

BAB 3

KERANGKA TEORITIKAL: TEORI PEMBANGUNAN SOSIAL

3.1 PENDAHULUAN

Dalam bab ini, pengkaji mengulas bahan-bahan akademik dan kajian-kajian terdahulu mengenai pembangunan sosial dan intervensi sosial. Bagi memudahkan pembacaan, struktur bab ini disusun seperti berikut: i) definisi pembangunan sosial, ii) prinsip pembangunan sosial, iii) kaitan antara pembangunan sosial dengan institusi kerja sosial, iv) Model Piawai Pembangunan Sosial, dan, v) strategi pembangunan sosial.

3.2 DEFINISI PEMBANGUNAN SOSIAL

Pembangunan sosial adalah satu konsep yang luas, kompleks dan sukar difahami disebabkan empat perkara. Pertama, aktiviti pembangunan sosial merangkumi skop yang lebih besar daripada perkembangan individu kerana rangkumannya melibatkan perkembangan geopolitik dunia. Kedua, ia mengambil kira pelbagai bidang disiplin yang setiap satunya mempunyai perspektif sendiri. Ketiga, inisiatif pembangunan sosial adalah terlalu kompleks kerana ia merupakan inisiatif-inisiatif untuk mengintegrasikan ekonomi, sosial, politik dan budaya yang merentas pelbagai tahap pembangunan. Keempat, terdapat pertimbangan nilai dalam pembangunan sosial. Keempat-empat ciri ini sebahagiannya menjadi penyebab kepada perkembangan teori pembangunan (Estes, 1998; Beverly & Sherraden, 1997; Meinert & Kohn, 1987; Pandey, 1981).

Walaupun banyak cabaran, pembangunan sosial menjadi bidang penting bagi memastikan faedah kemajuan ekonomi diperolehi oleh komuniti. Namun begitu,

kegagalan membentuk keharmonian ekonomi dan sosial sering diketepikan. Pembahagian pendapatan yang tidak seimbang, kemiskinan, kekurangan rumah, tahap kesihatan kurang memuaskan dan peminggiran kelompok-kelompok tertentu dalam pembangunan merupakan manifestasi kegagalan proses harmoni tersebut. Midgley (2014, 2012, 1995) mengatakan walaupun isu kemiskinan masih jauh lagi menjadi cabaran, kadar jangka hayat, celik huruf dan perkhidmatan kesihatan telah bertambah baik di negara-negara membangun. Justeru, pembangunan sosial boleh dilihat sebagai pelengkap kepada pembangunan berorientasikan ekonomi.

Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) (1969) memainkan peranan yang signifikan dalam menggerakkan dan menggalakkan strategi pembangunan sosial. Usaha ini boleh dilihat daripada definisi pembangunan sosial oleh PBB untuk menghapuskan kemiskinan dan menggalakkan pembangunan sosial seiring dengan perkembangan ekonomi;

“...the greater capacity of the social system, social structure, institutions, services and policy to utilize resources to generate favorable changes in levels of living, interpreted in the broad sense as related to accepted social values and a better distribution of income, wealth and opportunities”.

(hal: 2)

Secara umum, pembangunan sosial ini merupakan satu usaha untuk meningkatkan kesejahteraan komuniti, melakukan proses integrasi penambahbaikan sosial dengan pertumbuhan ekonomi serta memastikan semua anggota masyarakat mengambil bahagian dalam proses pembangunan. Sikap pemerintah di beberapa negara maju dan membangun yang benar-benar menggunakan sumber negara untuk manfaat semua pihak, menyebabkan pembangunan sosial masih relevan (Hall & Midgley, 2004; Midgley, 1995; Jones, 1981).

Pembangunan sosial telah menarik minat tokoh-tokoh sosial untuk mengengahkan model dan definisi masing-masing. Antaranya ialah Paiva (1977) yang mendefinisikan pembangunan sosial sebagai “proses perancangan perubahan institusi untuk memenuhi dua bahagian iaitu keperluan manusia dan aspirasi serta program-program dan dasar sosial”. Kunci kepada perancangan dan pelaksanaan pembangunan sosial ini ialah; 1) integriti, 2) matlamat serta insitisi sosial dan ekonomi, 3) perubahan struktur seperti reformasi tanah, status wanita atau akses kepada peluang, 4) pembangunan institusi, penyediaan sokongan ke atas struktur sosial dan nilai-nilai yang mengekalkan pembangunan lestari, dan, 5) memberi nafas baru ke atas peranan institusi dalam meneruskan maklum balas dan penilaian.

Sumbangan Jones (1981) dan Pandey (1981) terhadap maksud pembangunan sosial boleh ditelusuri dalam buku “*Social Development*” yang mengatakan pembangunan sosial adalah suatu proses perubahan institusi yang terancang untuk memenuhi keperluan manusia dan aspirasi program dasar sosial. Definisi ini membayangkan, 1) keperluan intervensi sosial, 2) penekanan kepada perubahan institusi sosial (seperti dasar, program, agensi dan peranan sosial) berbanding mengubah individu, dan, 3) kemungkinan terdapat penilaian yang berasaskan kepada kecenderungan persepsi, pengalaman dan sebagainya.

Streeten, Burki, Haq, Hicks dan Stewart (1981) pula mengemukakan pendekatan keperluan asas yang turut diangkat sebagai pembangunan sosial. Pernyataan yang digunakan itu adalah “...*attempts to provide the opportunities for the full physical, mental, and social development of the human personality...*” (hal. 33). Pendekatan ini melibatkan struktur dasar pelaburan, pengeluaran, penggunaan dan pekerjaan untuk memenuhi kepuasan ke atas keperluan masyarakat, khususnya keperluan pendidikan dan kesihatan. Keutamaan diberikan kepada kumpulan sasar yang miskin supaya mereka lebih produktif

(Ishak, 2002; So, 1990; Seers, 1972, 1969). Pendekatan ini turut memenuhi keperluan yang tidak bersifat material seperti semangat untuk maju, cekal, keselamatan diri, mengambil bahagian dalam proses membuat keputusan, mengenal pasti budaya dan mengetahui tujuan hidup dan bekerja (Streeten *et al.*, 1981).

Seterusnya, yang terakhir adalah definisi pembangunan sosial yang diberikan oleh Midgley (2014) iaitu “*a process of planned social change designed to improve the well-being of the population as a whole within the context of a dynamic multifaceted development process*” (hal. 13). Definisi ini menunjukkan sedikit pembaharuan daripada definisi beliau sebelum ini (Midgley, 1995) iaitu “*a process of planned social change designed to promote the well-being of the population as a whole in conjunction with a dynamic process of economic development*” (hal. 25). Midgley membina perspektif ini yang bertentangan dengan pembangunan terbantut (*distorted development*) [pemisahan antara sosial dan kemakmuran ekonomi], bukti di kebanyakan negara yang mana pembangunan ekonomi memberi manfaat kepada kelompok minoriti tetapi membiarkan kelompok majoriti berada dalam keparahan kemiskinan dan tidak ada perubahan (Bak, 2002).

Dalam definisi ini, Midgley mengenal pasti perspektif proses perubahan sosial yang berterusan. Proses perubahan mesti dirancang dan melihat kebajikan keseluruhan penduduk. Jika perancangan dibuat hanya melihat ke atas sesetengah penduduk berbanding keseluruhan penduduk, ia tidak dikira sebagai perancangan pembangunan sosial. Definisi ini juga memfokuskan integrasi sosial dan matlamat ekonomi dalam pembangunan polisi dan ekonomi dapat berada sebelah-menyebelah.

Midgley (1995) juga berpendapat idea asas perspektif ini dihubungkan dengan galakan kebajikan kemanusiaan untuk pembangunan ekonomi. Beliau percaya pembangunan sosial mencetuskan sumber untuk komuniti dengan menghubungkan sosial bersama pembangunan ekonomi, berbanding melihat kebajikan sebagai bertentangan kepada pertumbuhan ekonomi (Payne, 1997). Midgley percaya pembangunan terganggu apabila kemajuan sosial tidak selari dengan pembangunan ekonomi. Beliau juga percaya kemajuan sosial bergantung kepada keharmonian pembangunan ekonomi dan sosial. Justeru dasar dan program yang dilaksanakan dapat meningkatkan kebajikan masyarakat, dan pada masa yang sama menyumbang secara positif kepada kemajuan ekonomi.

Pembangunan sosial mengutamakan hubungan langsung antara dasar dan program kebajikan sosial dengan pembangunan ekonomi. Pendekatan ini tidak hanya menyediakan cakupan ekonomi yang lebih luas tetapi juga menggalakkan pembangunan secara aktif. Midgley (1995) mencadangkan kemajuan ke arah pencapaian matlamat pembangunan sosial wajar ditentukan dalam bentuk yang boleh diukur. Ini kemudiannya membawa kepada penerapan pendekatan institusi yang bertujuan; 1) menggerakkan institusi sosial seperti pasaran, komuniti dan kerajaan bagi menggalakkan kebajikan masyarakat, 2) mengintegrasikan strategi pembangunan sosial individu, komuniti dan kerajaan dengan mengutamakan peranan kerajaan, 3) menggerakkan kompromi dalam kalangan kepelbagaian fahaman ideologi, dan, 4) mewujudkan keupayaan profesional dan organisasi untuk melaksanakan strategi pembangunan sosial di peringkat tempatan dan antarabangsa.

3.3 PRINSIP PEMBANGUNAN SOSIAL

Midgley (2012) serta Midgley dan Livermore (2009) mengatakan tiga prinsip pendekatan pembangunan sosial yang dikenal pasti oleh sarjana sosial dan dasar sosial adalah:

- (i) tanggapan terhadap proses perubahan sosial,
- (ii) intervensi sosial; dan,
- (iii) universalisme (kesejagatan).

Prinsip-prinsip berkenaan mencerminkan perbezaan perspektif normatif dan ideologi serta mendedahkan usaha perjuangan ideologi untuk mencapai matlamat pembangunan sosial.

3.3.1 Tanggapan Perubahan Sosial

Perubahan sosial yang progresif adalah prinsip utama pembangunan sosial. Penyokong pembangunan sosial menolak pandangan statik atau konservatif yang membiarkan keadaan sosial semasa atau menyimpulkannya sebagai tidak boleh dilakukan apa-apa untuk memperbaiki kebajikan manusia. Mereka mengambil pandangan optimistik yang mempercayai bahawa perubahan adalah satu kemungkinan dan masalah sosial seperti kemiskinan, kemelantaran sosial, masalah kesihatan, buta huruf, tempat tinggal yang tidak mencukupi, ketaksamaan, eksploitasi dan ketidakadilan boleh ditangani (Midgley & Livermore, 2009). Walaupun pandangan ini telah dikritik sebagai terlalu idealistik dan juga bersifat utopia, penyokong pembangunan sosial mengakui dasar pembangunan sosial dan program-program yang dilaksanakan telah menunjukkan penambahbaikan yang ketara dalam banyak negara dan perubahan pada masa hadapan juga menunjukkan keadaan yang sama. Kepentingan konsep perubahan sosial yang progresif dalam pembangunan sosial

mencerminkan tanggapan bahawa pembangunan sosial sebagai satu proses yang berkembang (Midgley, 2012; Midgley & Livermore, 2009; Midgley & Hall, 1995).

Aktivis pembangunan sosial mengatakan perubahan sosial tidak berlaku serta-merta tetapi berkembang melewati masa, melibatkan ejen yang berbeza, peruntukan sumber serta komitmen politik. Oleh itu, pembangunan sosial boleh berbeza dengan pendekatan-pendekatan lain seperti kebajikan atau penyampaian khidmat sosial yang tidak menekankan perlunya proses perubahan progresif yang berterusan.

Proses dalam pembangunan sosial juga mencerminkan maklum balas yang lebih luas dan konsep pembangunan yang pelbagai rupa yang saling bergantung kepada ekonomi, sosial, gender, politik dan dimensi ekologi dalam proses pembangunan. Penyokong pembangunan sosial menegaskan dimensi yang berbeza ini dikaitkan dengan berkesan dalam pembangunan dasar, program dan projek yang dilaksanakan. Idea ini dapat diungkapkan dalam tiga asas. Pertama, pengharmonian komponen yang berbeza-beza dalam proses pembangunan dan menggunakan pendekatan organisasi untuk mencapai matlamat berkenaan. Hal ini bermaksud pembangunan dasar, program dan projek wajar dilaksanakan melalui sebuah agensi untuk menjayakan pembangunan sosial. Agensi ini ditubuhkan secara formal, mempunyai struktur dan dianggotai oleh individu yang memiliki pelbagai latar belakang dan pengalaman. Walaupun pemikiran dasar sosial konvensional telah mengatakan perbezaan yang ketara antara intervensi ekonomi dan sosial, pengkaji pembangunan sosial telah menggesa pengenalan pengaturan yang formal bagi mengintegrasikan dasar ekonomi dan sosial (Midgley, 2012).

