendapatkan pendidikan yang sepatutnya. Selain daripada itu, bantuan turut diberikan dalam bentuk buku teks, makanan tambahan dan pembinaan asrama di kawasan sekolah bagi memastikan golongan ini tidak tercicir dalam pelajaran. Infrastruktur yang berkaitan dengan pendidikan di kawasan luar bandar terus dipertingkatkan; termasuklah usaha menaik taraf sekolah sedia ada supaya setaraf dengan sekolah di bandar.

Usaha peningkatan taraf hidup juga difokuskan kepada penyediaan program latihan kemahiran. Tujuannya ialah bagi membolehkan golongan miskin dan berpendapatan rendah mendapat pekerjaan dalam sektor ekonomi yang menguntungkan.

Hal ini kerana kemahiran yang diterapkan melalui program latihan dapat memberi kelebihan kepada mereka untuk bersaing dalam pekerjaan. Merujuk kepada Rancangan Malaysia Kelapan, kerajaan membina lebih banyak kolej komuniti bagi menyediakan latihan kemahiran kepada lepasan sekolah dan pekerja termasuk di kawasan luar bandar dan estet. Kerajaan juga menyediakan satu kolej komuniti di setiap kawasan parlimen dalam usaha menyediakan tenaga kerja mahir bagi keperluan pembangunan negara. Kolej komuniti bertujuan memberi peluang kepada komuniti setempat untuk mendapatkan pendidikan dan latihan kemahiran yang terancang. Keadaan ini disebabkan permintaan terhadap tenaga kerja berkemahiran tinggi dijangka meningkat dengan bertambahnya pelaburan industri berintensif modal dan berasaskan pengetahuan serta penggunaan teknologi baru. Berdasarkan kepada RRJP3, kerajaan memperuntukkan lebih banyak pelaburan dalam pembangunan negara terutama dalam latihan dan latihan semula bagi meningkatkan daya saing Malaysia di pasaran antarabangsa (Noor Azizah & Zalinah, 2005).

Jadual 2.3: Insiden kemiskinan tegar di Malaysia, 1984-2012

Tahun	1984	1987	1997	2007	2009	2012
Peratus	6.9	5.1	1.4	0.7	0.7	0.2

Sumber: Unit Perancang Ekonomi, Jabatan Perdana Menteri

Pada tahun 1970, satu daripada dua isi rumah dikategorikan sebagai miskin (Ozay Mehmet, 1988). Kini, kadar kemiskinan tegar telah pun berkurangan daripada 6.9 peratus pada tahun 1984 kepada 0.2 pada 2012 (Jadual 2.3). Walaupun kadar kemiskinan di kawasan luar bandar berkurangan, namun kemiskinan masih ketara sebagai fenomena luar bandar dengan 70.6 peratus daripada isi rumah miskin tinggal di kawasan luar bandar

(Malaysia, 2006). Fenomena kemiskinan boleh dilihat daripada pelbagai dimensi; antaranya ekonomi, sosiobudaya, agama, pendidikan, kesihatan, temporal, ruang, gender, alam sekitar dan sebagainya.

Terdapat tiga aliran pemikiran yang mendominasi kajian-kajian tentang kemiskinan di Malaysia iaitu aliran pemikiran strukturalis-institusionalis, aliran pemikiran budaya dan aliran yang mendokong Teori Kebergantungan. Dalam aliran pemikiran strukturalis-institusionalis yang diterajui oleh Ungku Aziz, komuniti Melayu di luar bandar berada dalam kelompok miskin kerana eksploitasi orang tengah yang mendapat untung lebih besar, produktiviti yang rendah dan tanpa pemedulian oleh kerajaan hingga memiskinkan petani-petani Melayu (Ataul Haq Pramanik *et al.*, 2009). Aliran pemikiran budaya menerangkan kemiskinan Melayu adalah kerana salah faham terhadap nilai-nilai Islam seperti untung nasib dan kurang daya rangsangan serta dorongan untuk berjaya manakala aliran yang mendokong Teori Kebergantungan melihat kesan-kesan pertumbuhan pembangunan di peringkat antarabangsa ke atas Malaysia. Kemiskinan berlaku kerana kesan daripada ketaksamaan dan terlalu bergantung pada kehendak organisasi buruh antarabangsa (Ozay Mehmet, 1988).

Dari segi ekonomi, kemiskinan diertikan sebagai keadaan kekurangan daripada paras keperluan tertentu. Kemiskinan ini sering dirujuk kepada kemiskinan harta benda atau kebendaan, juga merujuk kepada kekurangan pendapatan, mata wang atau modal. Dari segi sosiobudaya, kemiskinan sering dikaitkan dengan budaya kemiskinan dan kemiskinan sikap yang menuntut perubahan ke arah sikap positif (Chamhuri, 2001).

Dari segi pendidikan, kemiskinan sering dikaitkan dengan kemiskinan minda, pengetahuan, ilmu atau pelajaran. Seperti dinyatakan oleh Ungku Aziz (1987), keciciran

pendidikan boleh menyumbang kepada “putaran ganas” kemiskinan melalui pencapaian akademik, pekerjaan dan pendapatan rendah. Dalam zaman ekonomi berasaskan pengetahuan (k-ekonomi) dan teknologi maklumat, ketinggalan penguasaan pengetahuan komputer dan teknologi maklumat mencerminkan suatu petunjuk kemiskinan yang boleh meluaskan jurang digital yang membawa kepada ketidaksamaan pendapatan.

Dari segi kesihatan pula, kemiskinan boleh dikaitkan dengan kekurangan pengambilan protein yang menyumbang kepada “kebuluran tak ketara” yang seterusnya memberi kesan kepada kerencatan akal dan fizikal dalam satu “putaran ganas” (Ungku Aziz, 1987). Beberapa sebab kemiskinan menjadi satu isu sosial yang kritikal seperti kemiskinan terlampau boleh memberi kesan kepada kesejahteraan psikologi dan fizikal seseorang. Terdapat sejumlah kajian menunjukkan anak-anak yang dibesarkan dalam keluarga miskin mengalami tahap perkembangan kognitif yang perlahan, pencapaian pendidikan yang lemah dan emosi yang rendah (Iceland, 2007).

Dalam kepelbagaian faktor dan dimensi kemiskinan ini, persoalan pengukuran menjadi suatu masalah yang rumit. Komponen ekonomi sering menjadi unjuran penting yang dibahagikan kepada dua iaitu kemiskinan mutlak dan kemiskinan relatif. Pertama, kemiskinan mutlak menentukan jumlah isi rumah yang tergolong sebagai miskin sebagaimana ditentukan melalui Pendapatan Garis Kemiskinan (PGK). Mengikut konsep ini, kemiskinan digambarkan sebagai suatu keadaan sesebuah isi rumah tidak berupaya mencapai pendapatan yang boleh menampung keperluan hidup minimum dari segi makanan, pakaian, tempat tinggal dan kemudahan asas (Mat Noor, 1999).

Kedua, kemiskinan relatif yang diukur dengan perbandingan mengenai taraf hidup. Konsep ini membincangkan kedudukan sosioekonomi individu atau sekumpulan

penduduk. Seseorang dianggap miskin secara relatif, sekiranya taraf sosioekonominya berada pada paras yang rendah berbanding orang lain, walaupun telah mengatasi tahap kemiskinan mutlak (Chamhuri & Surtahman, 1999). Bagi konsep kemiskinan tegar, ia ditafsirkan dari perspektif ekonomi dengan pendapatan separuh daripada PGK. Mereka adalah golongan yang terkebawah dan paling sedikit menerima faedah pembangunan (Azizan, 2004). Kemiskinan yang dialami sebahagian masyarakat adalah kerana faktor-faktor bersifat struktural iaitu kemiskinan yang disebabkan oleh sistem kekuasaan yang tidak memihak kepada keupayaan memajukan masyarakat miskin.

Di Malaysia, isu kemiskinan masih lagi menjadi salah satu daripada cabaran dan halangan ke arah pembangunan negara maju. Keprihatinan kerajaan untuk merangka strategi bagi mengurangkan kadar kemiskinan sebagai persediaan ke arah pembasmian kemiskinan telah dijelmakan di dalam pembentukan program atau skim. Dua jenis strategi yang digunakan oleh kerajaan adalah; i) skim atau program yang meningkatkan produktiviti, dan, ii) skim atau program yang memberi kemudahan, bantuan atau pertolongan keperluan asas (Asnarulkhadi, 2006). Kaedah yang digunakan bagi skim bantuan ialah meningkatkan produktiviti dan memberi peluang pekerjaan kepada kumpulan sasar dan program pembentukan modal insan dengan menyemai nilai dan sikap melalui aktiviti yang dilaksanakan. Antara program yang diperkenalkan ialah Program Pembangunan Luar Bandar Hala Cara Baru yang diperkenalkan dalam Rancangan Malaysia Keempat yang menjadikan golongan petani sebagai kumpulan sasar, Program Pembasmian Rakyat Termiskin (PPRT) yang diperkenalkan pada tahun 1989 dan Skim Pembangunan Kesejahteraan Rakyat (SPKR) yang mengambil alih peranan PPRT pada tahun 2002.

Di bawah skim ini, kemiskinan dibasmi melalui Program Peningkatan Ekonomi, Program Pembangunan Infrastruktur Asas dan Program Pembangunan Insan kepada golongan sasaran bagi membangunkan modal insan dan bina upaya. Inisiatif kerajaan bagi membantu mengenal pasti isu dan masalah kebajikan serta pembangunan masyarakat diteruskan dengan penubuhan Majlis Kebajikan dan Pembangunan Masyarakat (MAYANG) di setiap kawasan parlimen. Peranan MAYANG ialah memberi panduan bagi perancangan program kebajikan dan pembangunan masyarakat serta program pencegahan, intervensi awal dan pemulihan yang perlu diberi keutamaan (www.ncwsdm.org.my).

2.3.1 Program Pembasmian Kemiskinan Di Malaysia

Pelbagai bentuk bantuan dan program telah, sedang dan terus dilaksanakan oleh kerajaan Malaysia bagi membasmi kemiskinan dalam negara. Secara umumnya, langkah kerajaan dan bentuk bantuan boleh dibahagikan kepada lima kategori yang merangkumi program khusus, latihan dan peningkatan kemahiran, kemudahan pembiayaan, premis perniagaan serta promosi dan pemasaran. Penyediaan dan penyampaian program-program ini yang melibatkan kerjasama pelbagai kementerian dan agensi mencakupi bidang kepakaran masing-masing ditunjukkan dalam Lampiran III. Antaranya meliputi program utama bagi membasmi kemiskinan yang merangkumi; 1) Skim Pembangunan Kesejahteraan Rakyat (SPKR), Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah, 2) Program Khusus Pembasmian Kemiskinan, Jabatan Perdana Menteri, 3) Program Pembasmian Kemiskinan Bandar, Kementerian Perumahan dan Kerajaan Tempatan, 4) Program Kredit Mikro, Amanah Ikhtiar Malaysia, dan, 5) Program Bantuan Pendidikan, Kementerian Pendidikan.

Ozay Mehmet (1988) berpendapat bahawa kemiskinan boleh dibasmi melalui intervensi dasar. Jika dasar yang dirangka adalah tepat, kemiskinan boleh dikurangkan.

Kejayaan Eropah melaksanakan intervensi ini pada abad ke-19 telah memberi manfaat kepada kelompok miskin selepas dasar dan perkhidmatan “atas-bawah” (*top-down*) yang dilaksanakan memberi kesejahteraan kepada komuniti. Di Malaysia, proses pelaksanaan dasar dan strategi pembasmian kemiskinan lebih banyak melalui proses “atas-bawah” yang melibatkan perancangan dan pelaksanaan agensi pusat seperti Unit Perancang Ekonomi, Unit Penyelarasan Pelaksanaan, kementerian dan agensi di bawahnya, Unit Perancang Ekonomi Negeri dan Jawatankuasa Tindakan Negeri dan Daerah (Chamhuri *et al.*, 1995). Selain kerajaan, parti politik juga terlibat dalam membantu mengurangkan kadar kemiskinan melalui program mereka.

2.3.2 Amanah Ikhtiar Malaysia (AIM)

Amanah Ikhtiar Malaysia bermula selepas Projek Ikhtiar diusahakan oleh David Gibbons dan Sukor Kasim sebagai projek perintis pembasmian kemiskinan di luar bandar. Ikhtiar bermaksud “berusaha” iaitu berusaha keras untuk meningkatkan pendapatan dan menghapuskan kemiskinan. Konsep yang dipilih menggunakan projek penyelidikan untuk menentukan sama ada modal yang disalurkan kepada kelompok miskin dengan prosedur dan format tertentu dapat dijadikan sebagai senjata berkesan memerangi kemiskinan di kawasan luar bandar (AIM, 2000).

Kawasan barat laut Selangor dipilih sebagai kawasan perintis kerana kadar kemiskinan yang tinggi. Tempoh projek ini ialah dua tahun bermula dari Januari 1986 hingga Jun 1988. Penaja yang terlibat ialah Yayasan Pembangunan Ekonomi Islam Malaysia (YPEIM), Pusat Pembangunan Asia Pasifik (APDC) dan kerajaan Selangor sendiri. Peserta yang terlibat dipilih berdasarkan pendapatan mereka yang kurang dua per tiga daripada Pendapatan Garis Kemiskinan iaitu RM250 sebulan serta nilai harta tidak

melebihi nilai tiga ekar tanah. Sasaran awal ialah 300 peminjam. Namun, di akhir tempoh projek, terdapat 448 orang ahli (www.aim.gov.my).

Persepsi positif penerima bantuan AIM ke atas skim berkenaan telah membantu para peserta yang kebanyakannya keluarga miskin sangat bertepatan dan diperlukan bagi mengubah keadaan hidup seperti tidak lagi bergantung kepada bantuan percuma atau bantuan sosial daripada kerajaan. AIM dikatakan mempunyai kadar kejayaan bantuan yang tinggi dan telah dapat mengatasi masalah kemiskinan peserta atau penerima bantuan (Rosbi, Sanep & Hairunnizam, 2008). Kenyataan ini dibuktikan melalui kajian impak (keberkesanan) yang dijalankan oleh AIM ke atas 89 peminjam pertama (perintis) yang menunjukkan kebanyakan peminjam telah bertambah pendapatan bulanan mereka (Jadual 2.4). Purata pertambahan pendapatan mereka ialah RM79.99 sebulan iaitu purata pertambahan pendapatan bulanan sebanyak 76 peratus (Zabidah, 2007; Mohd Taib, 1993).

Jadual 2.4: Amanah Ikhtiar Malaysia: Kajian impak (keberkesanan) penemuan awal: Perubahan jumlah pendapatan bersih isi rumah sebulan dari modal Projek Ikhtiar mengikut jantina

Jantina	Purata Pinjaman RM	Perubahan Positif Bil. (%)	Perubahan Negatif Bil. (%)	Tidak Ada Perubahan Bil. (%)	Perubahan Purata RM	Jumlah Bil. (%)
Lelaki	1194	52 (82.5%)	11 (17.5%)	0 (0.0%)	58.51 (54.4%)	63 (100.0%)
Wanita	1167	24 (92.3%)	1 (3.9%)	1 (3.9%)	100.76 (96.7%)	26 (100.0%)
Jumlah	1180	76 (85.4%)	12 (13.5%)	1 (1.1%)	79.99 (75.5%)	89 (100.0%)

Sumber: Amanah Ikhtiar Malaysia (Mohd Taib, 1997)

Dari segi pembayaran balik pinjaman Ikhtiar, didapati prestasi sahabat wanita lebih baik dengan kadar bayaran mencapai 95 peratus. Sebaliknya, kadar bayaran balik dalam kalangan sahabat lelaki adalah sebanyak 72 peratus sahaja. Berdasarkan pencapaian ini, Projek Ikhtiar telah diisytiharkan sebagai berjaya (Mohamed Zaini, 2010). Projek perintis Ikhtiar telah tamat pada Jun 1988 dan kerajaan memutuskan untuk menginstitusikan Projek Ikhtiar dalam bentuk amanah persendirian. AIM didaftarkan pada 17 September 1987 di bawah *The Trustee Incorporation Act 1952 (Revised 1981)* dan bersedia mengembangkan program ke negeri-negeri termiskin seperti Kedah, Perak, Kelantan dan Terengganu (www.aim.gov.my).

Falsafah dan Objektif AIM

Falsafah yang diguna pakai oleh AIM adalah berteraskan konsep bahawa sekiranya golongan miskin hanya diberi makanan, tempat perlindungan dan keperluan asas yang lain, pendekatan ini disifatkan kurang berkesan bagi membantu golongan miskin untuk keluar daripada lingkaran kemiskinan. Program-program yang dilaksanakan dengan konsep ini tidak dapat mengeluarkan golongan miskin daripada kemiskinan yang dialami apabila semua bantuan telah selesai diagihkan.

Dalam falsafah teras AIM, skim pinjaman adalah berdasarkan bahawa golongan miskin sememangnya tidak mempunyai modal yang mencukupi untuk memulakan aktiviti ekonomi yang dapat menjana pendapatan. Biasanya mereka bekerja untuk menyara kehidupan keluarga. Pengalaman ini telah pun membekalkan mereka dengan kemahiran hidup yang berupaya mendatangkan pendapatan walaupun tidak menentu. AIM percaya bahawa golongan miskin dapat menentukan arah tuju hidup atas usaha sendiri namun perlu digerakkan melalui penyaluran modal yang seterusnya dapat digunakan untuk aktiviti

ekonomi yang boleh menjana pendapatan. Penubuhan AIM menandakan satu detik dalam pengembangan program yang memberi fokus kepada kemiskinan ke seluruh negara (www.aim.gov.my).