Asas yang kedua ialah dasar pembangunan ekonomi harus “berpusatkan kemanusiaan” dan mapan serta menggalakkan kesejahteraan masyarakat secara

keseluruhan. Esping-Andersen (1990) menggunakan konsep ini untuk menunjukkan pencapaian Sweden yang berjaya membantu mencapai tahap guna tenaga penuh melalui pendidikan, latihan kerja dan pelaburan modal insan di samping perkhidmatan kesihatan dan penjagaan kanak-kanak yang menyokong guna tenaga kerja penuh ini. Menurut Midgley (2014, 2012), pembangunan berpusatkan kemanusiaan ini memerlukan dasar ekonomi pembangunan yang aktif mempromosikan penyertaan ekonomi melalui pengwujudan pekerjaan yang menguntungkan, peningkatan pendapatan, pelaburan dalam pendidikan dan kemahiran serta memastikan pertumbuhan ekonomi meningkatkan tahap hidup penduduk.

Asas ketiga ialah intervensi sosial, program dan projek yang wajar meningkatkan penyertaan kumpulan sasar dalam ekonomi produktif melalui pelaburan sosial (Midgley, 2010). Sebagai contoh, intervensi yang menggerakkan manusia dan modal sosial, mewujudkan peluang pekerjaan, menggalakkan perusahaan mikro dan pengumpulan aset serta memberi keutamaan kepada penyertaan ekonomi. Pelaburan berproduktiviti menggalakkan kesejahteraan dengan meningkatkan keupayaan dan memupuk penyertaan dalam kegiatan ekonomi. Di samping itu, kumpulan sasar ini dapat menyumbang secara positif kepada pembangunan. Walaupun sering disasarkan kepada keluarga miskin dan mereka yang secara tradisinya dibantu oleh sistem kebajikan, kedua-duanya mempunyai kaitan. Matlamat menggalakkan kebajikan sosial melalui intervensi pengeluaran ini dikatakan sebagai ciri pembangunan sosial yang paling menonjol (Midgley, 2012). Hal ini kerana pendekatan pembangunan sosial juga dikenali sebagai pelaburan sosial atau secara teknikalnya sebagai pendekatan intervensi pengeluaran dalam dasar sosial (Midgley; 1997, 1995). Di samping itu, Sen (1999, 1985), Giddens (1998), Sherraden (1991) dan Esping-Anderson (1990) turut mengatakan integrasi dasar sosial dan pasaran

ekonomi serta peranan pelaburan dalam kebajikan sosial membantu pelaksanaan pendekatan intervensi pengeluaran.

Midgley dan Livermore (2009) menggariskan pendekatan ini melalui pelaburan dalam pembangunan modal insan. Ia bermaksud pelaburan dalam pemakanan, rawatan kesihatan, pendidikan dan tempat perlindungan memberikan pulangan sosial yang positif dalam peningkatan penyertaan dan meningkatkan hubungan serta kestabilan sosial. Pelaburan ini juga menjana pulangan ekonomi yang positif dalam meningkatkan produktiviti, pertumbuhan dalam pertumbuhan ekonomi dan mengurangkan ketidakseimbangan pendapatan serta aset (Beverly & Sherraden, 1997). Penubuhan pusat jagaan kanak-kanak menunjukkan impak yang sangat besar ke atas pembangunan modal insan (Kirp, 2007).

3.3.2 Intervensi Sosial

Prinsip intervensi sosial adalah satu lagi prinsip utama dalam pembangunan sosial. Pendukung pembangunan sosial percaya proses perubahan sosial yang progresif tidak berlaku secara spontan atau sengaja disebabkan kuasa semula jadi sosial dan ekonomi tetapi kerana usaha manusia, organisasi dan kerajaan yang komited untuk memperbaiki keadaan sosial (Midgley, 2012). Penyumbang yang berbeza seperti ahli isi rumah dan keluarga, komuniti berasaskan persatuan masyarakat awam dan organisasi berasaskan agama turut menyumbang kepada proses pembangunan sosial. Kerajaan adalah agensi yang amat penting untuk mempromosikan perubahan sosial. Selain itu, pihak swasta dan pertubuhan bukan kerajaan berperanan melakukan intervensi. Walau bagaimanapun, terdapat perbezaan yang ketara tentang peranan bagi setiap penyumbang ini. Kita boleh

mengambil peranan kerajaan Malaysia sebagai contoh intervensi sosial di peringkat tempatan.

Kerajaan Malaysia sangat mengambil berat mengenai kemiskinan kerana masalah kemiskinan yang utama ialah di kawasan luar bandar yang melibatkan masyarakat Melayu. Program pembasmian kemiskinan bersifat intervensi sentiasa diperkenalkan dari semasa ke semasa (Mohd. Taib, 2006; Wood, 2005; Nor Aini & Chamhuri, 2003). Dengan melihat struktur kerja dan tahap pendapatan kelompok ini yang rata-ratanya berkaitan dengan pertanian, masyarakat luar bandar menerima pendapatan yang sedikit disebabkan polisi pihak British yang mengamalkan pendekatan “pecah dan perintah”. Kerajaan pernah memperkenalkan Revolusi Hijau bagi menambahkan pengeluaran beras berasaskan pengenalan penanaman padi dua kali setahun dengan menggunakan benih yang berhasil tinggi, bahan kimia, sistem pengairan dan alat jentera. Istilah Revolusi Hijau merujuk kepada perubahan yang berkaitan dengan pengetahuan teknologi pertanian makanan bijian baru yang mula diperkenalkan di negara-negara Dunia Ketiga pada tahun 1960-an. Para petani di kawasan Revolusi Hijau telah mendapat faedah daripada projek ini seperti di kawasan pengairan Muda di Kedah dan Perlis. Antara tahun 1965 dan 1975, pendapatan petani di kawasan ini telah meningkat sebanyak 2.4 kali ganda (Jomo, 1991).

Usaha kerajaan bagi membasmi kemiskinan secara besar-besaran dimulakan dengan Dasar Ekonomi Baru dalam Rancangan Malaysia Kedua (1971-1975) yang mengatakan salah satu objektifnya ialah pembasmian kemiskinan. Matlamatnya ialah mengurangkan kadar kemiskinan daripada 49.3 peratus pada tahun 1970 kepada 16.7 peratus pada tahun 1990 (Malaysia, 1971). Malaysia adalah antara beberapa buah negara membangun yang dikatakan telah berjaya mengurangkan kemiskinan (Shamsul Amri, 2011). Sepanjang tempoh DEB, sejumlah RM329,000 juta telah diperuntukkan untuk

pembasmian kemiskinan yang meliputi Rancangan Malaysia Kedua, Ketiga, Keempat dan Kelima. Perbelanjaan ini meliputi 73.1 peratus daripada perbelanjaan pembangunan kerajaan bagi tempoh berkenaan (Malaysia, 1991b).

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-kementerian dan agensi-agensi di bawahnya, Unit Perancang Ekonomi Negeri dan Jawatankuasa Tindakan Negeri dan Daerah (Chamhuri, Abdul Hamid & Ahmad, 1995). Kerajaan menubuhkan beberapa agensi bagi menggerakkan usaha pembasmian kemiskinan seperti FELDA (*Federal Land Development Authority*), FELCRA (*Federal Land Consolidation and Rehabilitation Authority*) dan RISDA (*Rubber Industry Smallholders Development Authority*).

Di samping itu, beberapa program khusus yang lebih terancang telah dilaksanakan oleh kerajaan dengan tumpuan kepada masyarakat luar bandar. Salah satu daripadanya adalah Program Pembangunan Rakyat Termiskin (PPRT) yang diperkenalkan pada tahun 1989. PPRT telah diwujudkan khusus untuk membantu golongan miskin seramai 107,000 orang di seluruh negara. Sebanyak RM600 juta telah diperuntukkan bagi program ini dengan matlamat membantu keluarga termiskin di seluruh negara berdikari dan menjayakan diri dalam arus pembangunan negara. PPRT melibatkan enam buah kementerian yang dikoordinasi oleh Jabatan Perdana Menteri (Mohd Taib, 2002).

Kerajaan negeri turut membantu menjayakan projek-projek sosioekonomi PPRT melalui agensi negeri masing-masing seperti DARA, KEJORA, KESEDAR, KETENGAH, PERDA, KEDA dan JENGKA. Mohd Taib (2002) menjelaskan bahawa

tiga agensi kerajaan yang aktif memberi bantuan ialah KEMAS (Kementerian Kemajuan Luar Bandar dan Wilayah), Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaysia (Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat) dan Baitulmal (Majlis Agama Islam Wilayah Persekutuan). Setiap agensi ini mempunyai kumpulan sasar masing-masing seperti Baitulmal yang memberi fokus kepada golongan fakir manakala KEMAS dan Jabatan Kebajikan Masyarakat Malaysia memberi bantuan kepada mereka yang berpendapatan kurang daripada RM300 sebulan sebagai sasaran.

Melalui Rancangan Malaysia Kesembilan (RMK-9) 2006-2010, kerajaan Malaysia memperuntukkan sebanyak RM11.52 bilion yang mana RM4.46 bilion diperuntukkan untuk membasmi kemiskinan dan RM7.06 bilion lagi bagi menyusun semula masyarakat. Kemiskinan tegar dikurangkan melalui peluasan program berpakej di bawah Skim Pembangunan Kesejahteraan Rakyat (SPKR) seperti Program Peningkatan Ekonomi, Program Pembangunan Infrastruktur Asas dan Program Pembangunan Insan kepada kumpulan sasar bagi membangunkan modal insan dan bina upaya (Malaysia, 2006). Walaupun sukar menghapuskan kadar kemiskinan umum, pengurangan daripada 8.5 peratus (1999) kepada 5.7 peratus (2004) adalah sesuatu yang membanggakan. Matlamat mengurangkan kemiskinan tegar daripada 1.9 peratus pada 1999 kepada 1.2 peratus pada 2004 seterusnya kemiskinan tegar sifar telah menjadi kenyataan jika dilihat kepada peruntukan kewangan dan program yang dirancang oleh kerajaan. Tekad dan azam kerajaan untuk mencapai kadar kemiskinan 2.8 peratus selepas berakhirnya tempoh RMK-9 telah menjadi kenyataan (Malaysia, 2011).

Di peringkat global, kejayaan Model Londoloji membawa perubahan ke atas masyarakat Afrika Selatan menunjukkan intervensi sosial berperanan besar dalam pembangunan (Groch, Gerdes, Segal & Groch, 2013). Model ini menyerlahkan kaedah

menjana perniagaan mikro kredit ekonomi yang mewujudkan peluang pekerjaan kepada kumpulan sasar untuk keluar daripada kepompong kemiskinan. Kerjasama dua pihak iaitu Pusat Pembelajaran Londoloji dan pertubuhan bukan kerajaan *Good Work Foundation* telah berjaya menamatkan era kemiskinan di kawasan tumpuan. Kedua-dua pihak ini menawarkan latihan pembelajaran literasi, peluang pendidikan untuk kanak-kanak dan remaja, pendidikan AIDS dan pelbagai perkhidmatan kepada penduduk tempatan. *Good Work Foundation* adalah sebuah pertubuhan yang bercita-cita melakukan transformasi komuniti luar bandar di Afrika Selatan melalui proses intervensi pendidikan (www.londoloji.com).

Model Londoloji bermula dengan keinginan untuk mengekalkan ekosistem semula jadi dan dibiayai melalui pelancongan ekosistem. Bagaimanapun, sistem ekologi hanya dapat dikekalkan jika penduduk sekitar tidak merosakkan persekitaran atau merampas kehidupan semula jadi alam. Melalui penyediaan pendidikan, perkhidmatan sosial dan pekerjaan kepada penduduk tempatan, Model Londoloji membantu komuniti keseluruhannya bekerja secara harmoni dengan persekitaran mereka. Usaha-usaha ini dilaksanakan oleh masyarakat yang hidup dalam komuniti yang terdiri daripada pelbagai latar belakang dan kedudukan sosial (Groch *et al.*, 2013).

“During my long walk to freedom, I had the rare privilege to visit Londoloji. There I saw people of all races living in harmony amidst the beauty that Mother Nature offers. Londoloji represents a model of the dream I cherish for the future of nature preservation in our country” – Nelson Mandela

(www.londoloji.com)

Kunci kejayaan Model Londoloji ialah pendidikan khususnya kepada kanak-kanak dan wanita iaitu dengan memperkasa wanita tempatan melalui pelbagai peluang dan sokongan pendidikan berterusan. Dua buah kampung kecil, Justicia dan Lilldale yang

melaksanakan model ini telah berjaya mengeluarkan penduduk kampung daripada era kemiskinan dan pada masa yang sama mengekalkan sistem ekologi dan nilai-nilai budaya hidup mereka. Contohnya, penduduk yang mahir berburu haiwan kini beralih kepada perniagaan gambar safari. Model Londoloji membantu komuniti luar bandar yang mana kemusnahan hidupan alam sekitar dan kemiskinan dilihat sukar diatasi melalui peranan pertubuhan bukan kerajaan (www.londoloji.com).

3.3.3 Universalisme (Kesejagatan)

Universalisme adalah satu lagi prinsip utama pembangunan sosial. Universalisme merujuk kepada konsep yang digunakan secara meluas dalam dasar sosial dan kajian berkaitan negara kebajikan. Universalisme dirujuk sebagai suatu kaedah pengagihan sumber dalam masyarakat (Anttonen, Sipilä & Baldock, 2003). Definisi universalisme yang khusus ialah menekankan kepentingan manfaat kebajikan manakala definisi universalisme yang lebih luas ialah memberi tumpuan ke atas kelayakan semula jadi (Cox, 2004). Dari perspektif pembuat dasar, universalisme difahami sebagai suatu idea di sebalik penetapan dasar. Di negara-negara yang melaksanakan konsep ini, langkah-langkah dasar terpilih hanya memainkan peranan kecil bagi menyediakan faedah sosial dan perkhidmatan kebajikan. Contohnya, program pembasmian kemiskinan di negara-negara Scandinavia seperti Finland tidak dianggap sebagai matlamat utama dasar sosial (Kanges & Palme, 2005; Korpi & Palme, 1998).

Pada dasarnya, konsep universalisme digunakan untuk membuat perbezaan yang besar untuk idea dan prinsip dasar sosial yang berlainan, namun kerap kali ditujukan ke atas dasar berbentuk agihan semula, penyisihan, terpilih dan keutamaan (*residualism, marginalism, selectivity, and particularism*). Biasanya konsep universalisme diperlukan

untuk mencapai tujuan politik tertentu. Namun terdapat kenyataan bahawa universalisme menjadi teras dan prinsip utama di sebalik reformasi dasar sosial di negara Scandinavia. Dengan meluaskan liputan ke atas insurans sosial keseluruhan penduduk berbanding memberi pampasan ke atas pekerja yang hilang pendapatan, negara-negara itu berikhtiar untuk melepaskan diri daripada tradisi memberi bantuan kepada kelompok miskin ke arah membangunkan akses universal perkhidmatan kebajikan yang mempromosi kesaksamaan dan kesatuan antara kelas sosial, khususnya antara lelaki dan wanita (Kildal & Kuhnle, 2005).

Peranan universalisme dilihat semakin menurun terutamanya disebabkan oleh perkembangan semasa dalam ekonomi dan politik (Mkandawire, 2005; Kemshal, 2002; Clayton & Pontusson, 1998; Cox, 1998; Langan, 1998). Terdapat pemikiran dalam kalangan penyelidik khususnya di negara Scandinavia yang cenderung mengatakan kelemahan universalisme menyebabkan kehilangan besar bagi penduduk dan kerationalan dalam keseluruhan sistem dasar sosial (Rothstein 2001; Sunesson, 1998). Hal ini kerana model kebajikan dan dasar sosial negara-negara itu kerap kali dirujuk sebagai universalisme. Kildal dan Kuhnle (2005) mengatakan prinsip yang menjadi panduan dasar sosial di sana ialah universalisme iaitu penetapan sebuah negara kebajikan yang merangkumi semua penduduk. Model kebajikan universalisme ini sering digambarkan sebagai “model sosial demokratik” atau “rejim demokratik sosial” (Esping-Andersen, 1990). Oleh itu, dapat difahami bahawa “institusi”, “universalisme” dan “demokrasi sosial” merupakan konsep yang hampir sinonim biarpun tanggapan terhadap “institusi” hampir hilang daripada sorotan-sorotan kajian tentang kebajikan. Pengkaji-pengkaji di negara-negara Scandinavia sering menggunakan label negara kebajikan “universal”, “demokrasi sosial” dan “Scandinavia” untuk menggambarkan maksud yang sama (Bergh, 2004).

Universalisme memberi manfaat dalam dua langkah. Pertama, merangkumkan warganegara yang berkecukupan dan kedua, kaedah peruntukan yang digunakan. Kildal dan Kuhnle (2005) mengatakan keterangkuman melibatkan keahlian untuk semua warganegara termasuk penerima yang berpotensi dan tidak ada yang tersisih. Peruntukan yang digunakan pula bermaksud manfaat yang diagihkan adalah sama rata tetapi mengutamakan penerima yang lebih memerlukan. Kesannya adalah kadar cukai akan meningkat dan kerajaan sendiri keberatan membuat reformasi dasar sosial yang bakal meningkatkan kos. Oleh kerana program universalisme ini mahal dan tidak disasarkan kepada penerima yang benar-benar layak, amat jarang disediakan alternatif kepada dasar penjimatan atau pengurangan kos untuk penerima berkenaan. Program-program terpilih dapat membantu menjimatkan kos dan meningkatkan peluang pekerjaan, justeru proses penswastan akan terus berlaku (Sipilä & Kröger, 2004).

Dalam situasi umum, universalisme lebih positif terhadap ekonomi. Biarpun mahal, program-program universal menambah baik asas-asas ekonomi seperti perkhidmatan kanak-kanak dan belia khususnya pendidikan yang sangat mustahak dalam pelaburan modal insan dan pembiayaan tunai tidak menghalang penyertaan dalam tenaga penuh. Pentadbiran program-program universal lebih cekap berbanding program-program terpilih dan penerima juga mendapat manfaatnya (Bergh, 2004). Dalam erti kata lain, negara-negara Scandinavia adalah contoh yang baik dalam kecekapan ekonomi dan etika kerja seiring dengan pelaksanaan universalisme. Keadaan ekonomi dalam universalisme lebih penting apabila krisis ekonomi yang runcing telah berakhir. Kemunculan kelompok menengah merupakan kejayaan negara kebajikan yang mengubah iklim politik. Universalisme adalah satu cara untuk menghapuskan perbezaan dalam kalangan masyarakat. Kelebihan utama universalisme adalah keberkesanan pentadbiran sosial, penerima bantuan berasa selamat, galakan integrasi sosial dan serasi dengan keberkesanan

ekonomi. Walau bagaimanapun universalisme bukannya penawar kerana tidak memberi perlindungan sosial kepada semua kelompok sasar (Anttonen *et al.*, 2003).

3.4 PEMBANGUNAN SOSIAL DAN INSTITUSI KERJA SOSIAL

Pertumbuhan ekonomi diperakui sebagai prasyarat kepada pembangunan negara tetapi keperkasaan ekonomi semata-mata tidak akan menjamin kesejahteraan masyarakat yang menyeluruh. Pembangunan negara perlu berpaksikan kepada kerangka pembangunan yang komprehensif yang mana kemajuan ekonomi perlu diimbangi dengan pembangunan dan kemajuan sosial (Barusch, 2011). Sebuah negara yang sedang memacu ke arah peningkatan kualiti hidup untuk semua penduduk seharusnya tidak membataskan konsep kemajuan kepada aspek-aspek yang boleh diukur secara kuantitatif sahaja. Penekanan kepada aspek kualitatif seperti kemantapan sosial, nilai-nilai moral, kekuatan intelektual dan keutuhan budaya perlu diberi perhatian yang saksama. Matlamat utama pembangunan sebenarnya adalah untuk mencapai kesejahteraan secara menyeluruh (Midgley; 2014, 1995).

Pembangunan sosial dihubungkan dengan pelbagai strategi, program dan aktiviti yang menekankan kepada pengisian nilai-nilai yang akan meningkatkan kualiti hidup dan kesejahteraan dalam erti kata sebenar (Roziyah & Doling, 2000). Proses transformasi sosial, urbanisasi dan globalisasi yang telah memberi implikasi yang ketara kepada masyarakat hari ini menyebabkan kebanyakan negara sedang berusaha untuk mengimbangkan pembangunan sosial dan kemajuan ekonomi.

Ramai tokoh dan pengamal dasar sosial seperti Midgley dan Livermore, (2009), Spicker (2008), Siti Hajar (2007) serta Roziyah dan Doling (2000) percaya bahawa individu

dan keluarga tidak dapat memenuhi keperluan sendiri apabila berhadapan dengan kesuraman ekonomi seperti pengangguran. Justeru pada mereka, intervensi pihak kerajaan amat diperlukan. Caranya ialah melalui galakan dalam pertumbuhan ekonomi negara seterusnya menyediakan peluang pekerjaan. Dalam jangka panjang, terdapat penambahbaikan dalam dasar-dasar kerajaan untuk meningkatkan kebajikan sosial dan mencegah daripada berlakunya masalah-masalah sosial yang sedang menjadi trend di seluruh dunia. Penambahbaikan yang dimaksudkan ialah perkhidmatan, program, peraturan, insentif cukai dan perundangan. Semua ini memberi impak kepada kebajikan sosial komuniti dan negara.

Peranan kerajaan dalam memberi kebajikan telah berkembang sejak bermulanya abad ke-21. Antara peranan ini ialah memenuhi keperluan komuniti, mengurus masalah sosial dan mengembangkan potensi yang boleh diperolehi oleh setiap warganegara. Banyak faktor yang menyumbang kepada pengembangan ini seperti penggerak sosial, kesatuan sekerja, pemimpin politik di samping proses industrialisasi, perbandaran, perubahan budaya dan pengecilan keluarga. Kerajaan menggunakan pendekatan yang berbeza-beza untuk memastikan dasar sosial memberi impak kepada komuniti. Walaupun mereka merangka dasar dan menguatkuasakan peraturan dengan harapan dapat meningkatkan kesejahteraan hidup, masih terdapat cara lain yang bersifat intervensi seperti melalui aktiviti ekonomi, pengangkutan, persekitaran dan dasar-dasar awam yang lain. Biarpun tidak memberi impak secara langsung ke atas dasar sosial, sedikit sebanyak ia memberi impak ke atas keadaan sosial dalam komuniti.

Dasar sosial kerajaan telah diakui dan dilaksanakan melalui perundangan. Pelbagai jenis undang-undang dan peraturan digunakan untuk menyokong kebajikan sosial seperti membenarkan sesetengah agensi kerajaan memperkenalkan perkhidmatan terkini,

menukar perkhidmatan sedia ada atau menghentikan perkhidmatan yang usang. Peruntukan kerajaan juga menentukan cara dan bagaimana program-program sosial ini dilaksanakan. Pada masa yang sama, cukai yang dikutip oleh kerajaan untuk menggalakkan kebajikan dalam komuniti dikawal oleh perundangan. Kerajaan kerap menggunakan peruntukan belanjawan untuk meningkatkan kebajikan sosial negara. Peruntukan seperti ini digunakan untuk membiayai pelbagai jenis program bagi menyokong pemenuhan keperluan ke atas kumpulan sasaran. Oleh kerana kerajaan berupaya menggerakkan sumber-sumber yang signifikan melalui cukai, peruntukan belanjawan menjadi faktor penting dalam kebajikan sosial ini.

Perkhidmatan sosial sering kali diangkat sebagai kaedah utama kepada kerajaan untuk meningkatkan kesejahteraan komuniti. Di seluruh dunia, banyak negara merangka dasar dan menguatkuasakannya bagi membolehkan perkhidmatan sosial beroperasi dan mencapai matlamat. Perkhidmatan sosial yang dimaksudkan merangkumi bidang kesihatan, pendidikan, perumahan, jaminan pendapatan dan kebajikan keluarga. Menggunakan perundangan untuk membentuk program-program perkhidmatan sosial dan pembiayaan ke atas program-program seperti ini, kerajaan juga merangka undang-undang yang memberi mandat kepada penambahbaikan kebajikan sosial. Mekanisme ini dikenali sebagai peraturan berkanun (*statutory regulation*). Kaedah ini memerlukan majikan, rumah penjagaan, institusi pendidikan, firma komersil, hospital dan sebagainya untuk menyesuaikan banyak perkara yang memberi kesan langsung ke atas kebajikan sosial. Banyak bidang kebajikan seperti perumahan, kesihatan, penjaminan pendapatan, pekerjaan dan pendidikan yang ditentukan oleh peraturan ini. Gaji minimum, kawalan sewa, tindakan afirmatif, kehadiran ke sekolah, keselamatan di tempat kerja dan sebagainya memberi impak ke atas kebajikan orang ramai.

Kaedah lain yang kerajaan mempengaruhi kebajikan sosial ialah melalui sistem cukai. Penggunaan sistem cukai untuk tujuan sosial dikenali sebagai kebajikan fiskal (*fiscal welfare*). Contohnya, kerajaan Malaysia mengurus Kumpulan Wang Simpanan Pekerja sebagai cara menabung selepas bersara yang beroperasi melalui penyimpanan wajib untuk menyediakan faedah persaraan kepada orang awam, sektor swasta dan institusi bukan berpenten. Di Indonesia, Jamsostek mengadakan peruntukan bagi perlindungan insurans kemalangan kerja, kumpulan wang simpanan dan insurans kematian. Di Brunei pula, Tabung Amanah Pekerja yang merangkumi persaraan, dana sumbangan, pra-persaraan wajib, simpanan ketika tidak berupaya (*incapacitated saving*), keluarga terdekat, penghijrahan dan pemilikan rumah.