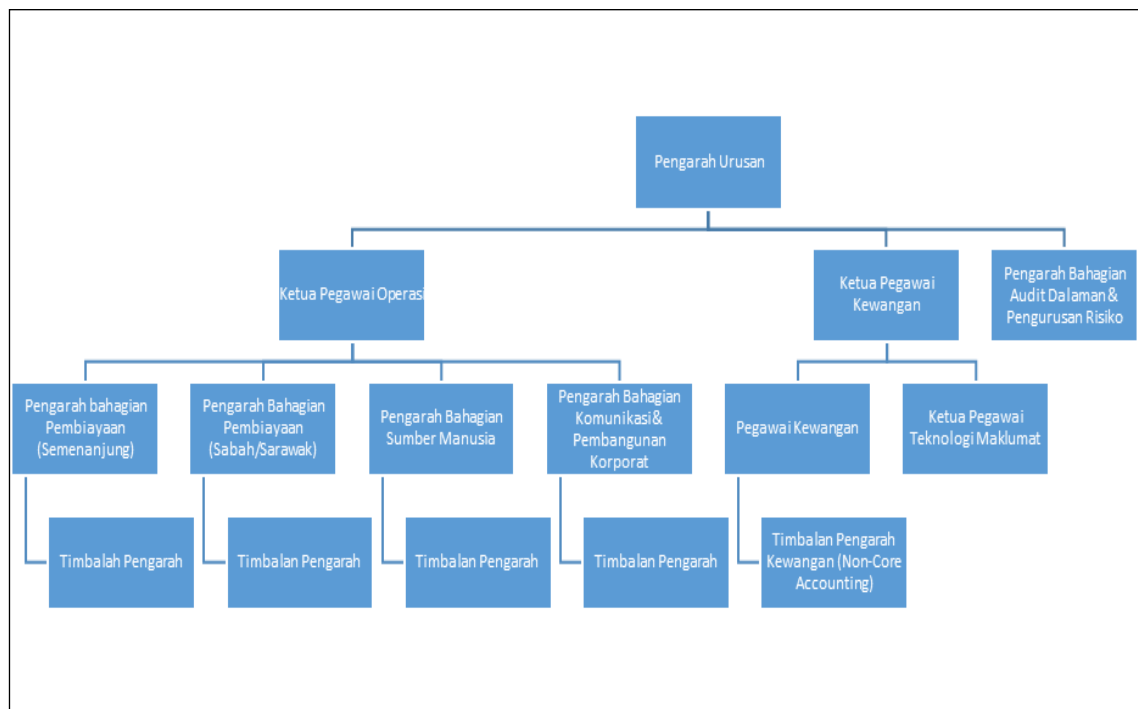
Amanah Ikhtiar Malaysia (AIM) turut berperanan mengeluarkan isi rumah termiskin melalui pembiayaan kredit mikro tanpa mengira fahaman politik, agama dan kaum (Ishak, 2004). Objektif utama AIM ialah mengurangkan kemiskinan di Malaysia melalui pembiayaan mikro kepada keluarga miskin. Pendekatan mikro ini berasaskan perpaduan kumpulan (*group solidarity*) yang telah dilaksanakan oleh AIM dengan mencontohi model Bank Grameen yang ditubuhkan oleh Profesor Muhammad Yunus, pemenang Anugerah Keamanan 2006.

Ringkasan objektif AIM ialah seperti berikut; 1) Mengurangkan kemiskinan dalam kalangan isi rumah miskin dan berpendapatan rendah dengan menyediakan pembiayaan kredit mikro untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang boleh menambah dan meningkatkan pendapatan, 2) Melahirkan usahawan daripada kalangan miskin dan berpendapatan rendah, dan, 3) Menyediakan kemudahan kewangan, bimbingan dan latihan berterusan kepada usahawan-usahawan dari keluarga miskin dan berpendapatan rendah. Bagi mencapai objektif tersebut, AIM menyediakan; 1) Pembiayaan Modal, 2) Simpanan Wajib, dan, 3) Tabung Kebajikan dan Kesejahteraan Sahabat.

Lembaga Pengarah AIM

AIM ditadbir menerusi satu Lembaga Amanah dan diketuai oleh seorang pengerusi. Lembaga Amanah merupakan pihak tertinggi yang bertanggungjawab dalam pembentukan pelbagai dasar. AIM juga mempunyai jawatankuasa pelaburan, pengurusan, audit dan

panel syariah. Lembaga Amanah turut melantik anggota pengurusan yang dipengerusikan oleh Pengarah Urusan yang bertanggungjawab mengendalikan urusan harian AIM. Ibu pejabat AIM bertanggungjawab menyelaraskan operasi AIM di peringkat zon, wilayah dan cawangan. Carta organisasi Pengurusan Kanan AIM ditunjukkan dalam Rajah 2.2.



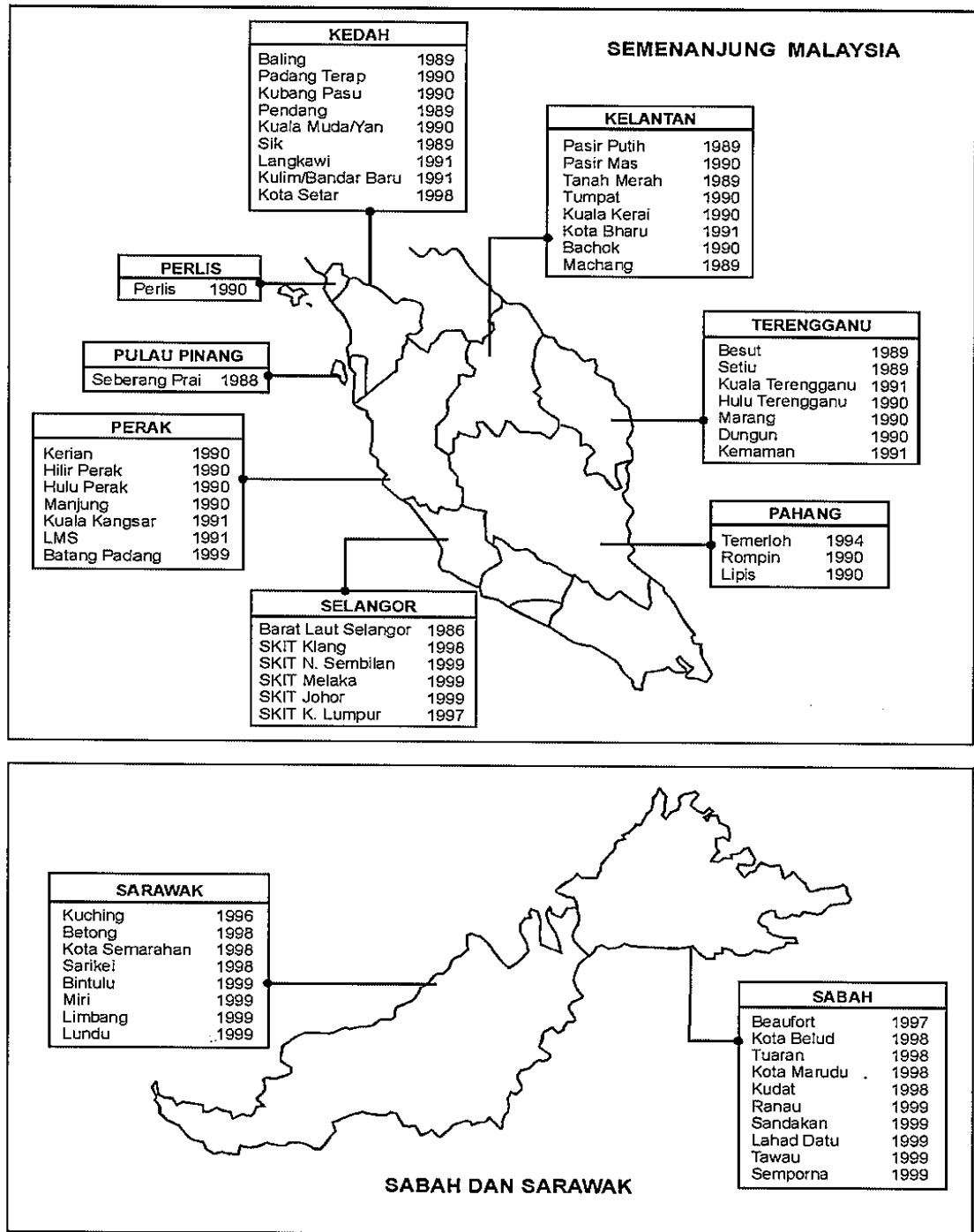
Rajah 2.2: Carta organisasi Pengurusan Kanan AIM

Operasi Pentadbiran AIM

Operasi AIM bersifat disentralisasi yang terbahagi kepada zon Semenanjung dan zon Sabah dan Sarawak (Rajah 2.3). Pada umumnya, susunan pentadbiran adalah seperti berikut:

1. Ibu pejabat – Kuala Lumpur
2. Wilayah merujuk kepada gabungan beberapa negeri dan sebuah negeri iaitu:
 - i) Wilayah Selatan – Johor, Negeri Sembilan, Melaka, Pahang dan Selangor (daerah Kuala Langat)
 - ii) Wilayah Kedah – Kedah dan Perlis
 - iii) Wilayah Perak – Perak, Pulau Pinang dan Selangor (barat laut Selangor)
 - iv) Wilayah Kelantan (sebuah negeri)
 - v) Wilayah Terengganu (sebuah negeri)
 - vi) Wilayah Sarawak (sebuah negeri)
 - vii) Wilayah Sabah 1 – daerah di pantai barat Sabah
 - viii) Wilayah Sabah 2 – daerah pantai timur Sabah

Selain Lembaga Amanah, pentadbiran harian AIM dikendalikan oleh pengarah urusan di ibu pejabat. Di bawah ibu pejabat terbahagi kepada pengurus zon (dua orang setiap zon), wilayah (setiap wilayah mempunyai satu pengurus dan dua pegawai rancangan) dan cawangan di setiap wilayah yang terdiri daripada pengurus cawangan, pembantu pengurus cawangan, pembantu amanah sistem dan pembantu amanah. Dalam program AIM, pembantu amanah boleh disifatkan sebagai nadi penggerak program AIM kerana mereka bergerak ke kawasan kampung dan luar bandar serta mendampingi peserta AIM dalam urusan harian.



Rajah 2.3: Kawasan operasi AIM di Malaysia

Sumber: Malaysia Journal of Society and Space 8 issue 2 (7-19), 2012

Pembiayaan Operasi AIM

Terdapat dua jenis pembiayaan kewangan AIM. Pertama, pembiayaan untuk pusingan modal pinjaman yang digunakan untuk mengeluarkan pinjaman modal. Kedua, pembiayaan untuk kos perbelanjaan tahunan. AIM mendapat sokongan dari kerajaan Malaysia, kerajaan negeri dan pebagai institusi untuk membiayai program pinjaman. Contohnya dalam RMK-7, kerajaan Malaysia memperuntukkan sejumlah RM200 juta (Malaysia, 1996) manakala di bawah RMK-8 diperuntukkan RM300 juta (Malaysia, 2001). Dalam tempoh Rancangan Malaysia Kelapan juga AIM telah menyediakan kredit mikro berjumlah RM1.02 bilion kepada 147,544 peserta menerusi 69 cawangan dan 3,962 pusat khidmat di seluruh negara.

Kebanyakan peserta AIM terdiri daripada wanita dan ibu tunggal di luar bandar. Peranan AIM terus diperkukuh dalam Rancangan Malaysia Kesembilan (RMK-(9) yang mana AIM telah diberi peranan untuk membantu membasmi kemiskinan tegar, mengurangkan separuh kemiskinan kepada 2.8 peratus menjelang tahun 2010, memperluaskan kemudahan kredit mikro kepada 69,200 peserta tambahan dan menambah keahlian kepada 203,200 (Malaysia, 2006). Selain itu, Syarikat Jaminan Kredit CGC, bank, unit perancang ekonomi dan YPEIM memberi pinjaman tanpa faedah, geran dan modal pinjaman kepada AIM.

Jenis-Jenis Skim Pinjaman

AIM telah mengeluarkan tujuh jenis pinjaman melalui program pembiayaan ekonomi dan sosial. Program pembiayaan ekonomi meliputi Skim Pinjaman Ikhtiar 1 (SPI 1), Skim Pinjaman Ikhtiar 2 (SPI 2), Skim Pinjaman Ikhtiar 3 (SPI 3), Skim Khas Pinjaman Ibu

Tunggal (SKIT) dan Skim Pinjaman Nelayan (SPIN). Skim pembiayaan sosial adalah Skim Pinjaman Pendidikan (SPP) dan Skim Pinjaman Perumahan (SPR). Program pembiayaan ini dipelbagaikan seperti produk ekonomi yang terdiri daripada *i-mesra*, *i-srikandi* dan *i-wibawa*, produk sosial ialah *i-bistari* dan *i-sejahtera* manakala produk pemulihan melibatkan *i-penyayang* (Jadual 2.5).

Jadual 2.5: Skim pembiayaan AIM

Skim Pembiayaan	Had Biaya (RM)	Tempoh Bayar Balik (Mingguan)
Ekonomi		
i.	i-Mesra	1,000 - 2,000
		3,000 – 10,000 (max)
		12, 25, 35, 50, 75, 100
ii.	i-Srikandi	12,000 – 20,000 (max)
		12, 25, 35, 50, 75, 100, 125, 150
iii.	i-Wibawa	5,000 (max)
		12, 25 minggu atau setiap bulan selama 6 bulan atau sekali gus.
Lain-lain		
i.	i-Sejahtera	1,000 – 2,000
		3,000 – 10,000 (max)
		12, 25, 35, 50, 75, 100
ii.	i-Bestari	1,000 – 2,000
		3,000 – 5,000 (max)
		12, 25, 35, 50, 75, 100
iii.	i-Penyayang	1,000 – 2,000
		3,000 – 5,000 (max)
		12, 25, 35, 50, 75, 100
iv.	i-Emas	2,000 (max)
		12, 25, 35, 50

Pembiayaan sosial meliputi pembiayaan pendidikan (RM5000) dan pembiayaan kepenggunaan (RM10,000). Pembiayaan pendidikan bagi membiayai keperluan persekolahan anak-anak seperti pakaian sekolah, yuran persekolahan, yuran kemasukan ke institusi pengajian tinggi dan yuran kursus kemahiran. Pembiayaan kepenggunaan

dimanfaatkan untuk memperbaiki rumah, menebus tanah yang telah digadai ataupun membeli peralatan rumah (Zabidah, 2007).

a. Skim Pinjaman Ikhtiar: SPI 1, SPI 2 dan SPI 3

SPI 1 merupakan pinjaman asas yang disediakan kepada semua ahli baru dan bermula pada kadar RM500 bagi pinjaman pertama, diikuti RM1000, RM1500 dan RM2000 bagi pinjaman kedua, ketiga dan keempat. Perubahan nilai modal pinjaman telah dibuat pada tahun 1997 iaitu jumlah minimum dinaikkan kepada RM1000 dan maksimum sebanyak RM4900. SPI 2 diperkenalkan pada tahun 1992 yang dikhaskan kepada ahli yang hendak mendapatkan modal lebih besar. Nilai modal yang ditawarkan ialah di antara RM2000 hingga RM5000 dengan jangka masa yang lebih panjang. Nilai modal ini turut berlaku perubahan pada tahun 1997 apabila dinaikkan kepada jumlah minimum RM5000 dan maksimum RM9900. SPI 3 diperkenalkan untuk ahli yang telah berjaya dalam SPI 2 dengan pembayaran balik selama lima tahun. Dilancarkan pada tahun 1993, nilai modal yang ditawarkan ialah di antara RM5000 hingga RM10,000.

b. Skim Pinjaman Nelayan (SPIN) dan Skim Khas Ibu Tunggal (SKIT)

Walaupun penawaran pinjaman modal untuk tujuan projek perikanan dapat dilakukan melalui portfolio pinjaman ekonomi biasa iaitu SPI, satu skim khas perikanan diperkenalkan pada tahun 1997 dengan nilai pinjaman sebanyak RM10,000. Skim Khas Ibu Tunggal pula menyediakan pinjaman kepada ibu tunggal yang tinggal di kawasan bandar dengan pinjaman RM10,000. Skim ini diperkenalkan pada tahun 1997 bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup ibu tunggal dan menggalakkan mereka menjalankan aktiviti ekonomi yang dapat menyara keluarga.

c. Pinjaman Sosial: Perumahan dan Pendidikan

Pinjaman sosial ini disediakan khas untuk tujuan pinjaman pendidikan dan membaiki rumah. Pinjaman pendidikan bernilai RM500 dan disediakan kepada sahabat AIM selepas selesai SPI 1. Pinjaman perumahan yang bernilai RM2000 dikeluarkan selepas pinjaman ketiga SPI 1. Sejak 1997, pinjaman pendidikan telah meningkat kepada RM1000 dan pinjaman perumahan meningkat kepada RM5000.

d. Tabung Usahawan Kecil

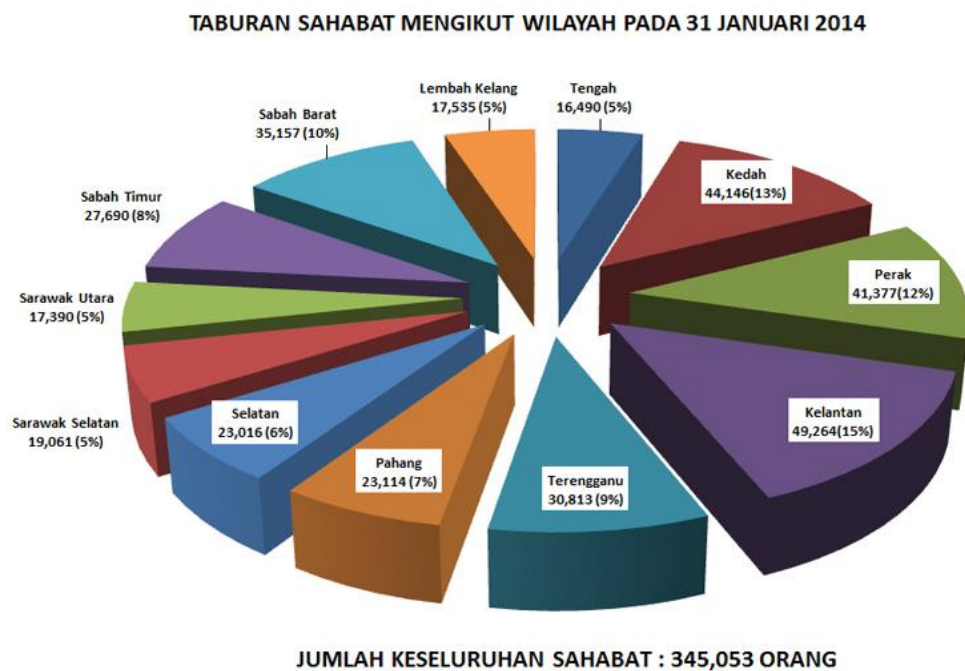
AIM turut memperkenalkan skim yang dikenali sebagai Tabung Usahawan Kecil berdasarkan kerjasama dengan institusi kewangan formal yang menawarkan kredit sehingga RM20,000. Walau bagaimanapun, urusan pengeluaran dan pembayaran dilakukan di institusi berkenaan dengan sahabat AIM tertakluk pada peraturan AIM. Skim pembiayaan ekonomi menerusi SPI 1, SPI 2 dan SPI 3 merupakan skim yang paling popular meliputi 83 peratus daripada jumlah pinjaman. Namun, SPI 1 merupakan tonggak utama program Ikhtiar dan meliputi 53 peratus daripada jumlah keseluruhan pinjaman (AIM, 2000). Rajah 2.4 menunjukkan AIM yang mempunyai 345,053 ahli sehingga 31 Januari 2014. Daripada jumlah ahli seramai ini, 97 peratus daripada mereka yang mendapat pinjaman lebih cenderung membayar balik pinjaman berkenaan (www.aim.gov.my).