Selain daripada perundangan dan badan eksekutif, institusi kehakiman turut memberi sumbangan besar kepada kebajikan sosial melalui proses kehakiman. Fungsi mahkamah dalam dasar sosial ialah menjelaskan hal ehwal perundangan dan membuat keputusan muktamad ke atas kes-kes yang memberi impak kepada kebajikan individu atau kelompok tertentu. Impak tersebut merangkumi hak asasi, imigresen, langkah-langkah pencegahan dan pengangguran. Selain itu, mahkamah turut berperanan menyelesaikan tuntutan kewangan ke atas perbalahan keluarga seperti pendidikan anak-anak dan kebajikan ibu tunggal (Midgley, 1995).

Konsep “negara berkebajikan” yang menjadi arena pemikiran politik sekitar tahun 1940-an secara umumnya diterima sebagai definisi untuk menerangkan peranan kerajaan dalam dasar sosial dan ekonomi, meliputi skop perkhidmatan sosial yang lebih luas. Dalam “*Beyond the Welfare State*” oleh Myrdal (1960), beliau merumuskan bahawa dalam separuh abad yang lalu, semua negara kaya di Barat telah menjadi negara berkebajikan yang demokratik dengan pencapaian pembangunan yang jelas, penggunaan tenaga buruh

penuh, kesaksamaan peluang kepada orang-orang muda, keselamatan sosial dan memenuhi keperluan minimum yang terpiawai ke atas pendapatan, pemakanan, perumahan, kesihatan dan pendidikan kepada semua kelompok sosial. Jerman dan Sweden amat berkesan dalam sistem persaraan, British memiliki perkhidmatan kesihatan yang komprehensif, Perancis menekankan elaan kepada keluarga besar manakala Amerika Syarikat lebih memberi tumpuan ke atas pendidikan. Justeru, di negara-negara ini pertukaran rejim kerajaan tidak memudarkan komitmen mereka untuk mengekalkan kebajikan, pertumbuhan ekonomi dan tenaga kerja penuh di samping perubahan kecil dalam beberapa dasar negara (Chaudhary, 2006).

Isu utama dalam menentukan teori dalam kebajikan sosial ialah politik, ideologi, ekonomi, sosial dan budaya yang mempunyai kaitan langsung dengan pemahaman konsep dan penetapan ciri-ciri konsep berkenaan. Sejarah sesebuah negara dan tahap pembangunan yang dilalui memperlihatkan kaitannya terhadap kaedah kebajikan sosial ini yang akan terus berkembang. Midgley (1995) mengatakan terdapat lima pendekatan yang dominan dalam model kebajikan sosial yang diguna pakai iaitu derma sosial, institusi, konservatif, kritikal dan perspektif sosial.

Dasar sosial pula adalah mengenai kebajikan sosial dan perkhidmatan manusia. Dasar ini juga merupakan pelan sosial tentang sekumpulan kaedah dan strategi yang diamalkan oleh sesebuah sistem atau institusi kebajikan sosial bagi bertindak balas dengan kekurangan keperluan, masalah sosial serta peluang-peluang peningkatan sosial yang wujud. Matlamat utama dasar sosial ialah membasmi kemiskinan, meningkatkan tahap kebajikan, kesejahteraan dan kualiti hidup masyarakat (Midgley, 2012; Bochel, Page & Sykes, 2009; Siti Hajar, 2007).

Pelaksanaan dasar sosial dibuat melalui kaedah, pendekatan dan strategi tertentu supaya sumber-sumber untuk pembangunan dapat disampaikan kepada masyarakat bagi memenuhi keperluan hidup. Strategi untuk meningkatkan kesejahteraan hidup tidak sama dengan strategi meningkatkan kualiti perkhidmatan dan penyampaian. Strategi kebajikan untuk membaiki dan meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat memberi keutamaan kepada impak dasar kebajikan sosial, bantuan dan perkhidmatan manusia ke atas kehidupan (Bochel *et al.*, 2009; Siti Hajar, 2007; Faizah, 2006).

Pelaksanaan strategi kebajikan sosial bergantung kepada kemampuan bertindak balas terhadap keperluan sosial, peluang sosial, masalah sosial serta mampu mencapai semua matlamat ekonomi, politik dan sosial. Dalam erti kata lain, implementasi sesuatu strategi melibatkan proses, perubahan, intervensi dan kesejagatan supaya masyarakat mendapat impak maksimum dalam kehidupan mereka (Midgley, 2012; Jordan, 2008; Siti Hajar, 2007; Kennett, 2004; Alcock *et al.*, 2002).

Strategi kebajikan sosial yang menjadi teras kepada kebanyakan negara ialah strategi pengeluaran ekonomi, strategi agihan semula, strategi perlindungan sosial, strategi “cara ketiga” dan strategi pelaburan sosial. Melihat kepada semua strategi ini, boleh dikatakan reformasi program-program dasar sosial adalah sebagai tindak balas ke atas perubahan struktur ekonomi dan sosial serta mobilisasi politik (Kanges & Palme, 2005).

3.4.1 Strategi Pengeluaran Ekonomi

Strategi pengeluaran ekonomi seiring dengan teori pertumbuhan yang dikaitkan dengan tokoh-tokoh ekonomi seperti Adam Smith, Karl Marx dan French Ramsey. Teori pertumbuhan ekonomi menjelaskan hubungan antara pengeluaran dan penggunaan

(*production and consumption*) dalam pasaran ekonomi (Siti Hajar, 2007). Prestasi ekonomi negara diukur berdasarkan Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK) dan pendapatan per kapita. Hal ini bermakna pengeluaran perlu dimaksimumkan bagi menyediakan bekalan yang mencukupi kepada pengguna yang secara langsung memastikan pasaran buruh sentiasa aktif dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Kesannya ialah saiz ekonomi berkembang dan pasaran bertambah luas serta menyediakan lebih banyak peluang pekerjaan dengan bayaran upah yang lebih banyak. Pekerjaan dan upah yang tinggi mampu menampung dan mengawal masalah kemiskinan, perumahan, pendidikan dan kesihatan. Namun begitu, pertumbuhan ekonomi amat sensitif dengan penggunaan tahap guna tenaga penuh supaya aktiviti ekonomi dapat bergerak dengan lancar (Siti Hajar, 2007; Kenneth, 2004). Milberg dan Winkler (2010) mengatakan pertumbuhan ekonomi meningkatkan kehidupan sosial pekerja melalui pembayaran upah yang lebih tinggi. Permintaan terhadap pasaran buruh ditentukan oleh teknologi, penawaran peluang pekerjaan dan kekuatan relatif dalam pasaran buruh itu sendiri.

3.4.2 Strategi Agihan Semula

Strategi agihan semula bermaksud mengagihkan semula sumber material dan bukan material dari kelompok kaya kepada kelompok miskin, dari satu kumpulan etnik kepada satu lagi kumpulan etnik lain, dari kehidupan sebagai pekerja ke umur persaraan dalam kelompok berpendapatan dan kelas-kelas sosial seperti skim pencen kelas pertengahan dan sebagainya (Titmuss, 1974). Pemikiran Titmuss melalui penulisan dalam bukunya, "*Social policy: An introduction*" menjelaskan tiga model agihan kebajikan semula ini iaitu dasar sosial kebajikan residual (*residual welfare*), dasar sosial perindustrian pencapaian-prestasi (*industrial achievement-performance*) dan dasar sosial pengagihan semula institusi (*institutional redistributive*).

a. Dasar sosial kebajikan residual

Penggubalan model ini adalah berdasarkan kepada pernyataan bahawa terdapat dua keadaan saluran yang mana keperluan sosial individu dan keluarga dipenuhi menerusi pasaran pekerjaan. Bantuan atau faedah sosial yang diberi berdasarkan kepada ganjaran atau upah yang dilaksanakan oleh individu. Dalam model ini, keutamaan diberikan kepada penyediaan sumber oleh individu, kebajikan persendirian, keluarga, bantuan sendiri dan sokongan daripada institusi kesukarelawan. Objek sebenar negara kebajikan adalah mengajar orang bagaimana untuk melakukannya tanpa ada negara kebajikan tersebut (Peacock, 1960).

Dalam melaksanakan dasar sosial ini, hasilnya amat bergantung kepada keupayaan institusi keluarga melaksanakan peranan, obligasi dan fungsi sosial untuk memenuhi keperluan anggota, menyelesaikan masalah dan menyediakan peluang untuk peningkatan diri. Perkara lain yang menentukan kejayaan dan keberkesanan sistem ini ialah obligasi dan sokongan dari komuniti secara berterusan. Penglibatan kerajaan dalam model ini adalah sebagai pembuat dasar, pemboleh (*enabler*), pemantau, penilai, pembuat keputusan atau pembiaya projek. Kegagalan keluarga dan pasaran menyebabkan kerajaan masuk campur.

b. Dasar sosial perindustrian pencapaian-prestasi

Model ini menggabungkan peranan penting bagi institusi kebajikan sosial sebagai penyesuaian ekonomi. Titmuss berpendapat bahawa keperluan sosial perlu dipenuhi atas dasar kecekapan prestasi kerja dan produktiviti. Ianya berasal dari teori-teori ekonomi dan psikologi yang berkenaan dengan insentif, usaha dan ganjaran serta pembentukan

kesetiaan kelas dan kumpulan. Ia telah digambarkan sebagai “Model Handmaiden”. Dalam model ini, dasar sosial dibentuk untuk membantu menjana produktiviti ekonomi negara. Prasyarat utama model ini ialah ekonomi berada dalam keadaan stabil serta terdapat usaha dan galakan untuk mencapai tahap guna tenaga penuh. Bagi merealisasikan dua prasyarat ini, modal manusia dan modal sosial negara perlu dijana terlebih dahulu seperti penyediaan pelbagai perkhidmatan, kemudahan dan intervensi sosial supaya bekalan tenaga yang aktif dapat disalurkan kepada pembangunan negara.

c. Dasar sosial pengagihan semula institusi

Model ini melihat kebajikan sosial sebagai institusi yang utama berintegrasi dengan komuniti dan menyediakan perkhidmatan yang lebih luas berkenaan prinsip-prinsip keperluan hidup. Ia sebahagian daripada teori mengenai kesan pelbagai perubahan sosial dan sistem ekonomi serta prinsip kesaksamaan sosial. Secara asas, ianya satu model yang menggabungkan sistem pengagihan semula ke atas sumber secara berterusan. Pendekatan ini dikaitkan dengan campur tangan atau intervensi kerajaan yang minimum dalam peruntukan dan pembiayaan perkhidmatan kebajikan sosial dan keselamatan sosial. Dua faktor utama ialah keluarga dan pasaran bebas yang menjadi mekanisme semula jadi untuk memenuhi keperluan negara. Jika terdapat kelemahan dalam sistem sedia ada, mekanisme ketiga diwujudkan dalam bentuk kebajikan sosial dengan anggapan bahawa peruntukan kebajikan sosial perlu dibuat dalam jangka pendek, bersifat kecemasan dan boleh mengelakkan lebih ramai orang yang terlibat dalam krisis serta harus dihentikan sebaik sahaja krisis tamat.

Kelayakan bagi mendapatkan perkhidmatan dan faedah dalam pendekatan ini adalah satu set kriteria minimum yang ditetapkan. Pendekatan ini percaya bahawa kerajaan

perlu membebaskan pasaran ekonomi kerana cara ini adalah yang terbaik untuk mewujudkan kekayaan dan pembangunan. Pendekatan ini juga cenderung untuk menekankan prinsip moral dan agama yang kukuh, menggalakkan kesetiaan kepada ideologi yang menjadi dominan, menekankan tanggungjawab individu, sasaran perkhidmatan dan memberi faedah kepada mereka yang amat memerlukan sokongan sosial. Program-program sosial bertujuan membuat perubahan di peringkat individu berbanding peringkat masyarakat. Mereka berpendapat bahawa manfaat kebajikan sosial adalah mewujudkan kelas bawah orang miskin dan pergantungan ke atas manfaat kebajikan serta cenderung untuk menyebabkan lebih banyak masalah daripada yang boleh diselesaikan. Namun pengkritik pendekatan ini melihat prinsip pemilihan yang dilaksanakan adalah bersifat mendiskriminasi kelompok yang patut menerima faedah dan perkhidmatan yang disediakan.

3.4.3 Strategi Perlindungan Sosial

Perlindungan sosial merupakan salah satu daripada strategi kebajikan sosial yang penting untuk menjamin dan melindungi kebajikan masyarakat (Siti Hajar, 2007). Chronic Poverty Research Centre (2007) mentakrifkan perlindungan sosial sebagai:

“...as those which aim to help poor and vulnerable people manage risk and overcome deprivation, through direct cash or in-kind transfers. These include: cash transfers (e.g. pensions, child benefits, disability grants, social assistance), employment guarantee programmes, input distribution programmes (e.g. agricultural ‘starter packs’) and subsidised access to services (e.g. health insurance subsidies, user fee exemptions, lifeline water and energy tariffs)”.

Keperluan perlindungan sosial turut diiktiraf di peringkat antarabangsa oleh Pertubuhan Buruh Antarabangsa (*International Labour Organization*) yang mana ia menyumbang kepada pertumbuhan yang adil, kestabilan sosial dan peningkatan produktiviti. ILO telah menetapkan dua objektif utama yang secara tidak langsung mencerminkan tiga dimensi utama perlindungan sosial iaitu; 1) meluaskan liputan dan keberkesanan skim keselamatan sosial, dan, 2) galakan perlindungan buruh seperti keadaan kerja yang baik merangkumi upah, masa bekerja dan keselamatan serta kesihatan pekerjaan. Agensi antarabangsa kini terlibat secara aktif dalam pembangunan dasar mengenai perlindungan sosial. Bank Dunia mempunyai program “Strategi Sektor Perlindungan Sosial” dan Bank Pembangunan Asia telah membangunkan kerangka strategi yang menetapkan dasar perlindungan sosial dalam konteks komitmen menyeluruh untuk mengurangkan kadar kemiskinan (Norton, Conway & Foster, 2001).

Perlindungan sosial berasal daripada idea bahawa kerajaan sebagai pembekal dan pelindung masyarakat. Pada awalnya perlindungan sosial adalah terhad kepada sokongan masyarakat dalam mengurus dan mengurangkan kejutan dan kelemahan yang semakin meningkat, namun perbincangan tentang perlindungan sosial telah berkembang merangkumi empat jenis campur tangan iaitu perlindungan (pemulihan daripada kejutan), risiko pencegahan (mengurangkan risiko untuk mengelakkan kejutan), penggalakan (menggalkan peluang) dan transformatif (tumpuan kepada ketidaksamaan struktur asas yang menimbulkan banyak kelemahan). Meluaskan perlindungan sosial boleh dikaitkan dengan kesedaran dan kebimbangan mengenai risiko global seperti kemelesetan ekonomi dan ancaman terhadap sumber pendapatan. Perlindungan sosial ada kalanya dilihat bertindih dengan kekhawatiran terhadap implikasi pembangunan seperti kemiskinan, pertumbuhan yang cenderung kepada kemiskinan, pembangunan pertanian, bantuan kemanusiaan dalam peralihan pembangunan, hak-hak asasi, pengecualian dan tiada suara

serta keupayaan negara membangun untuk memenuhi fungsi-fungsi penting (Barrientos & Hulme, 2008).

Objektif terpenting perlindungan sosial adalah membantu mengurangkan bebanan ekonomi yang ditanggung oleh sekelompok individu akibat gangguan dalam sumber ekonomi seperti kematian, kemalangan, kecederaan dan kecacatan yang berlaku kepada individu dalam keluarga atau pencari nafkah utama. Bantuan boleh bersifat kewangan atau peralatan yang dijangka dapat membantu menampung kos perubatan, penjagaan dan memenuhi keperluan hidup. Bagi Siti Hajar (2007), matlamat perlindungan sosial ialah membasmi kemiskinan, menyusun semula masyarakat, perpaduan sosial, pembangunan ekonomi dan pembangunan komuniti.

a. Perlindungan sosial dan kemiskinan

Perlindungan sosial telah lama dianggap sebagai jaringan keselamatan bagi kelompok yang berada di bawah garis kemiskinan. Walau bagaimanapun, penyelidikan kebelakangan ini menunjukkan bahawa hubungan yang kuat antara kemiskinan dan perlindungan sosial boleh memberi kesan yang besar ke atas kumpulan sasar. Banyak pihak berpendapat bahawa dasar-dasar pembangunan masih belum mencapai tahap kronik, justeru kemiskinan boleh ditangani melalui mekanisme perlindungan sosial. Namun pendapat yang lebih bernas ialah perlindungan sosial menjadi lebih baik jika kelompok miskin dapat keluar daripada bayang-bayang terlalu bergantung kepada kerajaan.

Perlindungan sosial dipecahkan kepada empat jenis iaitu bantuan sosial (sumber-sumber sama ada tunai atau bukan tunai yang dipindahkan kepada isi rumah atau individu), insurans sosial (penjaga atau waris membuat caruman dalam skim tertentu untuk

mengurangkan risiko seperti insurans kesihatan atau skim insurans pengangguran), intervensi pasaran buruh (peraturan yang diwujudkan untuk melindungi pekerja seperti undang-undang gaji minimum) dan perlindungan sosial berasaskan komuniti yang mana penyediaan jaringan keselamatan sosial dengan strategi tertentu yang berterusan dalam semua peringkat masyarakat.

b. Bantuan sosial

Program perlindungan sosial digambarkan sebagai “bantuan sosial” apabila sumber sama ada wang tunai atau barangan (contohnya pemindahan makanan) dipindahkan kepada individu atau isi rumah yang mudah terjejas dengan perubahan ekonomi dan faktor-faktor lain. Mekanisme bantuan sosial telah lama dipraktikkan di negara-negara perindustrian. Program ini terdapat pelbagai bentuk seperti Bantuan Rakyat 1Malaysia atau Bantuan Langsung Tunai. Selain itu bantuan sosial seperti ini boleh juga meliputi pemindahan wang tunai, pencen sosial, program kerja awam dan pemindahan barangan.

c. Pemindahan wang tunai

Terdapat banyak sorotan kajian mengenai impak pemindahan wang tunai dan program-program yang berkaitan dengan pemindahan wang tunai ini. Walaupun pemindahan wang tunai tidak dianggap sebagai penawar, ia terbukti memberi kesan sebagai mekanisme yang berdaya maju dalam konteks pembangunan dan kemanusiaan. Implementasi *Conditional Cash Transfer (CCTs)* di Amerika Latin telah berjaya mengurangkan risiko salah guna pemindahan wang tunai. CCTs memberi kesan positif dalam program pembasmian kemiskinan, menambah baik tahap kesihatan dan menambahkan kualiti pendidikan serta memecahkan “kitaran ganas” kemiskinan antara generasi dalam jangka masa panjang.

Walau bagaimanapun, CCTs dikritik kerana mempunyai pentadbiran, pemantauan dan penguatkuasaan kos yang tinggi, terlalu bergantung kepada sasaran, mempunyai kesan melemahkan mengenai penerima dan menjejaskan secara negatif tahap keseluruhan penggunaan dalam kalangan kedua-dua waris dan bukan waris. Pelaksanaan CCTs ini menunjukkan bahawa keperluan penilaian yang mencukupi sangat penting dan tindakan mengintegrasikan intervensi CCTs ke dalam dasar-dasar sosial yang lebih luas membawa keuntungan yang besar. Secara umum terdapat keperluan untuk meyakinkan kerajaan bahawa pemindahan wang tunai adalah “pelaburan” sosial yang lebih baik daripada pemberian percuma (Arnold *et al.*, 2011; Hanlon, Barrientos & Hulme., 2010; Slater, Farrington & Holmes, 2008).

d. Program kerja-kerja awam

Program kerja-kerja awam adalah satu bentuk pemindahan bersyarat iaitu wang tunai atau makanan diberi sebagai balasan untuk kerja-kerja ke atas projek infrastruktur awam seperti pembinaan jalan atau infrastruktur awam. Mereka boleh bekerja dalam jangka masa pendek dan jangka masa panjang. Program kerja-kerja awam ini popular dalam kalangan penderma kerana mereka mewujudkan aset, menghasilkan pekerjaan dan menasarkankan diri sendiri atau individu. Walau bagaimanapun, program seperti ini membentuk sifat bergantung terhadap kerajaan sebagai pemberi dan menghalang golongan miskin daripada melibatkan diri dalam aktiviti-aktiviti penjanaan upah semula jadi (McCord, 2004).

e. Pengecualian bayaran kesihatan

Pengecualian bayaran perkhidmatan kesihatan adalah sebahagian daripada inisiatif yang diterima pakai secara rasmi dan tidak rasmi di banyak negara membangun. Pengecualian

bayaran ini membetulkan akses terhadap beberapa masalah yang disebabkan oleh pengenalan bayaran perkhidmatan. Walau bagaimanapun dicadangkan bahawa pengecualian perkhidmatan bayaran kesihatan hanya akan berkesan jika ia menjadi sebahagian daripada dasar di seluruh negara yang dipantau secara formal dan dikuatkuasakan di peringkat tempatan dan nasional (Bitrán & Giedion, 2003).

f. Insurans sosial

Skim insurans sosial adalah program penyumbangan kewangan yang dibuat secara teratur dan dapat mengurangkan risiko sekiranya berlaku sesuatu kejutan. Oleh kerana kos kesihatan meningkat tinggi, skim insurans kesihatan adalah cara yang popular untuk mengurangkan risiko penyakit. Antara jenis skim insurans sosial termasuk insurans pencen, insurans pengangguran, bantuan pengebumian dan insurans bencana. Insurans sosial boleh dikaitkan dengan pasaran buruh formal iaitu perlindungan ditentukan oleh bilangan pekerja berdaftar dalam sesebuah negara. Dalam skim ini pasaran buruh tidak formal memberi cabaran ke atas kejayaan program-program insurans sosial (Mesa-Lago, 2008; Ranson, 2002).

g. Perlindungan sosial berasaskan komuniti

Sistem perlindungan sosial formal tidak menawarkan perlindungan yang lengkap dan tidak dapat dielakkan telah menyisihkan sebahagian penduduk dalam negara. Pelbagai cara tradisional atau tidak formal menyediakan perlindungan sosial untuk isi rumah, kumpulan dan jaringan komuniti bagi mengisi jurang yang diwujudkan oleh intervensi perlindungan sosial formal dan mengagihkan risiko dalam masyarakat. Mekanisme perlindungan sosial berasaskan komuniti menjadi semakin popular di samping minat yang semakin besar

dalam pelaksanaan aktiviti pembangunan yang lebih luas, mewujudkan hubungan antara skim keselamatan sosial dan pendekatan berasaskan komuniti dengan tujuan meluaskan perlindungan bagi memenuhi cabaran menyediakan perkhidmatan kesihatan yang mencukupi (De Coninck & Drani, 2009).

3.4.4 Strategi Cara Ketiga

Cara Ketiga boleh dikatakan sebagai “salah satu strategi teori dan politik yang paling berjaya” dalam era kontemporari (Geyer, 2003). Perdebatan mengenai Cara Ketiga telah menjadi wacana reformasi yang paling penting dalam landskap parti-parti politik di Eropah. Penyokong-penyokong parti politik menyifatkan strategi ini sebagai “demokrasi sosial moden, memenuhi komitmen terhadap keadilan sosial dan pencapaian matlamat aliran kiri tetapi fleksibel, inovatif dan berpandangan ke hadapan dalam cara-cara untuk mencapainya” (Blair, 1998). Cara Ketiga merujuk kepada politik, ekonomi, budaya dan sesetengah kes adalah merujuk kepada gerakan agama yang bersekutu atau berpadanan dengan kelompok yang mendominasi konteks sosiopolitik pada masa tersebut. Giddens (1998) mendefinisikan Cara Ketiga sebagai, “...*a framework of thinking and policy-making that seeks to adapt social democracy to a world which has changed fundamentally over the past two or three decades*” (hal. 28).

Istilah “Cara Ketiga” telah digunakan untuk menerangkan pelbagai program dasar berinovatif yang berada di antara dua kedudukan yang bertentangan. Konsep Cara Ketiga telah digunakan seiring dengan “Cara Tengah” yang dipopularkan oleh Marcus Childs pada tahun 1936 ketika membandingkan guna tenaga penuh dan membangunkan negara kebajikan di Sweden pada tahun 1930-an dengan keadaan penindasan yang dikaitkan dengan Stalin. Di Britain, Ramsay MacDonald melaksanakan Cara Ketiga sebagai

alternatif kepada sosialisme. Malah Cara Ketiga juga cuba dibandingkan antara komunisme dan demokrasi sosial. Ahli teori menyifatkan Cara Ketiga sebagai kabur dan sukar difahami serta boleh dianggap sebagai satu retorik ideologi semata-mata (White, 2001; Lukes, 1999). Tony Blair dan Bill Clinton adalah tokoh pelaksana Cara Ketiga ini yang mana Blair sendiri mengakui bahawa strategi ini perlu dianggap sebagai “dalam tindakan” iaitu satu bentuk “pembaharuan berkekalan” yang mencakupi pencarian yang berterusan untuk menambah baik kaedah menjamin matlamat dalam etika (Blair, 1996).

Kemunculan Cara Ketiga adalah sebahagiannya kerana reaksi terhadap perkembangan ekonomi dan politik antarabangsa seperti keruntuhan komunisme Kesatuan Soviet dan Eropah Timur, di samping peningkatan pengaruh globalisasi dan perkembangan pengeluaran dalam sektor perindustrian. Punca kedua ialah terdapat kejayaan yang meluas dalam kalangan parti-parti politik yang mengaitkan dasar parti dengan demokrasi sosial moden. Bagi tempoh lima tahun sehingga 1998, kelompok parti politik beraliran kiri telah dipilih membentuk kerajaan seperti di Britain dan Amerika Syarikat. Kemenangan kelompok ini digambarkan sebagai “yang hebat dan tidak pernah berlaku sebelum ini”. Parti Buruh pimpinan Blair mengimplementasi Cara Ketiga ke dalam dasar sosial negara supaya demokratik sosial dapat bertahan lama. Parti Demokratik pimpinan Clinton juga menggunakan Cara Ketiga untuk menangani isu-isu sosial negara itu seperti kejatuhan moral, jurang sosial dan ekonomi yang luas antara kaya dan miskin, kegagalan kerajaan menyediakan kemudahan asas kepada rakyat, peruntukan kebajikan sosial yang sering dipotong dan pertikaian mengenai jenis masyarakat yang ingin dibentuk oleh rakyat Amerika pada masa hadapan (Giddens, 1998). Kombinasi autonomi individu dan mobiliti hubungan pasaran dengan elemen tradisional kekeluargaan dan masyarakat awam telah membentuk apa yang digelar sebagai komuniti bertanggungjawab (*responsible community*). Kombinasi ini telah mempengaruhi benua Eropah yang mana tradisi kristian

demokratik bergabung dengan neo-liberalisme dan menyediakan pekerjaan dalam pasaran buruh (Jordan, 2008).