Sistem Penyampaian Khusus dan Eksklusif untuk Golongan Termiskin

AIM merupakan program yang berfokuskan kemiskinan menerusi konsep mikro kredit. Bagi memastikan proses penjangkauan itu berlaku, AIM mewujudkan sistem penyampaian

yang dibentuk khusus dan eksklusif. Dua elemen yang utama ialah tumpuan yang paling eksklusif kepada golongan termiskin dan sistem penyampaian atau saluran bantuan berdasarkan rekabentuk eksklusif untuk menjamin kesejahteraan golongan termiskin.

Penumpuan eksklusif bermaksud AIM mengenal pasti daerah yang termiskin untuk dijadikan kawasan operasi bagi mengelak golongan yang tidak layak mendapat bantuan turut mendapat faedah. Langkah yang diambil ialah memastikan pengurus-pengurus cawangan AIM melawat setiap kampung dalam setiap mukim bagi sesuatu daerah dalam masa tiga hingga empat bulan untuk menentukan potensi kawasan.



Rajah 2.4: Taburan ahli Amanah Ikhtiar Malaysia 2014

Seterusnya, AIM juga menentukan ukuran kemiskinan yang dilakukan oleh pembantu amanah berdasarkan indeks pemarkahan terhadap tempat tinggal atau rumah. Selain itu, hak milik tanah, ternakan, pekerjaan dan semua punca pendapatan isi rumah juga diteliti dan diambil kira. Kumpulan sasar AIM ialah isi rumah yang berpendapatan di bawah RM250 sebulan atau per kapita RM50 sebulan. Bagi kes yang didapati layak dan bakal menjadi peserta AIM, mereka perlu melalui proses temuduga supaya diterima sebagai Sahabat AIM (Mohamed Zaini, 2010).

Bagi menyalurkan bantuan kepada peserta, AIM menetapkan ciri-ciri berikut (Mohamed Zaini, 2010; Mohamed Zaini & Fatimah, 2006):

1. Syarat dan prosedur pinjaman yang sesuai

Sistem penyaluran bantuan AIM telah dibentuk secara eksklusif supaya sesuai dengan latar belakang kumpulan sasar. Hal ini kerana golongan termiskin pada lazimnya tidak mempunyai pendidikan yang formal dan tidak tahu membaca. Oleh itu, modal perlu dibawa masuk ke kampung dan mereka tidak perlu mengisi borang yang panjang lebar. Pinjaman AIM diberikan tanpa dikenakan faedah, tanpa cagaran, tidak memerlukan penjamin dan tidak dikenakan tindakan undang-undang untuk menuntut balik pinjaman. Baki pinjaman akan dihalalkan jika peminjam meninggal dunia. Namun demikian, ia telah digantikan dengan konsep “tanggungjawab kumpulan”.

2. Konsep “lima ahli” sekumpulan

Peserta AIM diwajibkan menubuhkan satu kumpulan yang mengandungi lima ahli. Kumpulan ini merupakan blok binaan asas program dan berperanan sebagai satu jaminan kepada AIM bahawa mereka bertanggungjawab di atas segala kegiatan ahli dan pinjaman mereka. Fungsi kumpulan kecil ini ialah memberi kekuatan kolektif bersama dan bertujuan mewujudkan tekanan sebaya iaitu apabila berlaku

salah laku dalam kalangan ahli dan memberi sokongan sebaya dalam keadaan apabila ahli-ahli memerlukannya seperti apabila menghadapi masalah dengan projek yang dijalankan. Setiap kumpulan diketuai oleh seorang pengerusi dan seorang setiausaha yang dilantik secara bergilir untuk setahun. Pengerusi bertanggungjawab mengesahkan penggunaan modal setiap ahli kumpulan dan sekiranya modal tidak digunakan dengan sempurna iaitu menerusi aktiviti ekonomi yang ditentukan akan menyebabkan giliran meminjam dalam kumpulan akan tergantung. Konsep penggiliran pengerusi memberi peluang kepada setiap ahli untuk menjadi pengerusi.

3. Penyatuan “kumpulan” kepada “pusat”

Kumpulan ini digabungkan dengan kumpulan-kumpulan lain untuk membentuk persekutuan “pusat” yang mengandungi dua hingga lapan kumpulan. Persekutuan ini akan memperkukuh tanggungjawab kumpulan di atas segala aktiviti dan pinjaman mereka. Pusat ialah unit pentadbiran asas dan nadi kawalan segala aktiviti Skim Pembiayaan Ikhtiar. Ia juga berfungsi sebagai tempat mesyuarat mingguan dan segala urusan AIM dan memberikan disiplin bersama untuk kekuatan, keutuhan, keselamatan kumpulan dan semua Sahabat AIM. Setiap ahli perlu merancang dengan teliti projek-projek ekonomi yang hendak dijalankan mengikut kemahiran dan kemampuan masing-masing dan membentangkannya untuk perbincangan di peringkat kumpulan. Jika dipersetujui, pengerusi kumpulan akan membawanya ke mesyuarat mingguan pusat untuk mendapatkan kelulusan. Pusat ditadbir oleh Ketua Pusat (KP) dan dibantu oleh Timbalan Ketua Pusat (TKP) yang dipilih oleh ahli-ahli pusat itu sendiri dalam kalangan pengerusi-pengerusi kumpulan. Tempoh pelantikan ialah satu tahun dan dilantik setiap bulan Muharam iaitu permulaan tahun baru Islam. Memandangkan semua ahli akan menyertai mesyuarat mingguan, maka semua rekod atau apa sahaja maklumat berkaitan

pinjaman terbuka kepada penyemakan ahli-ahli dan pentadbir AIM. Ini merupakan cara terbaik untuk mengelakkan sebarang unsur penyelewengan dan secara tidak langsung dapat meyakinkan sahabat terhadap kewibawaan organisasi AIM.

4. Pinjaman yang kecil dan bayaran mingguan

Modal AIM adalah khas untuk sebarang aktiviti yang boleh menjana pendapatan. Lazimya, semua modal permulaan adalah kecil supaya ia dapat dikendalikan dengan baik dan membolehkan ahli membuat bayaran balik pinjaman setiap minggu. Memandangkan pinjaman pertama adalah tidak mencukupi, peserta berpeluang untuk mendapatkan pinjaman yang berikutnya dengan nilai yang lebih besar. Namun, keistimewaan ini tertakluk kepada syarat bahawa ahli dalam kumpulan tidak mempunyai rekod tunggakan. Pinjaman AIM tidak diberi serentak tetapi berdasarkan giliran iaitu pinjaman pertama dikeluarkan kepada dua sahabat, diikuti dengan dua ahli lagi dua bulan kemudian dan tertakluk kepada pembayaran balik peminjam pertama berjalan lancar tanpa tunggakan dan pengerusi kumpulan merupakan ahli terakhir mendapat pinjaman dua bulan selepas itu.

5. Simpanan mingguan wajib dalam tabung kumpulan

Inovasi yang dilakukan oleh AIM ialah konsep tabung kumpulan iaitu semua peserta diwajibkan menyimpan sebanyak RM1 setiap minggu dalam tabung kumpulan masing-masing mengikut jumlah pembiayaan ekonomi (Jadual 2.6). Simpanan dalam tabung ini juga dipercepatkan peningkatannya melalui sumbangan ikhlas lima peratus daripada setiap pinjaman yang diperolehi oleh setiap ahli kumpulan. Tabung ini berfungsi membantu ahli yang menghadapi masalah kewangan dan perlu mendapat persetujuan semua ahli sebelum diberi kelulusan.

6. Penggunaan modal yang diselias rapi

Memandangkan AIM tidak mempraktikkan budaya subsidi tetapi melaksanakan budaya berdikari, setiap pinjaman modal wajib dibayar balik. Selain konsep tekanan sebaya, modal AIM diselias secara rapi penggunaannya oleh kakitangan AIM. Namun demikian, keputusan untuk menentukan aktiviti yang perlu dijalankan adalah hak mutlak peserta tetapi perlu mendapat restu ahli-ahlli kumpulan.

Jadual 2.6: Jadual simpanan tetap Sahabat AIM

Jadual Simpanan Tetap	
Jumlah Pembiayaan (RM)	Simpanan Tetap (RM)
1,000	1
2,000	2
3,000	3
4,000	4
5,000	5
6,000	6
7,000	7
8,000	8
9,000	9
10,000	10
11,000	11
12,000	12
13,000	13
14,000	14
15,000	15
16,000	15
17,000	15
18,000	15
19,000	15
20,000	15

AIM telah berjaya membentuk satu mekanisme penyampaian mendapat semula yang sangat unik sebagai langkah mendapatkan semula pinjaman menerusi konsep tanggungjawab kumpulan dan gabungannya iaitu “pusat”. Setiap pusat ini tertakluk kepada seliaan mengikut peringkat-peringkat yang berteraskan prinsip pengurusan bersama iaitu secara hierarki seperti berikut:

Peringkat 1 – Pengerusi menjaga sahabat empat kumpulan (empat orang)

Peringkat 2 – Ketua pusat menjaga pengerusi kumpulan (enam hingga lapan orang)

Peringkat 3 – Pengurus amanah menjaga ketua pusat (sepuluh orang)

Peringkat 4 – Pengurus cawangan menjaga pembantu amanah (tujuh orang)

Peringkat 5 – Pengurus wilayah menjaga pengerusi rancangan (sepuluh orang)

Kakitangan AIM yang Terlatih

Sistem penyampaian yang khusus ini tidak dapat berfungsi dengan baik jika tidak diperkukuhkan dengan satu lagi elemen terpenting iaitu kakitangan yang terlatih khusus untuk mengendalikan misi AIM. Dalam sistem yang dilaksanakan AIM, peranan cawangan sangat penting dan merupakan nadi utama program AIM yang mempunyai sepuluh orang kakitangan. Pembantu amanah boleh disifatkan sebagai nadi penggerak program AIM yang mendampingi golongan termiskin dan melibatkan kerja lapangan. Pada umumnya, setiap pembantu amanah bertugas di sub-blok masing-masing yang meliputi proses memotivasi peserta, mengendalikan urusan yang berkaitan dengan pemantauan penggunaan modal dan hal-hal lain yang berkaitan (Jadual 2.7). Mereka merupakan golongan yang cukup terlatih dan telah melalui latihan praktikal yang berterusan. Oleh itu, hanya mereka yang mempunyai hati yang cekal dan sanggup berkhidmat dengan golongan termiskin yang akan meneruskan khidmat.

Jadual 2.7: Garis panduan pinjaman atau bantuan modal bagi AIM

Perkara	Amanah Ikhtiar Malaysia (AIM)
Syarat-Syarat Bantuan/ Pinjaman	<p>Isi rumah yang berpendapatan kurang dari garis kemiskinan semasa kerja iaitu RM661 sebulan (RM152 per kapita) bagi Semenanjung Malaysia, RM765 sebulan (RM167 per kapita) bagi Sarawak dan RM888 sebulan (RM173 per kapita) bagi Sabah.</p> <p>Bersedia menubuhkan kumpulan. Terdiri dari lima orang, sejangtina, dipercayai, bertanggungjawab dan tiada tali persaudaraan yang rapat.</p> <p>Perlu menghadiri kursus wajib jangka pendek selama 5 hari, iaitu 1 ½ jam sehari bertujuan memahamai peraturan dan syarat AIM.</p> <p>Selepas lulus ujian khas, peserta perlu menyertai peserta-peserta lain yang terdiri daripada 2 hingga 8 kumpulan yang dipanggil pusat.</p> <p>Peserta wajib hadir ke mesyuarat mingguan pusat. Segala urusan seperti permohonan pembiayaan dan bayaran balik pembiayaan akan dijalankan semasa mesyuarat mingguan.</p>
Jumlah Pinjaman	<p>Terdapat 4 jenis pembiayaan Ikhtiar</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ikhtiar Rezeki <ol style="list-style-type: none"> a) Mesra - RM2000 -RM20,000 b) Srikandi-RM2000-RM20,000 c) Wibawa- RM5000 d) I-Wawasan- RM20,000-RM50,000 2. Ikhtiar Bestari- RM5000 3. Ikhtiar Sejahtera- RM10,000 4. Ikhtiar Penyayang-RM5000
Jenis Aktiviti Perniagaan yang Dibenarkan	Pelbagai seperti kedai runcit, kedai makan, berniaga pasar tani dan lain-lain mengikut kemahiran dan pengalaman
Kaedah Pembayaran Balik	Secara mingguan mengikut tempoh dan kadar yang ditetapkan. Tempoh bayaran balik antara 25 minggu sehingga 150 minggu tertakluk kepada jenis pinjaman Caj pengurusan tahunan 10% ke atas setiap peminjam.
Kaedah Pemantauan	<p>AIM ditadbir oleh Lembaga Pemegang Amanah yang terdiri daripada Unit Perancang Ekonomi (UPE), Unit Penyelarasan dan Pelaksanaan (UPP) Jabatan Perdana Menteri, Kementerian Kewangan Malaysia, Kementerian Pembangunan Luar Bandar dan Wilayah dan Wakil Kerajaan Negeri dan individu tertentu yang dilantik dalam kapasiti peribadi bagi menjamin urusan AIM yang adil dan tiada penyelewengan.</p> <p>Sahabat perlu menjelaskan pinjaman secara mingguan semasa menghadiri mesyuarat mingguan.</p> <p>Mesyuarat pusat bersama Sahabat secara mingguan yang wajib dihadiri bagi menilai, memantau dan membimbing sahabat. Sahabat juga diwajibkan menyimpan secara mingguan antara RM1 hingga RM15 untuk tujuan kecemasan.</p>

Jadual 2.8: Prestasi ekonomi sahabat AIM berdasarkan kajian impak

Kajian Impak Dalam (D) Bebas (B)	Pendapatan "Sebelum"	Pendapatan "Selepas"	Perubahan Pendapatan	Tempat dan Sampel Kajian Impak
(D) Kajian Impak AIM 1 (1988)	RM 142	RM 220	+RM 78 (55%)	178 sampel peserta AIM di Barat Laut Selangor.
(D) Kajian Impak AIM 2 (1990)	RM 221	RM 391	+RM 170 (77%)	Sampel ialah 200 dan terbahagi kepada 150 peminjam AIM dan 50 "kumpulan kawalan". Seb. Perai dan Barat Laut Selangor
(D) Kajian Impak AIM 3 (1993)	RM 223	RM 532	+RM 296.4 (182.3 %)	152 sampel peminjam AIM di Perak, Barat Laut Selangor, Seberang Perai, Kedah, Kelantan dan Terengganu
(B) Myrna Jimenez (1990)	RM185.60	RM431,60	+ RM 246 (133%)	50 sampel kajian di Barat Laut Selangor
(B) SERU (1991)	RM198	RM 466	+ RM 268 (135%)	578 sampel (396 ahli aktif dan 191 bekas ahli) di Baling, Sik, Seb. Perai dan B. Laut Selangor.
(B) Chamhuri Siwar (1992)	RM 162.6	RM 459	+RM 296.4 (182.3%)	310 sampel di Barat laut Selangor, Seberang Perai, Kedah, Kelantan dan Terengganu.
(B) Mohd Taib (1993)	RM 194.85	RM254.92	+RM 60.07 (30.8%)	60 sampel di Barat Laut Selangor.
(B) Mohamed Zaini (1995)	Peserta AIM RM 165 K. Kawalan RM 158	Peserta AIM RM 317 K. Kawalan RM181	+RM 152 (92%) +RM 23 (14.6%)	265 sampel peserta AIM dan 254 "kumpulan kawalan" di Baling, Kedah.
(B) Sukor Kasim (2000)	RM 201	RM 627	+RM 426 (211%)	Saiz sampel ialah : 207 peminjam AIM yang aktif dibandingkan dengan ahli AIM yang tidak meminjam modal (25 sampel), bekas ahli AIM yang tarik diri (12 sampel) dan golongan termiskin yang bukan ahli (104 sampel).
(B) Salma Mahmud (2006)	Peserta PPRT RM339.11 Peserta AIM RM325.69 K. Kawalan RM288	Peserta PPRT RM513.31 Peserta AIM RM1068.61 K.Kawalan RM338.53	+RM188 (58%) +RM729.50 (215%) +RM50.53 (17.55%)	Saiz sampel peserta AIM ialah 140 yang dibandingkan dengan peserta PPRT (65) dan golongan miskin yang tidak menyertai AIM dan PPRT (kumpulan kawalan) iaitu 60.

Sumber: Malaysia Journal of Society and Space 8 issue 2 (7-19), 2012

Model pembasmian kemiskinan AIM membolehkan golongan termiskin menjalankan aktiviti ekonomi yang menjana pendapatan keluarga. Walaupun terdapat pengubahsuaian daripada struktur asal dari Bank Grameen, namun prinsip-prinsip asas mikro kredit telah diikuti khususnya sistem penyaluran bantuan yang direka bentuk secara

eksklusif sesuai dengan latar belakang golongan sasaran. Maklumat di dalam Jadual 2.8 pula memaparkan pencapaian program AIM di dalam membantu golongan miskin mencapai kesejahteraan hidup yang lebih baik. Maklumat-maklumat tersebut dipetik daripada serangkaian kajian impak yang telah dilakukan ke atas keberkesanan program AIM.

2.4 STRATEGI PEMBASMIAN KEMISKINAN DI INDONESIA

Indonesia merupakan salah sebuah negara membangun dengan jumlah penduduk 234 juta. Namun, 32 juta daripadanya berada di bawah paras kemiskinan dan dianggarkan separuh daripada isi rumah kekal berada dalam kelompok di bawah paras garis kemiskinan kebangsaan iaitu Rp200,262 (\$22). Kadar kemiskinan pada tahun 2013 ialah 11.5 peratus daripada jumlah penduduk (Jadual 2.9). Kadar pekerjaan juga lebih perlahan berbanding pertumbuhan penduduk. Indonesia juga masih ketinggalan dalam usaha-usaha menambah baik sektor kesihatan dan infrastruktur yang berkaitan. Impaknya, negara itu gagal mencapai sasaran pembasmian kemiskinannya (Bank Dunia, 2013).

Jadual 2.9: Peratusan kemiskinan di Indonesia, 1999-2013

Tahun	1999	2005	2006	2010	2011	2012	2013
Peratus	27.0	16.0	17.8	13.3	11.7	11.5	11.5

Sumber: Badan Pusat Statistik Indonesia, 2 Januari 2012 (No. 06/01/Th. XV, 2 Januari 2012), Bank Dunia (2013)

Ketika era Orde Baru yang dipimpin oleh Soeharto, strategi pembasmian kemiskinan menunjukkan pendekatan secara “*ad-hoc*” untuk membasmi kemiskinan dalam masyarakat. Keadaan ini kemudiannya membawa kepada perancangan yang lebih

sistematik dengan menggunakan kaedah “tirisan ke bawah” yang membuka ruang kepada pembangunan (Edy, 2008).

Antara 1998 hingga 2001, era reformasi yang diketuai oleh B. J. Habibie, Abdurahman Wahid dan Megawati telah membentuk program-program baru bagi menghadapi krisis ekonomi. Strategi pembasmian kemiskinan diletakkan di bawah program jaringan keselamatan sosial yang juga dianggap sebagai program teras dalam pemulihan ekonomi Indonesia (Edi, 2007). Strategi yang digunakan ialah menyediakan makanan yang mencukupi, perlindungan sosial dalam pendidikan dan kesihatan serta menjana pekerjaan yang produktif. Program-program tersebut adalah PDM-DKE (Pemberdayaan Daerah dalam Mengatasi Dampak Krisis Ekonomi), KPK-D (Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah) dan P2KP (Program Penanganan Kemiskinan Perkotaan).

Indonesia dapat belajar daripada pertumbuhan ekonomi, polisi dan program kemasyarakatannya sendiri. Negara ini telah diiktiraf mempunyai kejayaan luar biasa dalam pembasmian kemiskinan sejak tahun 1970-an. Tempoh dari akhir tahun 1970-an sehingga pertengahan tahun 1990-an dianggap sebagai episod pertumbuhan yang berpihak kepada penduduk miskin (*pro-poor growth*) yang terbesar dalam sejarah ekonomi mana-mana negara, dengan kejayaan Indonesia mengurangkan angka kemiskinan lebih daripada separuh (Bank Dunia, 2007).

Indonesia telah mencapai sasaran matlamat pertama MDG untuk mengurangkan kadar kemiskinan daripada 20.6 peratus pada 1990 kepada 5.9 peratus pada 2008. Trend ini dijangka akan berterusan sehingga tahun 2015. Walaupun pencapaian ini telah menepati sasaran MDG, kerajaan Indonesia masih belum berpuas hati. Jika menggunakan

pendapatan garis kemiskinan kebangsaan yang menetapkan US\$1.50 sehari sebagai miskin, kadar kemiskinan pada 2006 ialah 17.8 peratus dan pada 2010 telah menurun kepada 13.3 peratus, seterusnya berkurangan kepada 12.4 peratus sehingga September 2011 dan 11.5 peratus pada 2013. Kejayaan mengurangkan kadar kemiskinan ini telah dibantu oleh program PNPM Mandiri yang dilaksanakan di semua daerah dalam tahun 2009 melalui proses sinergi dengan program-program kemiskinan yang merangkumi tiga kluster, menambah baik data penduduk yang miskin dan inisiatif segera daripada kerajaan tempatan untuk mengurangkan kadar kemiskinan. Pelaksanaan Kredit Usaha Rakyat (KUR) telah membantu golongan masyarakat miskin memulakan perniagaan kecil-kecilan untuk menambah pendapatan. Inisiatif mengurangkan kemiskinan juga telah dibantu oleh pertubuhan awam namun terdapat jurang kemiskinan yang masih luas di antara wilayah.

Data dari Badan Pusat Statistik Indonesia (2012) menunjukkan kadar kemiskinan di 17 wilayah masih berada di bawah paras kebangsaan manakala 16 wilayah melepasi paras tersebut. Wilayah yang melebihi paras kebangsaan (13.3 peratus) ialah Papua (36.80 peratus), Papua Barat (34.88) dan Maluku (27.74 peratus). Di Sumatera, wilayah yang berada di atas paras kemiskinan kebangsaan merangkumi Aceh, Sumatera Selatan, Bengkulu dan Lampung. Di Jawa dan Bali, daerah Jawa Tengah, Yogyakarta dan Jawa Timur turut menunjukkan kadar kemiskinan melepasi paras kebangsaan. Daerah Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara dan Gorontalo di Sulawesi masih mencatatkan paras kemiskinan yang tinggi berbanding paras kebangsaan. Hal yang sama turut ditunjukkan oleh Nusa Tenggara Barat (NTB) dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Tiga wilayah yang mencatatkan kadar kemiskinan di bawah paras kemiskinan kebangsaan ialah Jakarta (3.48 peratus), Kalimantan Selatan (5.21 peratus) dan Bali (4.88 peratus).

Sebelum krisis ekonomi dunia, kerajaan Indonesia menambah peruntukan untuk program pembasmian kemiskinan di negara itu dari US\$5.5 bilion pada 2007 kepada US\$6.3 bilion pada 2009. Walaupun telah bertambah sebanyak US\$0.8 bilion, kadar kemiskinan hanya menyusut sebanyak dua peratus (UNDP, 2011). Sukar bagi Indonesia untuk memenuhi sasaran MDG pada 2015 kerana; 1) lebih daripada 35 juta orang atau 15.4 peratus populasi negara itu hidup di bawah pendapatan garis kemiskinan, 2) lebih daripada 30 peratus penduduk bandar dan 50 peratus penduduk luar bandar tidak ada akses ke atas saluran paip air minuman, dan, 3) dianggarkan 95 peratus kanak-kanak belajar di sekolah rendah tetapi hanya 81 peratus yang meneruskan pengajian ke sekolah menengah.

Di sebalik pertambahan peruntukan dalam belanjawan dan rangsangan fiskal, kerajaan Indonesia telah mengambil beberapa pendekatan untuk mengurangkan kadar kemiskinan seperti memperkenalkan sistem keselamatan sosial kebangsaan. Sistem ini dicadangkan untuk menyediakan keselamatan sosial kepada semua warganegara. Program yang dimasukkan dalam sistem ini ialah insurans kesihatan, insurans kemalangan di tempat kerja, insurans pencen, insurans warga emas dan insurans hayat. Mekanisme yang digunakan ialah melalui penubuhan dana terkumpul yang diperolehi daripada sumbangan wajib supaya semua warganegara dapat diberi keperluan asas untuk hidup termasuk penjagaan kesihatan.

Kadar kemiskinan telah dapat dikurangkan sedikit demi sedikit. Namun, pengurangan ini tidak menunjukkan perubahan besar ke atas pembangunan kemanusiaan pada tahun 2009 dan 2010. Laporan Pembangunan Kemanusiaan UNDP 2009 mengatakan Indonesia masih berhadapan dengan beberapa masalah dan penurunan tahap kualiti hidup penduduk. Kedudukan Indonesia dalam Indeks Pembangunan Kemanusiaan (*Human Development Index*) didapati telah jatuh dari paras 107 pada 2005 kepada 111 pada 2009,

suatu keadaan yang lebih teruk berbanding Filipina (105) dan Palestin (110). Kerajaan Indonesia melaksanakan langkah-langkah strategik untuk menambah baik program pembasmian kemiskinan negara melalui dua pendekatan. Pertama, menjadikan program pembasmian kemiskinan sebagai sebahagian daripada belanjawan negara, menyokong usaha-usaha masyarakat awam dan mengelakkan pertindihan aktiviti serta program yang tidak berkesan. Kedua, langkah penambahbaikan mengambil kira usaha mengurangkan rasuah dan menggalakkan tadbir urus kerajaan yang lebih baik. Kewujudan pelan strategik yang dapat mengurangkan hutang dan menambah tahap kecekapan mengurus perbelanjaan negara adalah asas kepada pembangunan mapan bagi Indonesia.

Peratusan bilangan penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan (daripada 234 juta orang) sering kali turun naik. Kerajaan Indonesia mempunyai unjuran untuk mengurangkan kadar kemiskinan tersebut. Contohnya, pada tahun 2005, sasarannya ialah 9.5 peratus, 8.9 peratus dalam 2006, 7.9 peratus dalam 2008 dan 6.6 peratus pada 2008. Sasaran bagi tahun 2009 sebanyak 8.2 peratus telah ditingkatkan kepada 12 hingga 14 peratus. Biarpun sasaran ke atas pembasmian kemiskinan penduduk begitu tinggi, kadar kemiskinan masih tinggi. Dua faktor yang menyebabkan program pembasmian kemiskinan di Indonesia masih gagal ialah kegagalan membuat pembaharuan ke atas tadbir urus agensi yang bertanggungjawab ke atas usaha-usaha ini dan keazaman politik yang lemah (UNDP, 2011).

Pada masa yang sama, kesan daripada krisis ekonomi global menyebabkan pengurangan kadar kemiskinan semakin sukar kerana Indonesia sendiri berhadapan dengan masalah hutang luar yang tinggi, rasuah dan dasar ekonomi makro yang tidak konsisten dengan pelaksanaan bagi mengurangkan kemiskinan ini. Pada Ogos 2009, Bank Indonesia melaporkan hutang luar negara telah mencecah US\$165 bilion. Statistik

belanjawan negara oleh Kementerian Kewangan menunjukkan bayaran hutang luar lebih banyak daripada peruntukan untuk sektor pendidikan atau kesihatan. Sebanyak US\$10.4 bilion telah diperuntukkan untuk melangsaikan hutang luar negara termasuk kadar faedah pada 2009 sedangkan hanya US\$9 bilion untuk pendidikan dan US\$1.7 bilion untuk kesihatan penduduk (Wie, 2010).

Sejak 2002, pertumbuhan Kadar Dalam Negara Kasar (KDNK) Indonesia sentiasa berada dalam lingkungan lima hingga enam peratus setahun dan kadar kemiskinan menurun sejak krisis ekonomi 1998, suatu petunjuk pengurangan dalam kadar kemiskinan, peningkatan kualiti tadbir urus kerajaan dan proses penyampaian yang lebih baik. Dalam tahun 2009, 14.2 peratus penduduk Indonesia berada di bawah paras kemiskinan kebangsaan US\$1.55 sehari dan hampir separuh lagi berada “hampir miskin” dengan pendapatan di bawah US\$2 sehari (Wie, 2010).

Indonesia juga menderita kesan daripada kejutan ekonomi dan mala petaka alam semula jadi seperti krisis ekonomi 1998, tsunami Aceh 2004, masalah dalam industri makanan tempatan, gempa bumi yang kerap dan berbagai-bagai masalah yang menjadikan lebih ramai penduduk Indonesia miskin dan papa. Contohnya, kenaikan harga beras sebanyak 30 peratus pada tahun 2007 menyebabkan kadar kemiskinan negara meningkat sebanyak 1.6 peratus. Jika ditukarkan dalam angka, jumlah penduduk yang menjadi miskin dianggarkan 3.5 juta orang (Edy, 2008).

Situasi semasa dalam program bantuan sosial di Indonesia sering kali bersifat “cuba jaya” (*trial and error*) dan selalu dikaitkan dengan respons melalui berbanding tindakan yang berdasarkan kajian dan strategi tertentu. Bagaimanapun, bermula tahun 2007, kerajaan Indonesia mula memperkenalkan kerangka konsep untuk menguruskan

perlindungan sosial kepada penduduk. Justeru, di bawah arahan presiden, sebuah Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) ditubuhkan dan dipengerusikan oleh Menteri Kebajikan Sosial yang melibatkan 21 menteri kabinet.

TKPK membahagikan program pembasmian kemiskinan dan perlindungan sosial kepada tiga kluster. Kluster pertama berkaitan individu iaitu melibatkan subsidi beras, bayaran tunai, perbelanjaan pendidikan untuk keluarga miskin dan pelbagai jenis kad kesihatan yang membolehkan akses perubatan secara percuma. Kluster kedua berkaitan dengan komuniti dengan semua bentuk program dibuat melalui PNPM. Projek ini diperuntukkan US\$1.7 bilion setahun merangkumi geran yang akan digunakan untuk pelaburan yang produktif dalam pelbagai bidang. Dilancarkan pada tahun 2007, program ini telah menjangkau 6,000 komuniti bandar dan luar bandar dan dilanjutkan sehingga tahun 2014. Kluster ketiga adalah lebih luas kerana melibatkan program keusahawanan mikro untuk industri kecil dan sederhana. Peruntukan yang diberi adalah untuk program Kredit Untuk Rakyat (KUR).

Walaupun beberapa aspek dalam program TKPK dan PNPM telah menunjukkan kemajuan, masih terdapat beberapa pencapaian yang masih jauh ketinggalan. Keadaan ini disebabkan oleh masalah birokratik dan penyelarasan antara kementerian yang lemah. Bagi mempercepatkan proses pelaksanaan program dan pembuatan keputusan, presiden mengarahkan penubuhan sebuah pasukan petugas khas di bawah pejabat naib presiden untuk menyediakan garis panduan dasar kepada ketiga-tiga kluster ini.

2.4.1 Program Pembasmian Kemiskinan Di Indonesia

Bank Dunia (2007) mengatakan tiga perubahan sedang berlaku di Indonesia yang berpotensi membantu masyarakat miskin. Pertama, seiring dengan pertumbuhan, ekonomi Indonesia sedang berubah dari ekonomi yang bergantung kepada sektor pertanian kepada sistem ekonomi yang akan lebih banyak bergantung kepada sektor perkhidmatan dan industri. Perubahan tersebut menyumbang kepada penjana iklim pelaburan yang lebih baik di kawasan luar bandar; terutama melalui adanya rangkaian jalan luar bandar yang lebih baik. Ini sudah pasti akan memberi manfaat kepada penduduk miskin di luar bandar.

Kedua, sejajar pertambahan kekuatan amalan demokrasi, kerajaan sedang berubah daripada pembekal sebahagian besar perkhidmatan peringkat pusat kepada menjadi pemerintahan yang akan lebih banyak kepada pemerintah daerah. Ketiga, seiring dengan integrasi pada dunia antarabangsa, sistem perlindungan sosial Indonesia sedang dimodenkan sehingga dalam bidang sosial, Indonesia menjadi lebih setara dengan bidang ekonomi malah menjadi lebih kompetitif. Keutamaan untuk menjadikan belanja kerajaan bermanfaat bagi penduduk miskin adalah dengan mengubah campur tangan pasaran untuk komoditi yang diambil oleh penduduk miskin (seperti BBM dan beras) dan menjadi bantuan pendapatan yang terarah bagi keluarga miskin. Strategi ini digambarkan dalam pelan tindakan sembilan langkah menuju Indonesia yang bebas dari belenggu kemiskinan (Jadual 2.10).

Jadual 2.10: Sembilan langkah menuju Indonesia yang bebas dari kemiskinan

Dimensi Kunci Kemiskinan Indonesia			
	Mengurangi kerentanan terhadap kemiskinan dari segi pendapatan	Mengurangi kemiskinan non-pendapatan	Mengurangi ketimpangan kemiskinan antara wilayah
Menjadikan Pertumbuhan Ekonomi Bermanfaat bagi Penduduk Miskin	1. Meninjau kembali dasar beras 2. Merevitalisasi pertanian		3. Program jaringan jalan pedesaan
Menjadikan Perkhidmatan Bermanfaat bagi Penduduk Miskin		1. Perbaiki insentif untuk para penyedia perkhidmatan	2. Perjelaskan tanggungjawab fungsional 3. Perbaiki kapasiti daerah
Menjadikan Bajet Kerajaan Bermanfaat bagi Penduduk Miskin	1. Perluas program PPK	2. Uji cuba bantuan tunai bersyarat untuk penduduk miskin	3. Membuat DAU dan DAK yang berpihak kepada penduduk miskin

Sumber: Era baru dalam pengentasan kemiskinan di Indonesia, Bank Dunia, 2006.