Memahami operasi Cara Ketiga dapat memberi penjelasan tentang bagaimana kaedah ini boleh dilaksanakan. Alcock *et al.*, (2002) dan Siti Hajar (2007) menyifatkan Cara Ketiga lebih mudah diimplementasi dalam realiti sistem penyediaan dan penyampaian perkhidmatan sosial di kebanyakan negara kerana maksud Cara Ketiga ialah peranan voluntari atau sukarela yang melibatkan organisasi jaya diri dan organisasi bantuan bersama sektor tidak formal yang terdapat dalam keluarga, kejiwaan dan komuniti. Mereka membantu kerajaan dan pasaran dalam penyediaan perkhidmatan sosial kepada masyarakat.

Pelaksanaan Cara Ketiga dalam sistem kebajikan sosial kerap kali dikaitkan dengan faktor sosial dan ekonomi. Antara faktor tersebut ialah kekangan kewangan atau fiskal, usaha memperkasa pengguna perkhidmatan, falsafah dan wawasan pembentukan masyarakat prihatin dan penyayang, resolusi bagi berhadapan dengan impak globalisasi, mekanisme keadilan sosial dan etika moral, mengukuhkan autoriti dengan demokrasi dan mewujudkan masyarakat sivil yang baik (Siti Hajar, 2007). Berkaitan faktor-faktor ini, Siti Hajar (2007) dan Etzioni (2000) mengelompokkannya kepada empat prinsip iaitu sebuah masyarakat yang baik; kerjasama antara negara atau kerajaan, pasaran ekonomi dan masyarakat; budaya moral dan institusi-institusi moral masyarakat; dan keadilan sosial.

a. Sebuah masyarakat yang baik

Prinsip pertama ini dikaitkan dengan masyarakat yang ditopang oleh tiga kaki iaitu negara, pasaran ekonomi dan masyarakat. Etzioni (2000) berpendapat masyarakat yang

dimaksudkan itu ialah sebuah perkongsian wajib antara sektor awam (kerajaan), swasta (perniagaan) dan sektor sosial (masyarakat, institusi agama dan lain-lain) diuruskan melalui piawaian dan undang-undang yang ditubuhkan oleh kerajaan. Giddens (1998) mengatakan pembentukan sebuah masyarakat yang baik amat bergantung pada keseimbangan antara ketiga-tiganya manakala Etzioni (2000) mengatakan “membudayakan masyarakat di mana mereka berada dan membantu mereka ketika sukar wajar menjadi keutamaan dalam kemajuan Cara Ketiga ini”. Blair (1998) meletakkan masyarakat sebagai salah satu daripada empat teras dalam Cara Ketiga. Justeru dalam konteks ini, masyarakat merupakan penyedia, pembekal dan pemberi perkhidmatan sosial yang utama.

b. Kerjasama antara negara atau kerajaan, pasaran ekonomi dan masyarakat

Sebuah masyarakat yang baik dicirikan oleh rakan kongsi kepada tiga sektor tadi iaitu kerajaan, sektor persendirian dan masyarakat (Siti Hajar, 2007; Etzioni, 2000). Peranan, fungsi dan tanggungjawab sosial ini tidak dipisahkan kerana mereka saling melengkapi. Salah satu peranan kerajaan ialah menggalakkan masyarakat membantu antara satu sama lain. Etos ini diberi penekanan sebagai “masyarakat aktif” yang merangkumi kerja-kerja kesukarelaan dan amal (Hale, 2004).

Cara Ketiga melihat perhubungan kerjasama yang baru dan segar antara kerajaan dan masyarakat. Justeru, slogan Giddens ialah “*no rights without responsibilities*”. Etzioni (2000) mengatakan tiga sektor berkenaan sebagai pasangan produktif iaitu kerajaan perlukan pasaran ekonomi bagi membiayai pelbagai program sosial. Seterusnya pertumbuhan ekonomi negara membolehkan kerajaan menyediakan pelbagai jenis bantuan, manfaat, perkhidmatan dan program sosial untuk masyarakat. Begitu juga

manfaat ekonomi semata-mata tidak dapat mewujudkan kesejahteraan kerana kebajikan bukan sekadar satu konsep ekonomi sebaliknya bergantung kepada sama ada masyarakat berpuas hati atau tidak dengan kehidupan mereka (Fukagawa, 2000).

c. Budaya moral dan institusi-institusi moral masyarakat

Pada asasnya, Cara Ketiga mengiktiraf masyarakat yang baik adalah gabungan penghormatan terhadap hak individu dan memenuhi keperluan asas manusia dengan jangkaan bahawa masyarakat bertanggungjawab kepada diri sendiri, keluarga dan masyarakat keseluruhan (Etzioni, 2000). Budaya moral yang dialirkan oleh masyarakat kepada ahli-ahlinya memastikan setiap orang dapat melaksanakan fungsi, peranan, jangkaan dan tanggungjawab sosial masing-masing mengikut peraturan, nilai dan etika yang telah ditentukan dan dipersetujui. Budaya moral juga dapat menanam tingkah laku yang baik kepada anggota masyarakat, mampu mengajar dan menggalakkan mereka menghormati ibu bapa atau orang lebih tua (Etzioni, 2000). Peranan kerajaan juga amat penting dalam membentuk budaya moral ini. Usaha menggalakkan tingkah laku yang baik tidak perlu tergesa-gesa kerana apabila masyarakat telah bersedia untuk mengubah tingkah laku mereka, perubahan itu adalah lebih baik daripada mengenakan undang-undang untuk mewujudkan tingkah laku yang baik itu.

Inti pati di sini ialah dialog moral iaitu perbincangan berkaitan nilai. Dialog ini tidak dibincangkan dalam kalangan pakar sebaliknya dalam kalangan masyarakat sendiri supaya sepanjang proses dialog berlaku, masyarakat dapat mengubah tingkah laku, perasaan dan kepercayaan mereka. Jika masyarakat perlu melakukan perubahan dalam fabrik sosial, dialog sosial adalah penting untuk menjana perubahan peribadi dan tingkah laku sosial serta menyokong dasar-dasar awam (Etzioni, 2000).

d. Keadilan sosial

Keadilan sosial ditakrifkan sebagai “menggalakkan kewujudan masyarakat yang adil dengan mencabar ketidakadilan dan menghargai kepelbagaian”. Ia wujud apabila “semua orang berkongsi kemanusiaan, oleh itu mempunyai hak untuk layanan yang saksama, sokongan hak asasi dan peruntukan yang adil dalam agihan sumber masyarakat”. Keadilan sosial biasanya disamakan dengan tanggapan kesaksamaan atau peluang yang sama dalam masyarakat. Walaupun kesaksamaan tidak dapat dinafikan sebagai sebahagian daripada keadilan sosial, pengertian keadilan sosial yang sebenarnya adalah lebih luas (Scherlen & Robinson, 2008). Keadilan sosial merangkumi keadilan ekonomi yang mana keadilan sosial merupakan manifestasi kebajikan yang menjadi panduan untuk membentuk kesatuan interaksi sesama manusia yang digelar institusi. Semua orang dalam negara perlu diberi peluang sosial untuk memajukan hidup masing-masing. Sekurang-kurangnya setiap individu diberi hak minimum terhadap keperluan asasi manusia (Siti Hajar, 2007).

Menurut Jordan (2008), cabaran Cara Ketiga adalah menyebarkan budaya yang seragam kepada penduduk negara supaya sasaran program untuk melibatkan kelompok terpinggir dan yang bergantung kepada kerajaan dalam pasaran buruh, ibu tunggal, penganggur, kurang upaya, terbiar, penagih dadah dan banduan dapat menggunakan “teknologi *self*” dengan cara ini. Di Amerika Syarikat, nilai penghargaan sendiri (*self-esteem*) dan maruah (*self-worth*) menjadi kunci utama kepada kejayaan program-program kebajikan. Ketika era Clinton, semua momentum dalam reformasi kebajikan menggunakan pendekatan idea keterlibatan dan pemerksaan. Namun, perubahan sosial yang hendak dilakukan berdasarkan individu berada dalam keadaan rapuh apabila individu berkenaan memiliki tahap pendidikan yang rendah, kekurangan kemahiran dan tidak memiliki kepentingan dalam arus perdana masyarakat, justeru individu seperti ini perlukan

pelbagai bentuk nasihat, kaunseling dan sekatan tertentu seperti ancaman dikeluarkan daripada senarai bantuan (Geyer, 2003).

3.5 MODEL PIAWAIAN PEMBANGUNAN SOSIAL BAGI BERTINDAK BALAS DENGAN KEMISKINAN MASYARAKAT

PBB masih aktif meneroka bidang pembangunan sosial dengan mencadangkan model pembangunan manusia yang selari dengan objektif dan jangkaan pencapaian dalam tempoh tertentu. Laporan Pembangunan Manusia PBB (1990) menyebut;

“...human development is a process of enlarging people's choices. The most critical of these wide-ranging choices are to live a long and healthy life, to be educated and to have access to resources needed for a decent standard of living. Additional choices include political freedom, guaranteed human rights and personal selfrespect. The process of development should at least create a conducive environment for people, individually and collectively, to develop their full potential and to have a reasonable chance of leading productive and creative lives in accord with their needs and interests”.

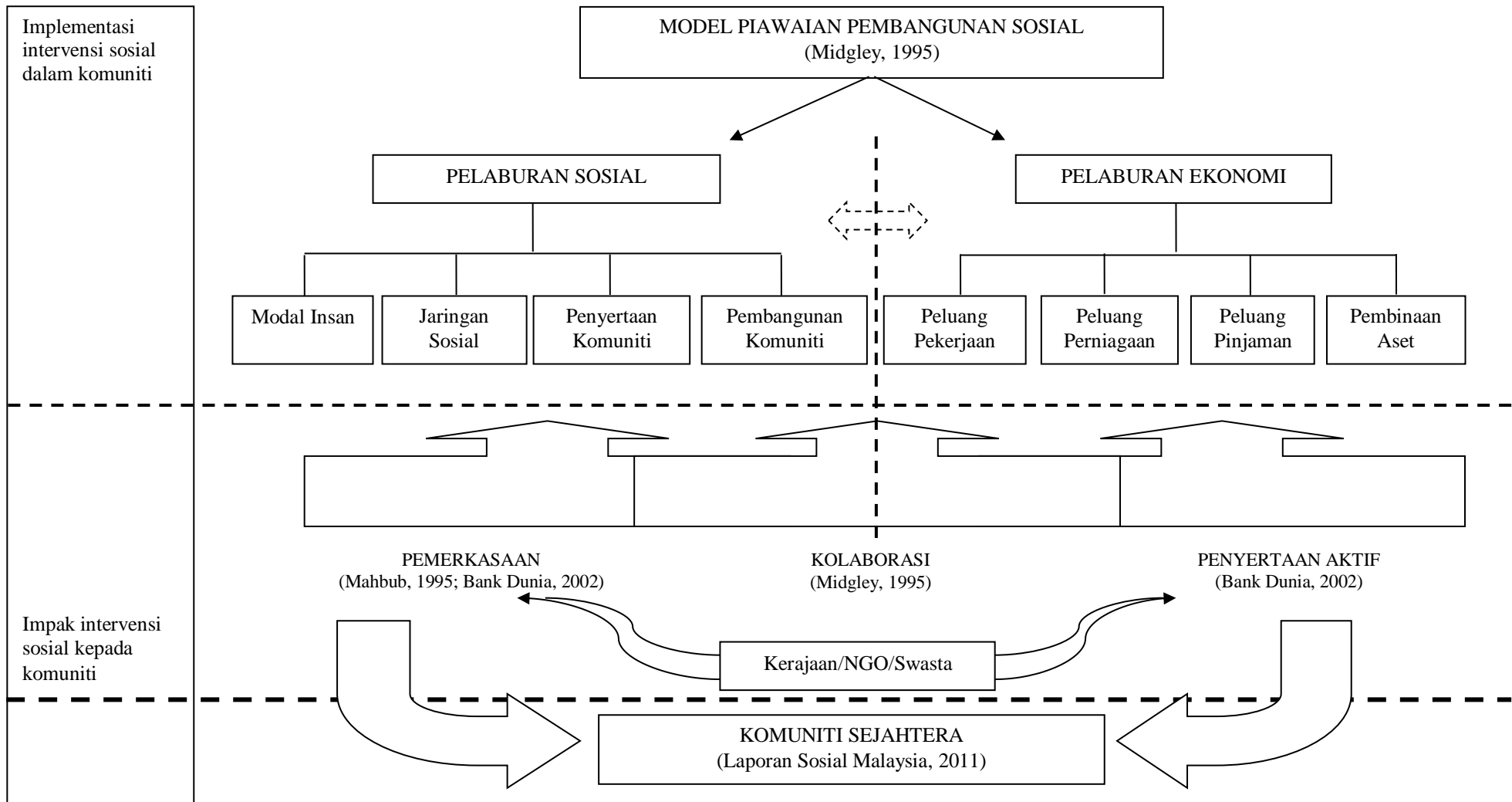
(hal. 2)

Pendekatan yang diutarakan PBB ialah melihat pembangunan manusia sebagai kemuncak kepada pembangunan ekonomi. Perspektif ini mengatakan strategi pembangunan tidak sahaja melihat kepada kuantiti produk dan perkhidmatan. Sebaliknya, ia juga melihat kepada inisiatif memperkasa komuniti untuk bergerak ke hadapan dengan lebih produktif dan memenuhi jangkaan hidup atau kesejahteraan hidup. Pendekatan ini berpendapat perhatian kepada Keluaran Dalam Negara Kasar (KDNK) adalah perlu tetapi masih tidak mencukupi bagi skop pembangunan manusia yang lebih menyeluruh. Pendekatan ini juga berpendapat melibatkan manusia sebagai penerima dan peserta pembangunan adalah lebih bermanfaat daripada menjadikan mereka sebagai ejen menambah produktiviti ekonomi (UNDP, 1990). Pada masa yang sama, pembangunan

manusia dilihat sebagai perlu untuk pembangunan ekonomi (Junaidi, 2005; Drabble, 2000; Haq, 1995; Hagenbuch, 1958).