Kerajaan Indonesia menetapkan tiga strategi pembangunan bagi mengurangkan kadar kemiskinan iaitu; 1) Pro-Pertumbuhan (*pro-growth*) untuk meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui pelaburan, peningkatan kualiti pengeluaran pemerintah, eksport dan peningkatan kepenggunaan; (2) Pro-Lapangan Kerja (*pro-job*) iaitu pertumbuhan ekonomi dapat mencipta peluang pekerjaan yang seluas-luasnya dengan mengutamakan pada pelaburan buruh insentif; dan, (3) Pro-Masyarakat Miskin (*pro-poor*) supaya pertumbuhan ekonomi dapat mengurangi jumlah penduduk miskin sebesar-besarnya dengan penyempurnaan sistem perlindungan sosial, meningkatkan akses kepada perkhidmatan dasar dan melakukan pemerksaan masyarakat. Pembangunan yang dilakukan bermaksud mencipta peluang kerja yang luas dan mengurangi jumlah penduduk miskin dengan melibatkan seluruh masyarakat (Kementerian Komunikasi dan Informatika RI, 2011).

Jadual 2.11: Program pembasmian kemiskinan berasaskan kluster

Program-Program Pembasmian Kemiskinan			
Kluster I	Kluster II	Kluster III	Kluster IV
Program Keluarga Harapan (PKH)	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM): PNPM Mandiri Perdesaan	Kredit Usaha Rakyat (KUR)	Program Rumah Sangat Murah.
Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	PNPM Perdesaan R2PN (Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pulau Nias) PNPM Mandiri Agribisnis/SADI (<i>Smallholder Agribusiness Development Initiative</i>)	Kredit Usaha Bersama (KUBE)	Program Kendaraan Angkutan Umum Murah.
Program Bantuan Siswa Miskin (BSM)	PNPM Generasi Sehat dan Cerdas PNPM Lingkungan Mandiri Perdesaan (PNPM-LMP)		Program Air Bersih Untuk Rakyat.
Program Jaminan Kesehatan Masyarakat (JAMKESMAS)	Program Pengembangan Sistem Pembangunan Partisipatif (P2SPP) PNPM Mandiri Respek (Rencana Strategis Pengembangan Kampung) bagi Masyarakat Papua PNPM Mandiri Perkotaan		Program Listrik Murah dan Hemat.
Program Beras untuk Keluarga Miskin (RASKIN)	PNPM Mandiri Infrastruktur Perdesaan Pengembangan Infrastruktur Sosial Ekonomi Wilayah (PISEW) Program Penyediaan Air Minum Berbasis Masyarakat (PAMSIMAS) PNPM-Mandiri Daerah Tertinggal dan Khusus/Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) PNPM Mandiri Kelautan dan Perikanan (PNPM Mandiri-KP) PNPM-Mandiri Pariwisata PNPM-Mandiri Perumahan dan Permukiman (PNPM-Mandiri Perkim)		Program Peningkatan Kehidupan Masyarakat Miskin Perkotaan.
			Program Peningkatan Kehidupan Masyarakat Miskin Perkotaan.

Sumber: Kementerian Komunikasi dan Informatika RI, 2011.

Berdasarkan kepada tiga strategi ini, kerajaan Indonesia melaksanakan empat kluster untuk membasmi kemiskinan di negara itu. Kluster pertama ialah bantuan sosial terpadu berbasis keluarga, kluster kedua ialah pembasmian kemiskinan berbasis pemberdayaan masyarakat, kluster ketiga ialah pembasmian kemiskinan berbasis pemberdayaan usaha ekonomi mikro dan kecil, dan kluster keempat ialah upaya peningkatan dan perluasan program Pro-Rakyat (Jadual 2.11).

Berdasarkan penilaian program pembasmian kemiskinan di Indonesia yang dilakukan oleh Asia Development Bank pada tahun 2008, kebanyakan program pembasmian kemiskinan ini tidak semuanya mendapat hasil yang diinginkan (Jadual 2.12). Kegagalan ini bermula di peringkat awal lagi iaitu bermula dari perancangan awal program yang bersifat “*top-down*”, salah kumpulan sasar, pelaksanaan program yang bersifat rawak, pemilihan model program yang tidak sesuai dengan keperluan dan keadaan masyarakat miskin serta peruntukan yang tidak setara dengan impak.

2.4.2 Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) adalah program yang menaungi aktiviti PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Generasi, PNPM Mandiri RESPEK, PNPM Mandiri Pasca Bencana, PNPM Mandiri R2PN, PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri Pelancongan. Kerajaan Indonesia melancarkan PNPM Mandiri pada 30 April 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah, Indonesia untuk merumus kembali mekanisme pembasmian kemiskinan masyarakat bermula dengan peringkat perancangan, pelaksanaan, pemantauan dan penilaian. Melalui proses penyertaan, kelompok sasar iaitu golongan miskin dibantu untuk keluar daripada kepompong kemiskinan. Program ini merupakan pengembangan yang lebih luas daripada program-program pembasmian kemiskinan yang pernah dijalankan sebelum ini.

Jadual 2.12: Penilaian program pembasmian kemiskinan di Indonesia

Program	Diagnosis & Analisis Kemiskinan	Tujuan, Indikator & Sasaran	Rencana	Bajet
Program Kompensasi Pengurangan Subsidi BBM (PKPS) – Infrastruktur Jalan Pedesaan	Sedang	Baik	Kurang	Sedang
Bantuan Langsung Tunai (BLT)	Baik	Kurang	Kurang	Sedang
Beras untuk Rakyat Miskin (RASKIN)	Baik	Kurang	Sedang	Kurang
Bantuan Operasional Sekolah (BOS)	Kurang	Kurang	Baik	Kurang
Jaminan Pemeliharaan Kesihatan untuk Keluarga Miskin (JPK-GAKIN)	Baik	Sedang	Baik	Kurang
Proyek Pengembangan Wilayah Berbasis Pertanian Sulawesi (SAADP)	Baik	Baik	Baik	Baik
Program Penyediaan Air dan Sanitasi untuk Masyarakat Pendapatan Rendah (WSLIC2)	Baik	Baik	Baik	Sedang
Program Pengembangan Prasarana Pedesaan (P2D)	Sedang	Kurang	Baik	Baik
Projek Kemitraan bagi Pengembangan Ekonomi Lokal (KPEL)	Sedang	Baik	Baik	Kurang
Pemberdayaan Masyarakat untuk Pembangunan Desa (CERD/PMPD)	Baik	Baik	Sedang	Kurang
Pembinaan Peningkatan Pendapatan Petani-Nelayan Kecil (P4K)	Baik	Baik	Baik	Sedang

Sumber: Bank Pembangunan Asia, 2008.

Matlamat PNPM Mandiri adalah sebagai payung kepada pelbagai program pembasmian kemiskinan yang dilaksanakan oleh jabatan dan agensi kerajaan Indonesia yang menggunakan konsep pembangunan komuniti sebagai pendekatan operasional. Contoh program yang dilaksanakan dan melibatkan pelbagai organisasi yang berbeza dapat dilihat pada program Inpres Desa Tertinggal (IDT) pada tahun 1993 di bawah arahan

Presiden tentang peningkatan pembasmian kemiskinan. Program IDT bertujuan memberi bantuan dana modal kepada kelompok miskin selama tiga tahun di samping bantuan teknikal supaya dapat membantu mereka keluar daripada belenggu kemiskinan. Program Pengembangan Kecamatan (PPK) pula dilaksanakan oleh Departemen Dalam Negeri, Program Pembasmian Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) dilaksanakan oleh Departemen Pekerjaan Umum, Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat Pesisir (PEMP) oleh Departemen Kelautan dan Perikanan serta Kelompok Usaha Bersama (KUBE) oleh Departemen Sosial. Selepas Presiden Indonesia memutuskan bahawa pemerksaan masyarakat menjadi program peringkat nasional, PNPM Mandiri menjadi program utama yang disokong dua program teras iaitu Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan Program Pembasmian Kemiskinan di Perkotaan (P2KP).

Pelaksanaan PNPM Mandiri pada 2007 dimulai dengan Program Pengembangan Kecamatan sebagai asas kepada pemerksaan masyarakat di luar bandar melalui PNPM Generasi, Program Pembasmian Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) untuk masyarakat bandar dan program Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK) untuk masyarakat yang berada di kawasan terpinggir, selepas bencana dan mundur. Seterusnya PNPM Mandiri diperluaskan dengan melibatkan program Pengembangan Infrastruktur Sosial dan Ekonomi Wilayah (PISEW) bagi mengintegrasikan pusat pertumbuhan ekonomi dengan kawasan sekitar. Pelaksanaan PNPM Mandiri disokong oleh pelbagai jabatan dan agensi melibatkan kawasan bandar dan luar bandar. Tempoh PNPM Mandiri adalah sehingga tahun 2015 seiring dengan sasaran yang hendak dicapai dalam *Millineum Development Goals*.

PNPM Mandiri adalah program nasional kerajaan Indonesia yang menjadi dasar dan acuan pelaksanaan program-program pembasmian kemiskinan berasaskan

pembangunan komuniti. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui gabungan dan pembangunan sistem yang mendorong inisiatif dan inovasi masyarakat ke arah usaha pembasmian kemiskinan yang berterusan. Pendekatan pembangunan komuniti bertujuan meningkatkan keupayaan masyarakat secara individu dan berkelompok bagi menyelesaikan pelbagai persoalan yang berkaitan pendekatan meningkatkan kualiti hidup, sifat berdikari dan kesejahteraan hidup. Pembangunan komuniti perlukan penglibatan yang lebih besar daripada kerajaan dan kerjasama pelbagai pihak supaya matlamat pembasmian kemiskinan dapat dicapai.

Objektif PNPM Mandiri

PNPM Mandiri dibahagikan kepada objektif umum dan objektif khusus. Objektif umum ialah meningkatnya kesejahteraan dan peluang pekerjaan kepada masyarakat miskin melalui proses berdikari ataupun mandiri. Bagi objektif khusus, pencapaian yang hendak dicapai ditetapkan dalam tujuh perkara, iaitu:

- 1) meningkatnya penyertaan kelompok masyarakat yang terdiri daripada masyarakat miskin, wanita, penduduk luar bandar dan golongan terpinggir ke dalam proses pembuatan keputusan dan pengurusan pembangunan,
- 2) meningkatnya kapasiti institusi masyarakat di peringkat akar umbi, diwakili dan bertanggungjawab,
- 3) meningkatnya kapasiti kerajaan dalam memberikan perkhidmatan kepada masyarakat terutama golongan miskin melalui dasar dan program yang memihak kepada kelompok tersebut,
- 4) meningkatnya sinergi masyarakat, kerajaan, pihak swasta, pertubuhan bukan kerajaan dan institusi masyarakat untuk meningkatkan keberkesanan program-program pembasmian kemiskinan,

- 5) meningkatnya usaha-usaha pemerksaan dan survival masyarakat serta kapasiti pihak kerajaan dan agensi-agensi berkaitan dalam program pembasmian kemiskinan di peringkat wilayah,
- 6) meningkatnya modal sosial masyarakat yang berkembang sesuai dengan potensi sosial dan budaya serta melestarikan kebijaksanaan tempatan, dan,
- 7) meningkatnya inovasi dan manfaat teknologi, maklumat dan komunikasi dalam inisiatif pemerksaan masyarakat ini.

Strategi, Prinsip dan Pendekatan PNPM Mandiri

Pencapaian objektif PNPM Mandiri dilaksanakan melalui strategi, prinsip dan pendekatan yang menjadi acuan dalam pelaksanaan program-program pembangunan komuniti.

a. Strategi PNPM Mandiri

Strategi pelaksanaan PNPM Mandiri dibahagikan kepada strategi dasar dan operasional. Dalam strategi dasar, kaedah yang diguna pakai ialah menggiatkan usaha pemerksaan bagi meningkatkan kemampuan berdikari kumpulan sasar, menjalin kerjasama dengan pelbagai pihak untuk mewujudkan kelompok yang berdaya saing dan menerapkan sifat-sifat inklusif dan sinergi dalam pembangunan sektor, wilayah dan penyertaan dalam pembangunan. Dalam strategi operasional, kaedah yang diguna pakai ialah; 1) mengoptimumkan seluruh potensi dan sumber yang dimiliki masyarakat, kerajaan, pihak swasta, pertubuhan bukan kerajaan dan institusi masyarakat secara sinergi, 2) menguatkan peranan pihak berkuasa pentadbiran di kawasan bandar dan luar bandar sebagai penyelia kepada program-program pembasmian kemiskinan di peringkat wilayah, 3) mengembangkan institusi masyarakat supaya peranan mereka dipercayai, kukuh dan

bertanggungjawab, 4) mengoptimalkan peranan sektor perkhidmatan dan aktiviti pembangunan secara bersepadu, 5) meningkatkan kemampuan pembelajaran dalam masyarakat untuk memahami keperluan dan potensi di samping memecahkan pelbagai masalah yang dihadapi, dan, 6) menerapkan konsep pembangunan partisipatif secara konsisten, dinamik dan berterusan.

b. Prinsip-Prinsip PNPM Mandiri

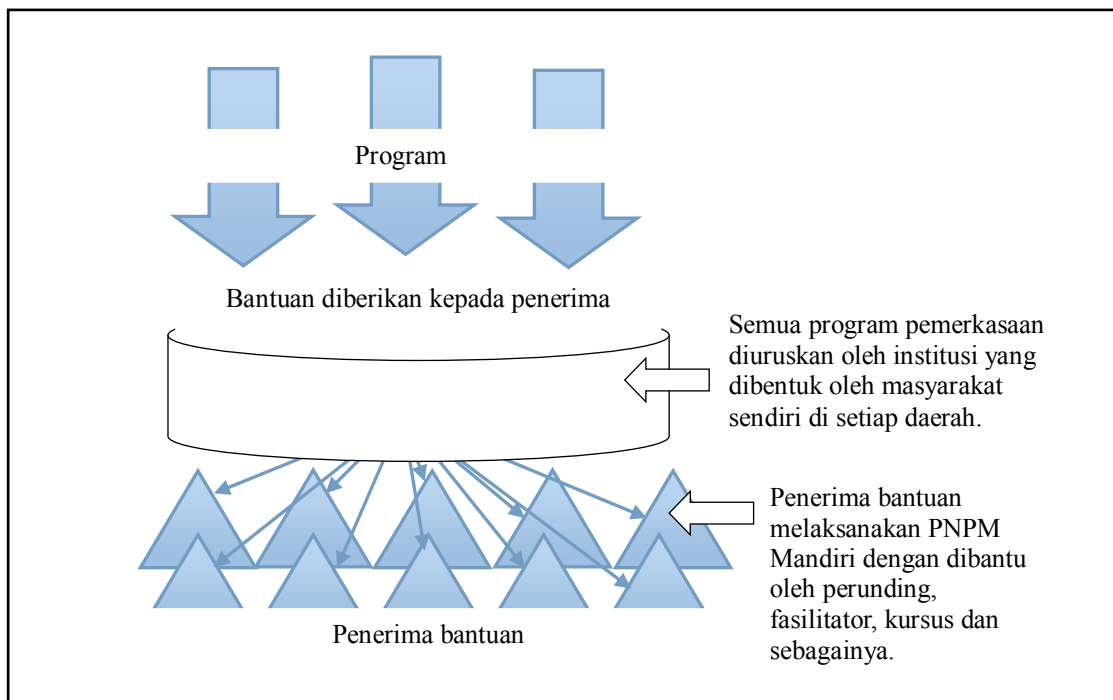
Oleh kerana PNPM Mandiri menyesuaikan sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PPK), prinsip-prinsip dalam PNPM Mandiri sebenarnya meneruskan agenda yang telah dilaksanakan oleh PPK di samping memberi penambahbaikan kepada program sedia ada. Prinsip dan ciri PNPM Mandiri ditunjukkan dalam Jadual 2.13.

c. Pendekatan PNPM Mandiri

Pendekatan yang diguna pakai untuk menjayakan PNPM Mandiri adalah menggunakan konsep pembangunan komuniti melalui; 1) menjadikan daerah sebagai lokus program untuk penyelarasan perancangan, pelaksanaan dan pengendalian program, 2) meletakkan masyarakat sebagai penentu dasar dan penerima utama pembangunan, 3) mengutamakan nilai-nilai universal dan budaya setempat dalam mengambil kira proses penyertaan partisipatif, 4) menggunakan pendekatan pemerksaan masyarakat sesuai dengan ciri-ciri sosial, budaya dan geografi, dan, 5) penerapan proses pemerksaan dalam proses pembelajaran, sifat berdikari dan berkesinambungan (Rajah 2.5).

Jadual 2.13: Prinsip dan ciri PNPM Mandiri

Prinsip	Ciri-Ciri
Fokus pembangunan manusia	Setiap aktiviti bermatlamat meningkatkan maruah peserta.
Autonomi	Masyarakat diberi kemudahan untuk mengambil bahagian dalam menentu dan menguruskan aktiviti pembangunan secara pengurusan sendiri (swakelola).
Desentralisasi	Urusan aktiviti pembangunan sektoral dan wilayah diserahkan kepada pegawai daerah sesuai dengan keupayaannya.
Orientasi masyarakat miskin	Aktiviti yang dilaksanakan mengutamakan kepentingan dan keperluan masyarakat miskin dan kurang mampu.
Penglibatan masyarakat	Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses membuat keputusan pembangunan dan menjalankan pembangunan bersama-sama.
Kesetaraan dan keadilan gender	Setiap orang mempunyai kesaksamaan dalam menunaikan perannya di setiap tahap pembangunan dan dapat menikmati manfaat tersebut secara adil.
Demokratik	Proses membuat keputusan dilakukan secara musyawarah dan muafakat.
Telus dan akauntabiliti	Masyarakat memiliki akses yang mencukupi ke atas maklumat dan proses membuat keputusan sehingga aktiviti dapat dilaksanakan secara terbuka dan bertanggungjawab.
Keutamaan	Kerajaan dan masyarakat memberi keutamaan untuk memenuhi program pembasmian kemiskinan dan memperkasa pelbagai sumber.
Kolaborasi	Semua pihak yang berkepentingan dalam pembasmian kemiskinan digalakkan mewujudkan kerjasama dan sinergi.
Kesinambungan	Setiap keputusan wajar mengambil kira peningkatan kesejahteraan masyarakat.



Rajah 2.5: Konsep pelaksanaan PNPM Mandiri

Komponen dan Penyelarasan Program

Masyarakat yang berdikari tidak mungkin diwujudkan dalam tempoh yang singkat melainkan melalui serangkaian aktiviti pembangunan komuniti yang dirancang, dilaksanakan dan dipantau oleh kelompok sasaran sendiri. Melalui aktiviti yang dilakukan dari masyarakat, hasilnya dikembalikan kepada masyarakat seterusnya hasrat pembasmian kemiskinan oleh kerajaan dapat dijalankan dengan berkesan. Program pembasmian kemiskinan yang berasaskan pembangunan komuniti dikategorikan kepada dua iaitu PNPM-Inti dan PNPM-Penguatan.

PNPM-Inti terdiri daripada program pemerksaan masyarakat berasaskan wilayah yang mencakupi Program Pengembangan Kecamatan, Program Pembasmian Kemiskinan

Perkotaan, Pengembangan Infrastruktur Sosial dan Ekonomi Wilayah dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus. PNPM-Penguatan pula merangkumi program-program pemerksaan masyarakat berasaskan sektoral, wilayah dan berperanan mendukung program pembasmian kemiskinan berasaskan sasaran tertentu.

Dalam pelaksanaan PNPM Mandiri, rangkaian proses pemerksaan masyarakat dilakukan melalui komponen program yang melibatkan pengembangan masyarakat, bantuan langsung masyarakat, peningkatan kapasiti pentabiran kerajaan dan bantuan pengendalian program. Komponen pengembangan masyarakat merangkumi serangkaian aktiviti untuk membentuk kesedaran yang kreatif dan mahu berdikari dalam kalangan kelompok sasar berdasarkan masalah dan keperluan, perancangan partisipatif, pengurusan organisasi, pemanfaatan sumber, pemantauan dan mengekalkan pencapaian-pencapaian yang diperolehi sebelum ini.

Bagi mendukung kejayaan rangkaian aktiviti ini, kerajaan menyediakan dana bagi aktiviti pembelajaran, pembangunan kesukarelawanan dan perdampungan sosial (*social outreach*). Komponen bantuan langsung masyarakat adalah dana rangsangan yang diberikan kepada golongan sasar untuk membiayai aktiviti atau kegiatan yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat miskin. Komponen peningkatan kapasiti pentadbiran kerajaan adalah serangkaian aktiviti untuk meningkatkan tahap kecekapan pentadbiran daerah sehingga berupaya membentuk persekitaran yang kondusif dan mampu menggerakkan perubahan dalam kalangan kumpulan sasar supaya dapat keluar daripada lingkungan kemiskinan. Aktiviti berkaitan peningkatan kapasiti ini dilakukan melalui seminar, bengkel, latihan dan lawatan. Komponen bantuan pengendalian program meliputi aktiviti perundingan, pengurusan, pengawalan kualiti, penilaian dan pengembangan program dari semasa ke semasa.

Terdapat empat peringkat yang dilaksanakan bagi meningkatkan keberkesanan dan kecekapan pelbagai program pemerksaan masyarakat dalam PNPM Mandiri iaitu pemilihan peserta, penubuhan insitusi masyarakat, penyediaan dana dan pelaksanaan program. Dalam peringkat pertama, pemilihan peserta melibatkan penentuan daerah atau wilayah yang memiliki kriteria seperti jumlah penduduk miskin yang ramai, kekurangan kemudahan asas, tahap pembelajaran yang rendah dan kawasan terpinggir.

Di peringkat kedua, pembentukan institusi masyarakat bertujuan mewujudkan sebuah kepimpinan setempat yang boleh dipercayai, diyakini, tadbir urus yang cekap, berusaha meningkatkan keberkesanan program pembasmian kemiskinan dan membantu memberi kerjasama ke arah menyelesaikan kemiskinan setempat bersama pihak kerajaan. Dimensi institusi masyarakat ini meliputi proses pembuatan keputusan dan tindakan kolektif yang dilakukan melalui pengembangan dan pengukuhan institusi sedia ada dengan cara meningkatkan kapasiti pengurusan, membaiki prestasi dan etika serta mempelbagaikan wakil untuk memenuhi suara semua pihak. Usaha juga dilakukan melalui kerjasama antara daerah sebagai forum perbincangan untuk membuat keputusan bersama.

Di peringkat ketiga, penyediaan dana dilakukan dengan cara penggabungan pelbagai sumber dan cara guna, membiayai aktiviti yang tidak bertindih, agihan kepada peserta yang layak secara adil dan memantau prestasi program. Tujuan penyelarasan dana adalah bagi meningkatkan keberkesanan pembasmian kemiskinan melalui pemerksaan masyarakat yang diselia oleh pasukan pemantau yang merangkumi pegawai dari PNPM Mandiri dan ahli jawatankuasa institusi masyarakat.

Dalam peringkat keempat iaitu pelaksanaan program, tahun 2008 merupakan tempoh transisi dalam proses penyelarasan program-program pemerksaan masyarakat

melalui; 1) pelaksanaan pelbagai program pemerksaan masyarakat yang menjurus kepada strategi, prinsip, pendekatan dan peraturan yang ditetapkan dalam PNPM Mandiri, 2) pelaksanaan aktiviti peringkat daerah berdasarkan kepada perancangan yang diputuskan oleh kumpulan sasar, 3) lokasi PNPM Mandiri diarahkan ke lokasi PNPM-Inti melalui penggabungan data, maklumat perancangan dan aktiviti serta sasaran supaya penyelarasan pelaksanaan program dapat dicapai, 4) pengembangan sistem maklumat data asas PNPM Mandiri dilakukan secara bersepadu dan terbuka antara pelbagai program pemerksaan masyarakat termasuk PNPM-Penguatan, 5) pelaksanaan pemantauan dan penilaian berdasarkan kepada kaedah dan indikator keberhasilan dan kerangka kerja dan tempoh yang ditetapkan oleh PNPM Mandiri, 6) memenuhi keperluan fasilitator atau penggerak transformasi dan pembantu teknikal di lapangan, 7) pengembangan dan persetaraan kurikulum, modul latihan dan tahap kompetensi penyelaras yang menjadi panduan dalam melaksanakan program latihan PNPM Mandiri, 8) menerima maklum balas dan bertindak sesuai dengan panduan yang disediakan oleh PNPM Mandiri, 9) strategi sosialisasi dan komunikasi yang mengarah kepada strategi dan komunikasi PNPM Mandiri, dan, 10) sinkronisasi perancangan sektoral tahunan yang tepat.

Pengurusan Program

Pengurusan program PNPM Mandiri terdiri daripada persiapan, perancangan partisipatif, pelaksanaan aktiviti, pemantauan, penilaian, pelaporan dan sosialisasi.

a. Persiapan

Pelaksanaan PNPM Mandiri bermula dengan persiapan di pusat penyelarasan Pasukan Pengendali PNPM Mandiri meliputi dasar umum dan pengembangan program, penetapan

lokasi, kaedah komunikasi, pengembangan sistem informasi, pemantauan dan penilaian. Di peringkat daerah, pasukan pengendali menyediakan sumbangan dana berdasarkan anggaran keperluan daerah, membentuk sekretariat dan Satuan Kerja Pelaksanaan Program (SKPP) manakala kementerian atau institusi yang berkaitan akan menguruskan proses pemilihan, memberi latihan dan menempatkan fasilitator atau perunding berdasarkan keperluan dan kaedah yang ditetapkan dalam hala tuju PNPM Mandiri.

b. Perancangan Partisipatif

Perancangan partisipatif adalah proses membuat keputusan pembangunan yang melibatkan masyarakat, pihak swasta dan kerajaan sendiri berdasarkan kepada fungsi dan sumbangan masing-masing. Mekanisme perancangan partisipatif ini terdiri daripada penyertaan di peringkat desa/kelurahan, antara desa/kelurahan dan penyelarasan partisipatif di bandar/kecamatan.

c. Perancangan Partisipatif Di Desa/Kelurahan

Perancangan partisipatif bertujuan memberikan ruang kepada masyarakat khususnya golongan miskin untuk terlibat secara aktif dalam mengenal pasti keperluan dan membuat keputusan dalam pembangunan komuniti setempat. Kualiti perancangan partisipatif ini dapat dilihat daripada jumlah peserta yang hadir, kualiti pandangan atau usul yang dikemukakan dan dokumen perancangan yang diluluskan. Perancangan di desa/kelurahan bermula dengan meningkatkan kesedaran masyarakat melalui proses sosialisasi, kekerapan mengadakan pertemuan, mengadakan refleksi kemiskinan pemetaan swadaya (pengurusan sendiri) untuk mengenal pasti masalah, potensi dan keperluan, pengurusan organisasi masyarakat dan pengurusan rancangan yang dilakukan secara bersama.

Rancangan aktiviti pembangunan dimuatkan ke dalam rancangan Pembangunan Desa/Kelurahan Jangka Menengah (PJM) dan rancangan tahunan serta Rencana Strategi (Renstra) pembangunan desa/kelurahan. Dokumen yang dihasilkan daripada perancangan partisipatif PNPM Mandiri ini merupakan bahagian yang tidak terpisah daripada dokumen rancangan pembangunan desa/kelurahan untuk diteruskan ke peringkat seterusnya. Hasil perancangan partisipatif PNPM Mandiri adalah menyeluruh dan ada hubungan dengan aspek sosial, ekonomi dan budaya supaya semua maklumat yang berkaitan masyarakat berada dalam keadaan tepat. Cara ini dapat memastikan tindakan susulan dapat dilakukan oleh petugas PNPM Mandiri untuk mengawal kualiti rumusan perancangan yang dihasilkan di peringkat desa/kelurahan tersebut.

d. Perancangan Partisipatif Di Kecamatan

Perancangan partisipatif di kecamatan bertujuan menyusun keutamaan aktiviti antara desa/kelurahan berdasarkan hasil perancangan partisipatif tersebut sekali gus merencanakan rancangan pembangunan kecamatan atau bandar. Keutamaan hasil perancangan pembangunan partisipatif PNPM Mandiri dibiayai oleh sumber dana kecamatan yang disusun dalam rancangan kerja seperti Rencana Pembangunan Tahunan Daerah (RPTD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Rencana kerja ini seterusnya menjadi dokumen bagi Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) peringkat kecamatan untuk diproses ke peringkat perancangan selanjutnya.

Di sinilah hasil perancangan kecamatan dan kelurahan dibahas dengan melibatkan semua kelompok masyarakat. Pelaksanaan Musrenbang Kecamatan melibatkan wakil desa/kelurahan sebagai rakan kongsi Satuan Kerja Peringkat Daerah (SKPD) bagi

menentukan keutamaan pembangunan kecamatan. Wakil desa/kelurahan yang dipilih dalam Musrenbang Kecamatan ditetapkan sebagai delegasi yang akan menyertai Forum SKPD dan Musrenbang Kabupaten/Kota. Dalam penentuan perwakilan ini mesti terdapat wakil wanita dan anggota perundangan.

e. Perancangan Penyelarasan Di Kabupaten/Kota

Rancangan aktiviti antara desa/kelurahan dan antara kecamatan yang memerlukan pengurusan di peringkat seterusnya memerlukan wakil kecamatan untuk berbahas dalam Forum SKPD. Dalam forum ini, rencana kerja masyarakat menjadi keutamaan untuk digabungkan dalam Rencana Kerja SKPD yang mana usul yang diberikan akan menjadi agenda dalam Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD) peringkat Musrenbang Kabupaten/Kota yang turut dihadiri oleh wakil kecamatan.

i. Forum SKPD

Forum ini merupakan pertemuan perwakilan masyarakat dari kecamatan yang menjadi rakan kongsi dalam menentukan keutamaan pembangunan kabupaten/kota. Wakil masyarakat kecamatan akan memastikan usul dari forum ini menjadi agenda perbahasan sehingga wujud keputusan tertentu supaya perancangan partisipatif menggambarkan penglibatan masyarakat keseluruhannya.

ii. Forum Musrenbang Kabupaten/Kota

Forum ini memastikan terdapat kesinambungan dalam usul di peringkat masyarakat diberi keutamaan dalam RKPD melalui perwakilan masyarakat kecamatan. Penglibatan anggota

perundangan masih diperlukan di peringkat ini bagi memastikan mereka dapat memahami keadaan dan masalah yang dihadapi masyarakat di samping dapat menjaga kesinambungan pembangunan dari proses perancangan sehingga penilaian program.

f. Pelaksanaan Aktiviti

Pelaksanaan aktiviti PNPM Mandiri dilakukan oleh masyarakat secara pengurusan sendiri berdasarkan prinsip autonomi dan dibantu oleh kakitangan kerajaan, fasilitator dan perunding yang dilantik. Tahap pelaksanaan aktiviti ini dilakukan selepas proses perancangan selesai dan telah ada keputusan berkaitan peruntukan dana. Ia meliputi pemilihan dan penetapan pasukan pengelola aktiviti, pengurusan dana, pengagihan tenaga kerja, penyediaan perkhidmatan dan pelaksanaan kerja seperti yang telah dicadangkan. Anggota pasukan ini dipilih oleh masyarakat, bertanggungjawab dalam menyediakan kemudahan fizikal, pentadbiran kewangan dan aktiviti yang bersesuaian dan selari dengan rancangan pembangunan. Pelaksanaan aktiviti secara pengurusan sendiri ini memerlukan bantuan dan dokongan daripada agensi teknikal seperti penyediaan peralatan dan tenaga kerja yang tidak dapat dipenuhi oleh masyarakat. Penyediaan bantuan ini melibatkan prinsip efisien, efektif, terbuka, adil dan bertanggungjawab.

Efisien diwujudkan dalam bentuk mencari dan membandingkan harga barang atau perkhidmatan yang kualitinya setara dan memilih harga yang rendah sesuai dengan keperluan. Bagi mendapatkan harga rendah, masyarakat dapat melakukan hubungan terus kepada pembekal dan mengelak daripada melalui orang tengah yang akan menyebabkan kenaikan kos. Efektif diwujudkan dalam bentuk ketepatan kualiti, kuantiti, tempoh dan sesuai dengan keperluan dalam pelaksanaan aktiviti.

Keterbukaan pula diwujudkan dalam bentuk pemberitahuan kepada umum tentang lokasi aktiviti supaya mudah dilihat dengan memasukkan butir-butir agensi pelaksana, jenis aktiviti, jumlah dana, penyedia perkhidmatan, jangka masa siap dan agensi bertanggungjawab supaya masyarakat dapat mengetahui, memantau dan mengawal aktiviti projek. Keadilan adalah penglibatan setiap komponen masyarakat untuk mendapat manfaat bersama manakala bertanggungjawab dimaksudkan setiap penggunaan dana dapat dipertanggungjawabkan secara pentadbiran seperti merekodkan setiap pembelian dan pembayaran serta mencatatkan penerimaan dan pengeluaran barangan atau perkhidmatan yang setara dengan kuantiti dan kualiti yang dikehendaki.

Antara perhatian yang diberikan semasa melaksanakan aktiviti pembangunan adalah; a) penggunaan teknologi yang sederhana dan berisiko rendah, tidak membahayakan keselamatan awam atau harta benda dan tidak perlukan tenaga kerja yang ramai, b) membuat perancangan teknikal seperti gambar, spesifikasi dan Rencana Anggaran Biaya dari pekerjaan pembinaan yang akan dilaksanakan. Pelaksanaan perancangan teknikal boleh mendapat bantuan daripada agensi pelaksana (Dinas) yang berkaitan, c) pekerjaan dibantu oleh pekerja yang dibayar secara harian berdasarkan rekod kehadiran atau upah sekali gus, dan, d) proses pemantauan dilakukan oleh wakil pasukan pengurusan aktiviti atau dibantu oleh wakil agensi yang berkaitan.

Bagi proses pelaksanaan berbentuk perkhidmatan oleh masyarakat, tindakan berikut dilaksanakan iaitu; a) perkhidmatan atau barangan yang tidak melebihi Rp5 juta (RM1400) boleh diperolehi secara terus daripada pembekal dengan resit pembuktian dan material, b) perkhidmatan atau barangan lebih daripada Rp5 juta (RM1400) sehingga Rp15 juta (RM4100) boleh diperolehi secara terus daripada pembekal dengan bukti Surat Perintah Kerja dan material, c) perkhidmatan atau barangan lebih daripada Rp15 juta

(RM4100) hingga Rp50 juta (RM14,000) dilakukan oleh jawatankuasa yang dianggotai oleh tiga orang dari kelompok masyarakat dengan membuat perbandingan tiga tender daripada tiga pembekal yang berbeza dan memilih harga terendah. Bukti perkhidmatan atau barangan ialah menyediakan Surat Perintah Kerja dan material, dan, d) perkhidmatan atau barangan lebih daripada Rp50 juta (RM14,000) dilakukan oleh jawatankuasa yang dianggotai oleh tiga atau lima orang dari kelompok masyarakat dengan membuat perbandingan tiga tender daripada tiga pembekal yang berbeza dan memilih harga terendah.

g. Pengendalian Program

Pengendalian adalah serangkaian aktiviti pemantauan, pengawasan dan tindakan susulan yang dilakukan untuk menjamin pelaksanaan pembangunan yang dirancang sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dan memastikan bahawa dana digunakan selari dengan matlamat program. Pemantauan dan pengawasan adalah aktiviti yang mengikut perkembangan pelaksanaan rancangan pembangunan, mengenal pasti dan menyelesaikan masalah yang dihadapi. Tindakan susulan ialah aktiviti atau langkah-langkah operasional yang diambil akibat daripada kelewatan, tidak mencapai sasaran, tidak jelas dan sebagainya untuk memperbaiki kualiti pelaksanaan aktiviti.