Strategi pembangunan sosial yang lebih lengkap dan menyeluruh dikemukakan oleh Griffin dan McKinley (1994). Idea mereka ialah faedah ekonomi yang diterima oleh komuniti daripada aliran modal yang merangkumi; 1) sumber semula jadi seperti mineral, tumbuhan, tanah dan hasil laut, 2) sumber fizikal seperti pengeluaran peralatan dan infrastruktur, dan, 3) kemanusiaan seperti pengetahuan, kemahiran, pengalaman dan insentif. Strategi ini meletakkan harapan ke atas modal insan sebagai watak utama dalam pertumbuhan ekonomi. Bagi mempercepatkan perumusan dalam modal insan ini, strategi dan pendekatannya bergantung kepada intervensi kerajaan untuk menentukan proses pembangunan. Antara caranya ialah membetulkan kegagalan pasaran dan menambah baik struktur insentif, peruntukan semua sumber dalam sektor awam dan membuat perubahan struktur. Elemen yang kritikal ialah pemakanan, kesihatan dan pendidikan.

Midgley (2014, 2012, 1995) juga telah memperkenalkan satu model pembangunan sosial yang komprehensif iaitu Model Piawai Pembangunan Sosial. Model ini memerlukan keazaman dan intervensi daripada pihak kerajaan dengan mewujudkan organisasi yang terurus dan diinstitusikan. Kesejahteraan manusia adalah berkaitan pembangunan manusia yang mana pencapaian kesejahteraan menjadi matlamat dalam pembangunan sosial. Ia juga menekankan proses perubahan sosial dan intervensi yang progresif dan komprehensif. Para pendokong pembangunan sosial berhujah bahawa pelaburan sosial dalam program sosial dapat meningkatkan kebajikan masyarakat melalui penyertaan mereka dalam ekonomi yang produktif. Kaedah ini merupakan cara yang paling berkesan untuk meningkatkan kebajikan masyarakat dan mencapai pembangunan ekonomi (Rajah 3.1).



Rajah 3.1: Model Piawaian Pembangunan Sosial dalam pembasmian kemiskinan

Model ini cenderung ke arah pendekatan institusi kebajikan sosial kerana ia menyokong prinsip universalisme, agihan semula dan penglibatan yang ketara oleh kerajaan dalam melaksanakan perkhidmatan kebajikan sosial. Ia berbeza daripada pendekatan institusi kerana ia tidak melihat pemisahan antara dasar ekonomi dan dasar sosial yang menyokong usaha pembangunan yang menasaskan golongan miskin dan terpinggir. Pembangunan sosial adalah pendekatan yang berpusatkan insan (*people-centered approach*) kerana ia menggalakkan masyarakat mengambil bahagian dan menguatkan suara mereka khususnya kelompok miskin dalam membuat keputusan dan berusaha membina institusi yang demokratik dan bertanggungjawab kerana penyertaan demokratik dianggap penting kepada pencapaian pembangunan masyarakat. Dasar dan program kebajikan sosial daripada perspektif pembangunan sosial meletakkan sasaran yang membawa kepada peningkatan taraf kehidupan rakyat.

Program-program yang dirangka adalah untuk menggalakkan penyertaan, memperkasa kumpulan sasar melalui pekerjaan yang produktif, membangunkan aset mereka dan mengukuhkan institusi tempatan dan modal sosial. Pendekatan ini bersifat pelbagai kerana ia memberi tumpuan kepada tindakan kerajaan dan kerjasama antara individu, kumpulan, masyarakat awam dan sektor swasta. Penerima bantuan dianggap sebagai rakan kongsi dan ejen perubahan pembangunan yang bekerja di peringkat tempatan, kebangsaan dan antarabangsa.

Model Piawaian Pembangunan Sosial mengambil pendekatan menggabungkan dasar sosial dan dasar ekonomi. Dasar sosial tidak perlu dilihat sebagai sebahagian atau satu unit dalam dasar ekonomi sebaliknya bertindak sebagai pelengkap kepada dasar ekonomi. Model ini cenderung dipengaruhi oleh pendekatan pembangunan sosial iaitu menyediakan pelbagai intervensi sosial yang berupaya memperkasa modal insan dan

modal sosial. Dalam memenuhi modal insan, dasar sosial wajar menyediakan pelbagai bentuk intervensi yang merangkumi pendidikan, kemahiran ekonomi dan latihan dalam pembangunan ekonomi. Intervensi seperti ini akan dapat meningkatkan keupayaan ekonomi individu dan komuniti seterusnya menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi negara (Midgley, 2002).

Merujuk kepada pendekatan pembangunan sosial, bagi mengintegrasikan dasar sosial dan ekonomi, tiga langkah berikut diperlukan (Midgley & Tang, 2001; Midgley, 1997) iaitu; 1) penubuhan organisasi pengurusan peringkat nasional supaya agensi perkhidmatan sosial dan pembangunan ekonomi boleh bekerja dalam satu kerangka kerja, 2) membentuk polisi yang memastikan penyertaan aktif masyarakat dalam ekonomi. Matlamat ini boleh dicapai dengan melaksanakan dasar mikroekonomi. Kaedah terbaik untuk mencapai matlamat ini adalah mewujudkan peluang pekerjaan dan galakan bekerja sendiri untuk semua dan menghapuskan unsur-unsur perkauman dan halangan diskriminasi ke arah penglibatan ekonomi bersama. Kerajaan wajar menggerakkan institusi-institusi utama dalam masyarakat untuk mempromosi penyertaan penuh (penyertaan popular) dan agihan sumber yang saksama, dan, 3) memperkenalkan program-program sosial (intervensi sosial atau intervensi kerajaan) yang bakal menjana kadar pulangan dalam perbelanjaan sosial dan menyumbang kepada pembangunan ekonomi secara langsung. Program-program ini mestilah bersifat produktif atau berorientasi pelaburan.

Tambahan pula, pembangunan sosial dilihat cuba mengembangkan kaedah konvensional yang bersifat “pemulihan dan senggaraan” dengan program sosial bersama intervensi yang meningkatkan pelaburan sosial dan keterangkuman ekonomi serta menggalakkan pembangunan ekonomi itu sendiri. Intervensi atau program sosial mesti

dirancang dalam menggalakkan perubahan sosial yang progresif. Menurut Amartya Sen (dalam Midgley & Tang, 2001), program-program ini memberi penekanan terhadap keperluan material, pelaburan dalam meningkatkan keupayaan modal insan, galakan penyertaan yang berkesan dalam ekonomi dan menyumbang dalam pembangunan ekonomi yang aktif serta berorientasikan produktif atau pelaburan. Pelbagai jenis kebajikan sosial produktif seperti program-program sosial yang mempromosi pembentukan modal insan, memupuk mobilisasi modal sosial, menggalakkan penyertaan mencari pekerjaan dan bekerja sendiri, membantu dalam pembinaan aset, menyingkirkan halangan dalam penyertaan ekonomi dan memastikan kos program-program sosial adalah bersesuaian. Istilah “pelaburan sosial” dan “produktivisme” adalah teras kepada teori pembangunan sosial. Maksudnya ialah sumber-sumber yang diperuntukkan dalam program kebajikan sosial tidak sepatutnya dinyatakan sebagai perbelanjaan kepenggunaan tetapi sebagai pelaburan yang meningkatkan penyertaan ekonomi dan menyumbang kepada pertumbuhan ekonomi (Midgley, 1995).

Pandangan Midgley (1995) adalah pembangunan sosial bertujuan menggalakkan kesejahteraan penduduk melalui pewujudan perubahan sosial yang berperancangan supaya masalah sosial dapat diurus, keperluan dapat dipenuhi dan peluang memajukan diri disediakan. Pembangunan sosial tidak sama seperti kebajikan tradisional yang berasaskan kepada falsafah bantuan dan perkhidmatan institusi kebajikan yang menyediakan bantuan melalui pekerja sosial profesional (Payne, 1997). Sebaliknya, pembangunan sosial bertujuan memberi impak kepada kumpulan yang lebih besar seperti komuniti atau masyarakat dan memperlihatkan perkembangan berbanding kembali kepada kelompok yang telah pun mencapai tahap kesejahteraan. Ia melihat kepada “taraf hidup” untuk semua dengan menyepadukan dasar sosial dan ekonomi serta menekankan keterangkuman tanpa meminggirkan golongan termiskin dan tertinggal dalam komuniti (Midgley, 2002). Idea

pembangunan sosial memberi keutamaan kepada pengurangan kadar kemiskinan, memenuhi keperluan pendatang, etnik minoriti, kelompok yang tinggal di kawasan terpencil, golongan wanita dan kanak-kanak miskin serta kelompok diskriminasi.

Meningkatkan kapasiti modal sosial akan mengukuhkan modal insan. Bank Dunia (2009) dalam laporan tahunan yang bertajuk “*Entering the 21st Century*” telah mengiktiraf modal sosial sebagai pelengkap kepada pembangunan ekonomi. Kaedah meningkatkan modal sosial ialah membaiki jaringan sosial antara ahli dalam komuniti di samping menyediakan pelbagai bentuk bantuan yang menggalakkan mereka menyertai aktiviti pasaran ekonomi secara aktif dan produktif. 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. Hal ini dijelaskan oleh Putnam (2000) seperti berikut;

“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)

Pembangunan dan kejayaan modal sosial ini dapat dicapai dengan baik sekiranya setiap individu dalam komuniti itu saling mempercayai, bertoleransi, bersefahaman serta mengamalkan prinsip penerimaan (McCord, 2004). Integrasi dasar sosial dengan dasar ekonomi merupakan teras dalam Model Piawaian 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.

Di peringkat global, terdapat perubahan yang ketara dalam dasar-dasar berkaitan pembasmian kemiskinan seperti yang berlaku di Amerika Selatan iaitu 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). Anjakan seperti ini sebagai refleksi terhadap isu-isu sosial yang dibawa oleh organisasi antarabangsa dan kerajaan-kerajaan negara Barat ke pentas global melalui agenda pembangunan antarabangsa seperti *World Summit for Children 1990*, *World Conference on Education for All 1990*, *UN Conference on Population and Development 1993*, *UN Conference on Environment and Development 1995*, *Fourth World Conference on Women 1995*, *World Summit for Social Development 1995* dan *Millennium Summit 2000*.

Model Piawaian Pelaburan Sosial memberi perhatian kepada unit asas dalam masyarakat iaitu individu. Kemudian, perhatian diberikan kepada komuniti dan kerajaan yang melibatkan tiga jenis intervensi. Pertama, program ekonomi yang menghasilkan modal insan yang produktif dan mahir. Kedua, program pembangunan modal sosial yang

menyokong pertumbuhan ekonomi negara. Ketiga, penciptaan peluang sosial yang dapat menghapuskan halangan untuk disertai oleh masyarakat (Midgley, 2012; Milberg & Winkler, 2010; Spicker, 2008; Siti Hajar, 2007).