Sistem pemantauan dan pengawasan meliputi; a) pemantauan partisipatif oleh masyarakat iaitu penglibatan masyarakat dalam proses pemantauan dan pemeriksaan bermula dari perancangan partisipatif peringkat desa hingga kota dan pelaksanaan PNPM Mandiri, b) pemantauan oleh kerajaan di mana aktiviti ini dilakukan secara bertahap bagi memastikan kegiatan PNPM Mandiri dilaksanakan selari dengan prinsip dan prosedur yang dirancang dan peruntukan dana digunakan dengan sempurna, dan, c) pemantauan dan

pengawasan oleh perunding dan fasilitator iaitu perunding melakukan kedua-dua proses berkenaan secara bertahap dari peringkat kebangsaan, serantau, wilayah, kabupaten/kota, kecamatan dan desa/kelurahan. Aktiviti ini dilakukan secara rutin dengan memanfaatkan sistem maklumat pengurusan program dan lawatan ke lokasi projek. Pengawasan yang rapi dilakukan oleh fasilitator dalam setiap peringkat pengurusan program supaya penambahbaikan dan penyesuaian pelaksanaan program dapat dilakukan dengan pantas, d) pemantauan bebas adalah pelbagai pihak, PNPM Mandiri membuka ruang kepada pelbagai pihak seperti Lembaga Swadaya Masyarakat, universiti dan akhbar untuk melaporkan hasil program PNPM Mandiri yang berkait dengan pihak berkuasa, dan, e) kewangan dan proses audit dilaksanakan oleh Badan Pengawas Kewangan dan Pembangunan (BPKP) dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda) akan melakukan pemeriksaan secara rutin untuk memastikan penggunaan dana mengikut peraturan di lokasi terpilih secara rambang.

h. Pengurusan Aduan Masyarakat

Aduan dan maklum balas masyarakat, kumpulan sasaran, kerajaan dan sebagainya yang ada kaitan dengan PNPM Mandiri dimulai dengan pengurusan pada peringkat paling hampir dengan lokasi aduan supaya penambahbaikan dapat dibuat dengan cepat. Bagi memastikan aduan masyarakat dapat diterima, Sistem Pengurusan Pengaduan Masyarakat (SPPM) PNPM Mandiri dibentuk dan diselaraskan dengan pelbagai pihak, memberikan maklumat kepada masyarakat tentang tindakan dan hasilnya.

i. Penilaian

Penilaian program bertujuan menilai prestasi pelaksanaan, manfaat, impak dan kesinambungan aktiviti yang dilaksanakan dalam ruang lingkup PNPM Mandiri terhadap tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan. Aktiviti penilaian dilakukan secara rutin dan berkala oleh pelbagai pihak yang disusun secara sistematik, berobjektif dan telus berdasarkan laporan, hasil pengawasan dan aduan daripada pelbagai pihak.

j. Pelaporan

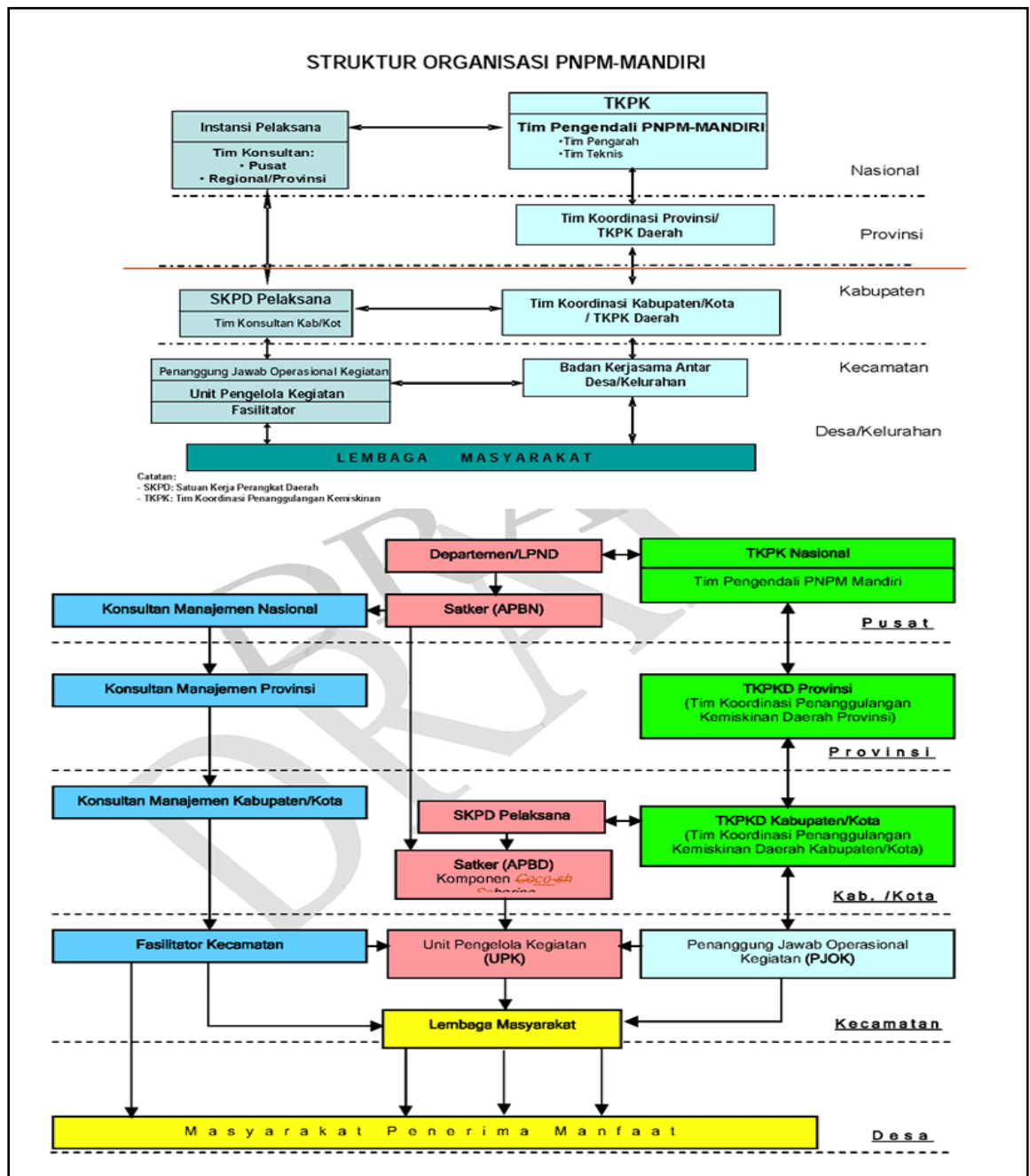
Pelaporan PNPM Mandiri dibuat secara berkala dan bertahap melalui saluran struktural (agensi kerajaan) dan saluran fungsional (perunding dan fasilitator) untuk menjamin pengaliran maklumat yang pantas, tepat dan jelas.

k. Sosialisasi

Sosialisasi PNPM Mandiri bertujuan memberi pemahaman kepada agensi kerajaan sama ada di peringkat eksekutif atau legislatif, institusi pengajian tinggi, insitusi masyarakat, usahawan, media dan orang awam. Inti pati maklumat yang disampaikan meliputi dasar, pengertian, tujuan, konsep, mekanisme dan hasil pelaksanaan PNPM Mandiri supaya wujud kefahaman, kepedulian dan dukungan ke atas program-program itu. Sosialisasi dan penyebaran maklumat dilakukan melalui pelbagai media sosial dan komunikasi secara berterusan sepanjang pelaksanaan program-program ini.

Struktur Organisasi PNPM Mandiri

Struktur organisasi PNPM Mandiri bertujuan memberi ruang kepada semua peserta untuk melaksanakan aktiviti bagi meningkatkan kapasiti diri dan mengambil bahagian dalam kegiatan ekonomi produktif (Rajah 2.6).



Rajah 2.6: Struktur organisasi PNPM Mandiri

I. Pusat

Tim Pengendali PNPM Mandiri bertindak sebagai pengendali dan penyelaras projek di mana ahlinya ditentukan oleh Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat sebagai Ketua Tim Koordinasi Pembasmian Kemiskinan (TPPK). Tim Pengendali PNPM Mandiri terdiri daripada Tim Pengarah dan Tim Pelaksana. Tim Pengarah terdiri daripada menteri-menteri dan ketua lembaga yang ada kaitan dengan pelaksanaan PNPM Mandiri. Tugas dan tanggungjawab Tim Pengarah adalah memberi arahan kepada Tim Pelaksana. Bagi Tim Pelaksana, tugas dan tanggungjawab adalah gabungan pelbagai kementerian dan agensi untuk; a) merumuskan konsep dasar operasi, penyelarasan, perancangan, pelaksanaan dan pengendalian PNPM Mandiri, b) melakukan pemantauan dan penilaian terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri, c) menilai hasil, faedah dan impak daripada pelaksanaan PNPM Mandiri terhadap pengurangan kadar kemiskinan dan pembentukan peluang pekerjaan bagi masyarakat miskin, d) mencadangkan kaedah untuk meningkatkan keberkesanan PNPM Mandiri kepada Tim Pengarah, e) melaporkan hasil pemantauan dan penilaian pelaksanaan PNPM Mandiri kepada Menteri Koordinator. Bidang Kesejahteraan Rakyat setiap tiga bulan, f) merumuskan konsep dasar operasi, perancangan dan mekanisme pengendalian PNPM Mandiri yang dimuatkan dalam pelbagai bentuk panduan dan pekeliling, dan, g) melaksanakan hal-hal lain yang ditentukan kemudian oleh Tim Pengarah.

Bagi melancarkan penyelarasan pelaksanaan PNPM Mandiri, ruang lingkup tanggungjawab pusat yang berada dalam Tim Pelaksana PNPM Mandiri dibahagikan kepada aspek berikut; a) penyelarasan pengendalian PNPM Mandiri: Kementerian Koordinasi Bidang Kesejahteraan Rakyat, b) perancangan dan pengembangan dasar serta pemantauan dan penilaian: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas),

c) pembiayaan: Jabatan Keuangan, d) pelaksanaan pembinaan teknis: Jabatan-jabatan teknis yang ada kaitan, dan, e) sosialisasi dan komunikasi: Jabatan Komunikasi dan Informasi. Semua pelaksanaan program ini diuruskan oleh Satuan Kerja yang dibentuk di jabatan teknis agensi terlibat.

II. Daerah

Struktur organisasi PNPM Mandiri peringkat daerah terdiri dari empat pecahan yaitu Tim Koordinasi PNPM Mandiri Provinsi, Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten/Kota, Satuan Kerja PNPM Mandiri di Kabupaten/Kota dan Masyarakat/Komunitas.

i. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Provinsi

Anggota tim ini terdiri dari instansi yang ada kaitan dengan daerah tersebut di bawah koordinasi TKPKD provinsi dan dibentuk berdasarkan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh pihak bertanggungjawab TKPKD provinsi. Tugas tim ini adalah; a) menyalurkan panduan operasi teknis program-program PNPM Mandiri di provinsi, b) menyalurkan penyusunan anggaran dan bantuan teknis pelbagai kegiatan program sektoral di provinsi, c) menyalurkan pelaksanaan aktivitas PNPM Mandiri di provinsi, d) memantau dan menilai pelaksanaan aktivitas PNPM Mandiri di provinsi, e) meningkatkan sinergi aktivitas pusat dan daerah, f) memantau dan membantu penyelesaian pelbagai masalah yang muncul dalam pelaksanaan aktivitas dan mengambil tindakan yang sesuai, g) melaporkan perkembangan aktivitas, hasil audit dan penilaian kepada gubernur, dan, h) memastikan proses aktivitas selaras dengan peraturan PNPM Mandiri.

ii. Tim Koordinasi PNPM Mandiri Kabupaten/Kota

Anggota tim ini terdiri daripada agensi yang ada kaitan dengan daerah tersebut di bawah penyelarasan TKPKD Kabupaten/Kota. Tim ini dibentuk berdasarkan Surat Keputusan yang dikeluarkan oleh pihak bertanggungjawab TKPKD Kabupaten/Kota. Tugas tim ini adalah; a) menyelaraskan panduan operasi teknikal program-program PNPM Mandiri di kabupaten/kota, b) menyelaraskan penyusunan anggaran dan bantuan teknikal pelbagai kegiatan program sektoral di kabupaten/kota, c) menyelaraskan pelaksanaan aktiviti PNPM Mandiri di kabupaten/kota, d) memantau dan menilai pelaksanaan aktiviti PNPM Mandiri di kabupaten/kota, e) meningkatkan sinergi aktiviti pusat dan daerah, f) memantau dan membantu penyelesaian pelbagai masalah yang muncul dalam pelaksanaan aktiviti dan mengambil tindakan yang sesuai, g) melaporkan perkembangan aktiviti, hasil audit dan penilaian kepada ketua daerah (bupati/walikota), dan, h) memastikan proses aktiviti selari dengan peraturan PNPM Mandiri.

iii. Satuan Kerja PNPM Mandiri Di Kabupaten/Kota

Pelaksanaan PNPM Mandiri di kabupaten/kota dilakukan oleh Satuan Kerja kabupaten/kota. Kecamatan merupakan Satuan Kerja Pentadbiran Daerah (SKPD) kabupaten/kota yang memberikan perkhidmatan kepada desa/kelurahan dan bertugas membantu mereka dalam bekerjasama antara desa/kelurahan bagi kepentingan program. Kecamatan juga bertugas untuk melakukan pembangunan, menguatkan kapasiti organisasi kerjasama antara desa/kelurahan serta menguruskan pentadbiran aktiviti untuk menjamin akauntabiliti dan ketelusan program.

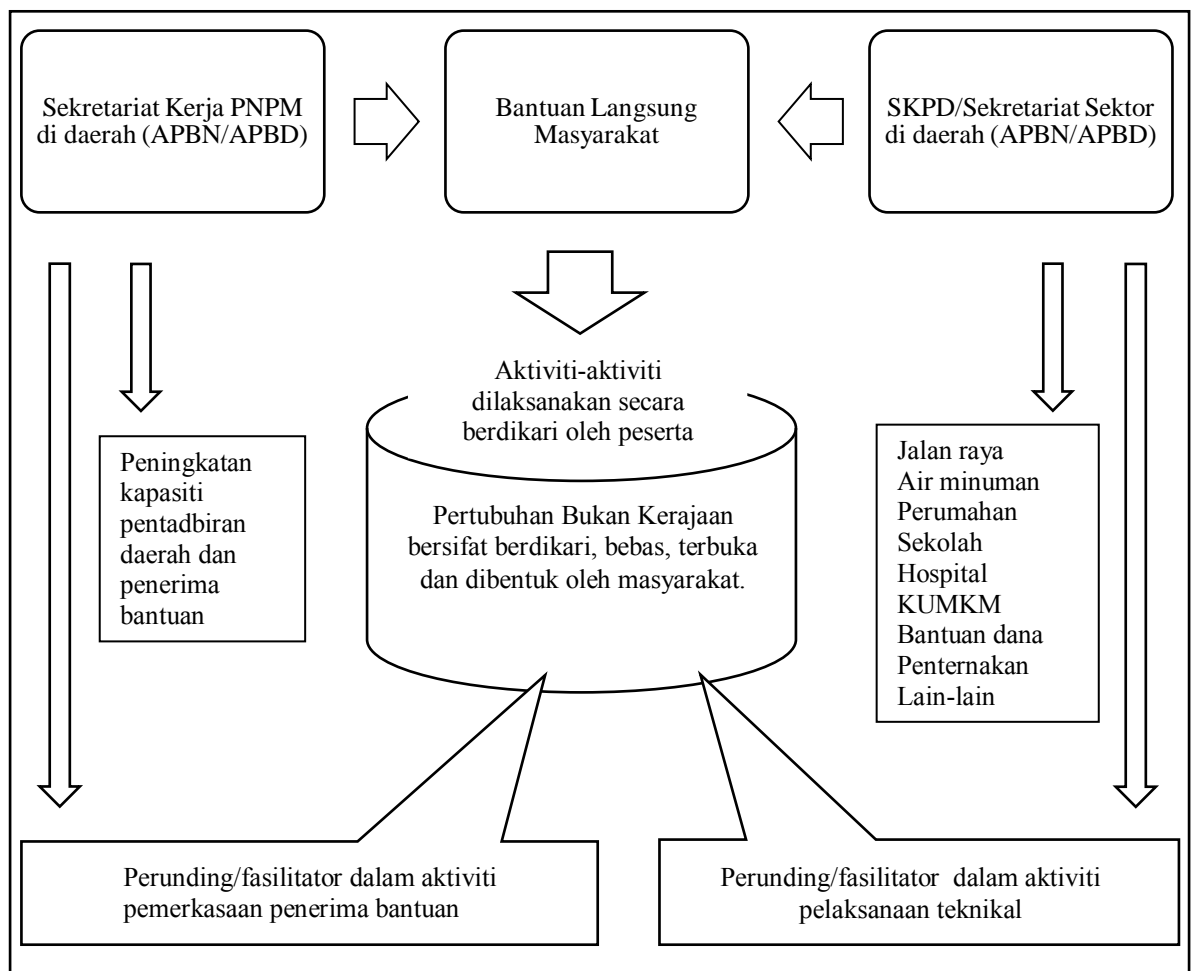
iv. Masyarakat/Komuniti

Masyarakat membentuk atau mengembangkan organisasi masyarakat yang salah satu fungsinya adalah menguruskan aktiviti di kecamatan dan desa/kelurahan. Organisasi di kecamatan adalah Badan Kerjasama Antara Desa (BKAD) dengan Musyawarah Antara Desa (MAD) sebagai forum tertinggi membuat keputusan dan Unit Pengelola Kegiatan (UPK) sebagai penyelaras yang bertanggungjawab kepada MAD. Musyawarah antara desa/kelurahan dilakukan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang dibantu oleh fasilitator PNPM Mandiri supaya agenda dari hasil perancangan partisipatif PNPM Mandiri menjadi bahan perbincangan Musrenbang kecamatan dan wakil-wakil masyarakat.

Organisasi PNPM Mandiri di desa/kelurahan adalah organisasi pengurusan sendiri yang dibentuk dan ditetapkan oleh masyarakat serta bertanggungjawab kepada masyarakat melalui musyawarah desa/kelurahan. Organisasi ini berfungsi secara kolektif dan bertanggungjawab terhadap pengurusan aktiviti PNPM Mandiri di desa/kelurahan. Prinsip pemilihan keanggotaan dan pengurusan ahli dibuat secara langsung, umum, bebas dan rahsia. Proses pemilihan dilakukan dengan cara tanpa kempen, tanpa pencalonan, bertahap dimulai dari peringkat bawah menggunakan kad pemilih dan tapisan latar belakang. Keanggotaan dan penglibatan adalah bersifat sukarela dan tempoh masa yang dipersetujui oleh masyarakat. Bagi menjayakan pengurusan program, PNPM Mandiri memerlukan tenaga penggerak yang dapat menjadi pelopor aktiviti bagi pembangunan setempat. Penggerak-penggerak ini diambil dari kalangan masyarakat yang mengambil berat perkembangan dalam masyarakatnya, memiliki komitmen yang tinggi dan tidak ada kepentingan peribadi. Kelompok masyarakat yang ada ini dapat menjadi pelaksana atau penyelaras aktiviti PNPM Mandiri yang seterusnya.

Perkembangan Organisasi PNPM Mandiri

Ruang lingkup perkembangan organisasi PNPM Mandiri meliputi perkembangan formal dan informal (Rajah 2.7). Perkembangan formal meliputi peraturan dasar organisasi manakala informal meliputi penyesuaian terhadap pengalaman, nilai-nilai tradisi, agama dan faktor-faktor yang mempengaruhi bentuk persepsi subjektif individu.



Rajah 2.7: Rancangan mekanisme pelaksanaan PNPM Mandiri

PNPM Mandiri memiliki prinsip-prinsip berikut untuk mencapai sarasannya iaitu; 1) semua bentuk program intervensi dan aturan tidak boleh mengesampingkan fabrik sosial yang sudah kukuh seperti bekerjasama, gotong-royong dan sebagainya, asas kerjasama bukan sekadar memiliki tujuan yang sama malah peraturan juga disepakati secara sukarela, 2) semua peraturan sama ada formal atau informal yang diterapkan dalam PNPM Mandiri merupakan longgokan dari keperluan sebenar masyarakat, dan, 3) pelbagai bentuk organisasi perlu disertai dimensi tadbir urus yang baik untuk meminimumkan impak sosial dan kesan-kesannya yang bakal muncul kelak.

Pendanaan dan Pengurusan Kewangan

a. Sumber dan Peruntukan Dana

Sumber dana pelaksanaan PNPM Mandiri diperolehi dari; a) Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sama ada dari Rupiah Murni ataupun pinjaman dan hibah, b) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) provinsi terutama untuk menyokong penyediaan dana bantuan bagi kabupaten dengan perbelanjaan yang rendah, c) APBD Kabupaten/Kota sebagai dana bantuan dengan had minimum 20 peratus bagi kabupaten/kota dengan kapasiti perbelajaan yang rendah dan minimum 50 peratus bagi kabupaten/kota dengan kapasiti perbelajaan yang sederhana ke atas daripada jumlah keseluruhan Bantuan Langsung Masyarakat di kabupaten/kota, d) sumbangan pihak swasta melalui tanggungjawab sosial korporat, dan, e) masyarakat sendiri melalui organisasi bukan kerajaan, institusi pengajian tinggi, organisasi masyarakat dan individu. Dana dari APBD, sumbangan pihak swasta dan masyarakat merupakan sumbangan yang bersinergi dengan dana dari APBN berdasarkan mekanisme tertentu. Dana yang diperolehi dari luar negara seperti pinjaman atau hibah diselaraskan oleh Tim Pengendali PNPM

Mandiri. Semua sumber dana ini digunakan untuk memenuhi keperluan program yang melibatkan pembangunan komuniti, Bantuan Langsung Masyarakat, peningkatan kapasiti kerajaan dan penggerak tempatan serta bantuan pengurusan dan pengembangan program.

b. Pengurusan Kewangan Program

I. Persiapan Penyaluran Dana

PNPM Mandiri bertanggungjawab dalam penyaluran dana untuk aktiviti yang telah dirancang dan dilaksanakan dengan mengajukan Surat Perintah Pembayaran dan Surat Perintah Membayar kepada Pejabat Perkhidmatan Perbendaharaan Negara. Bank pelaksana akan menyalurkan dana yang diminta kepada penerima. Oleh itu, peserta perlu membuka akaun mereka di bank yang telah dikenal pasti dengan tiga contoh tanda tangan peserta. Penyaluran dana Bantuan Langsung Masyarakat ke akaun dilakukan secara bertahap sesuai dengan jenis bantuan dan keperluan. Jika terdapat salah guna atau penyelewengan bantuan, PNPM Mandiri boleh membatalkan sebahagian atau keseluruhan dana berkenaan.

II. Akauntansi dan Pelaporan

Pengurusan kewangan program dilakukan oleh sekretariat kerja PNPM Mandiri mengikut sistem dan prosedur kewangan kerajaan. Sekretariat kerja juga membuat laporan konsolidasi pengurusan kewangan program sama ada dana tersebut berasal dari dalam negara mahupun luar negara. Di peringkat daerah, sekretariat kerja PNPM Mandiri membuat laporan konsolidasi pengurusan kewangan program yang memuatkan laporan pelaksanaan yang diuruskannya sama ada dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

(APBN) ataupun Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Format dan bentuk laporan kewangan program adalah sama di antara agensi terlibat supaya tidak berlaku pertindihan antara satu sama lain.

III. Audit

Sekretariat kerja PNPM Mandiri bertanggungjawab menyiapkan dan membuat laporan konsolidasi pengurusan kewangan program seterusnya diaudit oleh institusi audit dalaman mahupun luaran. Audit luar yang dipilih oleh sekretariat kerja ini mesti diambil dari institusi audit rasmi yang dipersetujui bersama. Bagi sumber dana luar negara, laporan audit tahunan mesti dikemukakan kepada pihak penyumbang sekurang-kurangnya enam bulan selepas akaun tahunan berakhir. Selain kewangan, pihak audit turut melakukan penilaian ke atas pencapaian program berdasarkan indikator-indikator yang ditetapkan. Unit Pengelola Kegiatan (UPK) atau organisasi masyarakat penerima bantuan bertanggungjawab menyiapkan laporan kewangan supaya semua maklumat dapat dirujuk dan diketahui oleh masyarakat umum.

IV. Transparensi dan Akauntabiliti

Proses transparensi adalah langkah menyebarkan keputusan dan pencapaian yang telah diperolehi dari aspek kewangan, pengurusan aktiviti, penerima bantuan dan maklumat yang berkaitan melalui papan kenyataan yang diletakkan di tempat strategik, forum, media, audit tahunan dan laporan kewangan. Dalam aspek akauntabiliti, proses pembuatan keputusan dan pengurusan aktiviti serta kewangan perlu berdasarkan kepada prinsip kebertanggungjawaban yang terdapat dalam PNPM Mandiri. Akauntabiliti ini pada dasarnya diterapkan melalui pemberian akses kepada semua pihak yang berkepentingan

untuk melakukan audit, mendapatkan maklum balas dan berkongsi maklumat di peringkat program, daerah dan masyarakat. Ia dilakukan melalui perundingan, penyelarasan berkala, perjumpaan bersama penerima bantuan, pertemuan tahunan atau forum yang melibatkan PNPM Mandiri dan masyarakat.

Strategi Operasional PNPM Mandiri

Strategi Operasional PNPM Mandiri berdasarkan tahap berikut.

a. Pembelajaran

Tahap pembelajaran merupakan tahap pengenalan bagi masyarakat, kerajaan dan ejen pembangunan. Dalam tahap ini, masyarakat dan ejen pembangunan di peringkat kecamatan hingga desa/kelurahan mendapat peluang untuk memahami mekanisme pengurusan pembangunan partisipatif yang ditawarkan PNPM Mandiri. Bagi pihak kerajaan, tahap pembelajaran dijadikan sebagai bahan pembelajaran dalam penerapan pengurusan pembangunan partisipatif dan penerapan model kerjasama antara kerajaan pusat dan pentadbiran di kabupaten/kota bagi mempersiapkan, melaksanakan dan mengendalikan program. Tahap pembelajaran memerlukan tempoh dua tahun bergantung kepada keadaan tempat dan kesediaan masyarakatnya.

Aspek yang diberi perhatian untuk mencapai kejayaan pada tahap ini adalah; a) bantuan dana merupakan faktor utama penggerak proses pemerksaan masyarakat yang menjadi medium bagi meyakinkan masyarakat bahawa mereka mampu menyusun perancangan dan melaksanakan pembangunan sendiri, b) menyediakan bantuan dana dan bantuan khusus kepada golongan wanita atau kelompok terpinggir (minimum 30 peratus

dari peruntukan Bantuan Langsung Masyarakat), c) peranan perunding atau fasilitator yang dominan dalam proses pelaksanaan PNPM Mandiri, d) rasa berpunya terhadap program dalam kalangan masyarakat, institusi sosial dan pentadbiran desa dan daerah belum kuat dan masih bergantung kepada perunding dan fasilitator, e) bagi mengurangkan kebergantungan masyarakat kepada perunding, kedua-dua pihak iaitu perunding dan fasilitator menggunakan pendekatan yang sesuai untuk membina keyakinan ejen pembangunan dalam masyarakat tempatan untuk melaksanakan program PNPM Mandiri, dan, f) proses perancangan partisipatif belum diintegrasikan ke dalam sistem perancangan pembangunan perdana.

b. Kemandirian

Tahap kemandirian adalah proses intensifikasi dari tahap internalisasi yang dimulai di lokasi di mana masyarakat pernah melaksanakan program pemerksaan melalui proses berikut; a) insitusi pelaksana pembangunan partisipatif di desa/kelurahan dan kecamatan, b) institusi pelaksana pendanaan mikro yang berasaskan masyarakat untuk membantu golongan miskin, dan, c) peningkatan kapasiti masyarakat dan pentadbiran tempatan dalam pelaksanaan pembangunan partisipatif dan berkesinambungan.

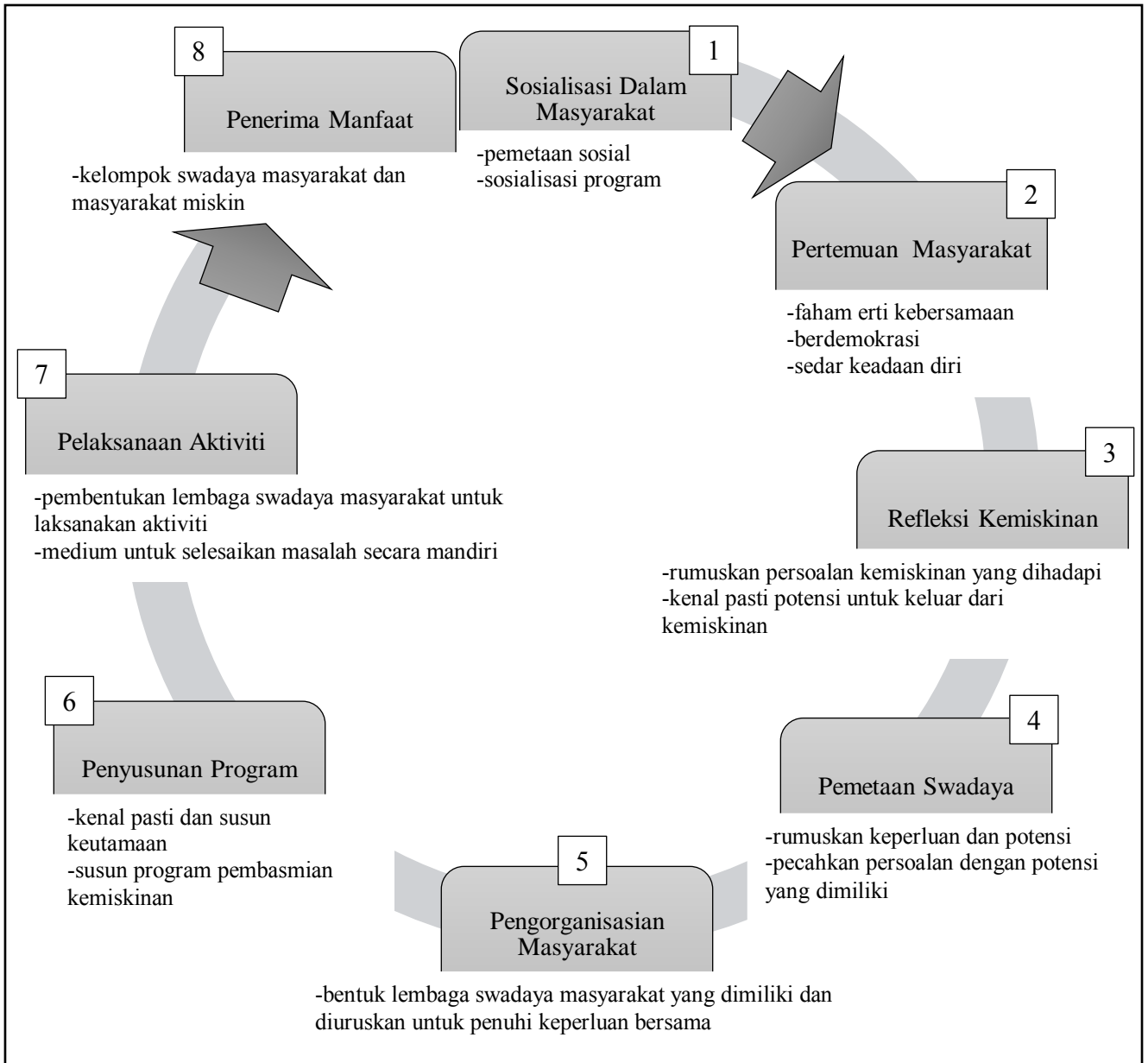
Tahap ini disasarkan selama dua tahun. Aspek yang diberi perhatian untuk mencapai kejayaan pada tahap ini adalah; a) bantuan peruntukan dana yang bersifat rangsangan sehingga dana dari swadaya dan sumber-sumber lain menjadi faktor penggerak kepada pembangunan komuniti dan daerahnya, b) kemudahan pelaksanaan PNPM Mandiri lebih banyak dilakukan oleh ejen pembangunan tempatan yang terdiri daripada masyarakat itu sendiri, c) rasa berpunya terhadap program semakin kuat dalam kalangan masyarakat dan pentadbiran daerah sehingga peranan perunding atau fasilitator lebih

difokuskan kepada peningkatan kapasitas masyarakat, ejen pembangunan tempatan dan kakitangan pentadbiran daerah, d) masyarakat, pentadbiran daerah, perunding dan fasilitator telah menjadi rakan kongsi yang akrab, dan, e) proses perancangan partisipatif telah diintegrasikan ke dalam sistem perancangan pembangunan perdana.

c. Kesenambungan

Tahap kesinambungan dimulai dengan proses menyiapkan masyarakat agar mampu meneruskan pelaksanaan program pembangunan secara berdikari. Proses ini memerlukan tempoh setahun untuk dilengkapkan. Pada tahap ini masyarakat dapat menghasilkan keputusan pembangunan yang rasional dan adil, semakin sedar tentang hak dan tanggungjawab dalam pembangunan, mampu memenuhi keperluan sendiri dan berupaya melaksanakan pelbagai potensi sumber daya yang ada dalam usaha meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat.

Aspek yang diberi perhatian untuk mencapai kejayaan pada tahap ini adalah; a) swadaya masyarakat sebagai faktor penting menggerakkan proses pembangunan, b) perancangan secara partisipatif, terbuka dan demokratik sudah menjadi kebiasaan bagi masyarakat dalam merancang aktiviti pembangunan dan masyarakat mampu membangunkan perkongsian dengan pelbagai pihak untuk menggembelng sumber daya untuk melaksanakan proses pembangunan, c) kapasiti pentadbiran daerah meningkat sehingga lebih kritikal dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan, d) kehadiran perunding atau fasilitator adalah atas permintaan masyarakat atau pentadbiran daerah sesuai dengan keperluan mereka. Proses pemeraksanaan masyarakat dalam PNPM Mandiri diprogramkan dalam lapan langkah seperti yang ditunjukkan dalam Rajah 2.8.



Rajah 2.8: Proses pemerdayaan masyarakat dalam PNPM Mandiri

2.5 KESIMPULAN

Program pembasmian kemiskinan di Malaysia dan Indonesia memerlukan penglibatan agensi kerajaan bagi memastikan kumpulan sasar mendapat faedah yang maksimum. Tindak balas kedua-dua kerajaan dalam program pembangunan sosial seperti ini sangat jelas iaitu memantau dengan dekat setiap peringkat pelaksanaan supaya matlamat yang

dikehendaki akan tercapai. Walaupun terdapat pelbagai strategi yang telah diperkenalkan oleh ramai pakar sosial, pelaksanaan program pembasmian kemiskinan di Malaysia dan Indonesia ini mengambil kira kesesuaian taraf hidup, kepelbagaian budaya dan keperluan masyarakat setempat.