Midgley (2012, 1995), Siti Hajar (2011, 2007) dan Jordan (2008) menyenaraikan intervensi yang dapat merealisasikan pelaksanaan pelaburan modal sosial untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat iaitu; i) peningkatan pelaburan dalam modal insan, ii) galakan pelaburan dalam program pembentukan modal insan, iii) meneguhkan aset yang ada pada individu dan komuniti, iv) galakan penyertaan yang aktif sama ada individu atau masyarakat dalam ekonomi produktif, v) mengalihkan dan menghapuskan halangan terhadap penyertaan aktif individu atau masyarakat dalam ekonomi, dan, vi) pembentukan persekitaran yang kondusif untuk pembangunan.

i) Peningkatan pelaburan dalam modal insan

Manusia merupakan aset paling penting dalam institusi atau masyarakat. Kesejahteraan sosial boleh dicapai dengan keupayaan berdikari dan berusaha untuk menambah baik taraf hidup. Manusia atau individu mesti berusaha merebut peluang untuk mengubah keadaan hidup sama ada dibantu atau tidak dibantu oleh kerajaan ataupun orang lain. Keinginan yang tinggi untuk mengubah keadaan hidup akan mendorong seseorang untuk menyertai program pembangunan sosial secara aktif dan menyeluruh (Hugo, 1984). Kerajaan sebagai pelabur utama dalam pembangunan modal insan perlu menyediakan sumber untuk merealisasikan perubahan berkenaan (Azizan, 2004; Abdul Rahman, 2002). Sumber ini boleh dalam bentuk program, aktiviti, peraturan atau persekitaran yang dapat menghidupkan budaya keusahawanan yang aktif.

ii) Galakan pelaburan dalam program pembentukan modal insan

Kebajikan sosial akan lebih berkesan dicapai melalui kerjasama dalam masyarakat. Kerjasama ini berkaitan memenuhi keperluan sosial, menghadapi masalah sosial dan mencari peluang memajukan diri. Strategi pembangunan komuniti membolehkan mereka mengawal dan mentadbir urus sumber-sumber sedia ada bagi memajukan ahli dalam masyarakat. Pada masa yang sama, sumber-sumber itu juga boleh digunakan untuk memenuhi keperluan mereka dengan sempurna. Antara pelaburan yang sangat penting dan berpotensi membangunkan masyarakat ialah pendidikan. Pelaburan dalam pendidikan dapat menghasilkan pulangan yang positif dalam jangka masa panjang kepada individu, mengandakan ekonomi masyarakat dan mensejahterakan seluruh komuniti (Nor Hayati, 2010; Mohd. Taib, 2006; Sayed Abdul Rahman, 2004). Pelaburan lain adalah dalam bentuk kursus yang menjurus kepada penambahan pendapatan dan penjagaan kesihatan.

iii) Meneguhkan aset yang ada pada individu dan komuniti

Model pelaburan sosial menggesa pelabur sosial utama iaitu kerajaan untuk menambah baik aset individu dan masyarakat supaya terdapat perubahan pada nilai, sikap dan tindakan pada individu dan masyarakat. Siti Hajar (2007) dan Sherraden (1991) mengatakan program-program pembangunan individu dan masyarakat berupaya membentuk sikap, nilai-nilai positif dan keyakinan diri untuk memajukan hidup. Antara pelaburan ini adalah pembangunan infrastruktur seperti jalan raya, pengangkutan, jambatan, sekolah, sistem pengairan pertanian, bekalan air awam, klinik, hospital, infrastruktur pekerjaan, penjagaan anak dan kemudahan sekolah.

iv) Galakan penyertaan yang aktif sama ada individu atau masyarakat dalam ekonomi produktif

Kerajaan harus membuat pelaburan dalam program yang dapat menawarkan peluang pekerjaan, latihan dan perkhidmatan yang boleh menawarkan pendapatan yang lebih tinggi kepada individu dan masyarakat (Jessop; 2000, 1994). Pusat sehati yang menguruskan penyertaan dalam ekonomi produktif dapat memastikan individu yang berpendapatan rendah melakukan pekerjaan yang produktif supaya taraf hidup dapat ditingkatkan (Mohamed Fadzil, Siti Hajar, Rosyidah & Noorun, 2007). Kerjasama dengan pihak swasta dapat membuka ruang yang lebih besar kepada penyertaan aktif di samping meningkatkan kemahiran dan pengetahuan dalam bidang pekerjaan.

v) Mengalihkan dan menghapuskan halangan terhadap penyertaan aktif individu atau masyarakat dalam ekonomi

Terdapat banyak jenis halangan kepada penyertaan yang aktif anggota masyarakat terhadap ekonomi seperti tidak memiliki tahap pendidikan yang baik, kurang kemahiran dan pengalaman, akses kepada peluang pekerjaan yang terhad atau maklumat yang dipencilkan. Halangan seperti ini mengganggu kelancaran penyertaan individu atau masyarakat dalam aktiviti ekonomi yang berupaya mengubah kehidupan mereka (Sugandi, 2007; Nurizan, 2006).

vi) Pembentukan persekitaran yang kondusif untuk pembangunan

Persekitaran yang dimaksudkan merangkumi keadaan sosial dan politik negara di samping modal, buruh dan kemahiran manusia. Kerajaan membuat pelaburan dalam program-program sosial yang dapat mencegah dan mengurangkan masalah jenayah dan masalah sosial (Friis-Hansen, 2005; Lukman, Abdul Aziz, Mohd Yusof & Faridatul Azna, 2002).

Selain itu program-program yang dapat meningkatkan keharmonian kaum dan integrasi komuniti pelbagai kaum serta aktiviti-aktiviti yang dapat menjamin keselamatan, kestabilan dan ketenteraman politik negara.

3.6 STRATEGI PEMBANGUNAN SOSIAL

Matlamat utama pembangunan sosial ialah membasmi kemiskinan bagi memenuhi keperluan sosial dan menangani masalah sosial. Dalam hal ini, sudah pastilah intervensi yang praktikal adalah lebih penting berbanding konsep atau teori (Midgley, 2012). Sebilangan besar intervensi yang terdiri daripada projek-projek perancangan sosial dalam pembangunan masyarakat dan negara telah diterima pakai oleh pengamal pembangunan sosial. Seperti yang disebutkan sebelum ini, amalan pembangunan sosial bergantung kepada pelbagai agensi yang memainkan peranan aktif dalam melaksanakan intervensi ini. Mereka termasuk isi rumah, pekerja pembangunan masyarakat, pertubuhan tidak berasaskan keuntungan dan agensi kerajaan.

Intervensi pembangunan sosial juga mencerminkan pengaruh yang lebih luas dan strategi ideologi bermotivasi serta aktiviti-aktiviti yang berbeza. Midgley (2012) menggariskan tiga strategi yang boleh digunakan iaitu:

- (i) strategi perusahaan individu,
- (ii) strategi masyarakat popular; dan,
- (iii) strategi kolektif berencana.

Ketiga-tiga strategi ini boleh digunakan untuk membasmi kemiskinan walaupun setiap strategi adalah berbeza. Contohnya, intervensi dalam perusahaan mikro mencerminkan strategi yang lebih luas bagi membantu individu dan isi rumah miskin

untuk memulakan perniagaan kecil yang boleh beroperasi di pasaran bebas. Sebaliknya, pemberian wang tunai, penetapan gaji minimum atau subsidi makanan yang disediakan oleh kerajaan mencerminkan strategi kolektif berencana. Begitu juga dengan intervensi yang menggerakkan komuniti desa melalui pembinaan klinik. Strategi ini mencerminkan strategi masyarakat popular. Sudah tentu, pendekatan strategi dan intervensi yang berbeza boleh digabungkan. Malah, banyak program dan projek pembangunan sosial bersama masyarakat dibiayai oleh kerajaan sebagai aktiviti ekonomi berasaskan pasaran semasa. Dalam kes ini, strategi yang berbeza boleh bergabung dalam cara yang kompleks. Walau bagaimanapun, contoh perusahaan mikro yang diberikan mungkin boleh memberi maklum balas terhadap kesesuaian strategi dalam intervensi ini bagi membasmi kemiskinan.

3.6.1 Strategi Perusahaan Individu

Beberapa dasar, program dan projek yang mencerminkan prinsip pembangunan sosial yang lebih luas dan mempunyai keutamaan normatif yang dilaksanakan sejak lama telah pun didokumentasikan oleh tokoh-tokoh mutakhir pembangunan sosial seperti Midgley dan Tang (2008), Midgley (1995) dan Sherraden (1991). Intervensi yang dimaksudkan ini termasuk pelaburan modal manusia dan modal sosial, pengumpulan aset individu dan komuniti, mewujudkan pekerjaan dan peluang pekerjaan sendiri, melanjutkan perlindungan sosial, mengatasi halangan terhadap penyertaan ekonomi dan promosi program dengan kos yang efektif.

Sebilangan besar program dan projek yang berbeza ini mempunyai fungsi pelaburan sosial yang dikategorikan di bawah intervensi ini. Pelaburan modal insan menyediakan pengetahuan, kemahiran dan keupayaan kepada kita untuk mengambil bahagian secara berkesan dalam ekonomi produktif. Keperluan terhadap pengetahuan dan

kemahiran mulai diberi keutamaan di seluruh dunia hari ini dan banyak negara komited untuk meningkatkan peluang pendidikan kepada rakyat masing-masing. Penekanan juga sedang diberi kepada penjagaan kanak-kanak, pendidikan prasekolah, literasi latihan, kemahiran kerja dan latihan semula serta pembelajaran sepanjang hayat (Hill, 2003).

Kebanyakan orang termasuk kelompok miskin mengiktiraf kepentingan pendidikan dan sering membuat pengorbanan yang besar untuk menghantar anak-anak ke sekolah. Kesanggupan keluarga miskin melabur dalam pendidikan perlu disokong sepenuhnya oleh kerajaan. Anggapannya ialah pelaburan modal insan boleh menggembleng dan mengimbangi sumber isi rumah, individu, komuniti dan negara dengan berkesan. Walaupun pengamal pembangunan sosial menekankan keperluan untuk intervensi pendidikan, pembangunan modal insan juga digalakkan melalui pemakanan yang baik dan program penjagaan kesihatan. Pelaburan modal insan membawa faedah positif bukan sahaja kepada individu tetapi juga kepada komuniti secara keseluruhannya dan wajar diberi keutamaan (Tannenbaum & Reisch, 2011).

Tujuan utama pembangunan ekonomi seiring dengan nilai dan objektif pembangunan sosial iaitu meningkatkan keupayaan individu membentuk kehidupan yang bererti dan produktif. Pada masa yang sama meningkatkan keberkesanan individu, keluarga dan komuniti (Beverly & Sherradan, 1997; Sen, 1987). Berpandukan model pembangunan sosial yang pragmatik dan normatif, pelaburan dalam pembangunan manusia boleh dilakukan dalam aspek pemakanan, kesihatan, perumahan dan pendidikan yang dapat dikaitkan dengan kebajikan melalui pembangunan ekonomi.

Beverly dan Sherradan (1997) berpendapat banyak sebab untuk meyakini bahawa pelaburan untuk memenuhi keperluan asas ini memberi pulangan ekonomi yang ketara.

Hal ini turut diakui oleh Bank Dunia (2011) yang mengatakan seseorang yang kekurangan nutrisi atau sakit memberi sumbangan yang sedikit kepada pertumbuhan ekonomi negara. Sebaliknya seseorang yang sihat lebih cenderung menjadi produktif dan inovatif. Pertama, produktiviti kerja meningkat dengan mengurangkan hari sakit, mendapat bayaran yang lebih banyak dan memanjangkan tempoh kerja. Kedua, kesihatan dan pemakanan yang baik meningkatkan enrolmen kanak-kanak ke sekolah dan menambah keupayaan dalam pembelajaran. Ketiga, mengurangkan insiden penyakit yang membolehkan perbelanjaan ke atas rawatan penyakit dikurangkan (Bank Dunia, 1993).

Penyelidikan empirikal menyokong sepenuhnya bahawa terdapat hubungan antara pelaburan dalam kesihatan dan pemakanan dengan peningkatan produktiviti dan pertumbuhan ekonomi. Kajian Bank Dunia ke atas keperluan asas dari 1978 hingga 1981 dirumuskan oleh Streeten *et al.*, (1981) bahawa terdapat hubungan antara pemakanan dan kesihatan yang baik dengan peningkatan produktiviti tenaga buruh dan penyesuaian terhadap perubahan. Dapatan yang sama turut disimpulkan oleh Behrman (1993) yang mengatakan pemakanan mempunyai kesan produktiviti secara langsung dan tidak langsung ke atas komuniti miskin di negara-negara membangun. Bank Dunia (1993) telah membuat analisis ke atas 70 buah negara bagi mengenal pasti hubungan antara pertumbuhan per kapita dari tahun 1960 hingga 1990 bagi pendapatan negara, tahap pendidikan dan status kesihatan menunjukkan aspek status kesihatan sebagai peramal atau petunjuk yang signifikan terhadap prestasi ekonomi. Justeru, dalam laporan-laporan Bank Dunia selepas itu, kesihatan dan pemakanan telah diberi fokus sebagai perkhidmatan yang berkesan dan memberi pulangan yang besar ke atas pelaburan.

Seperti mana pelaburan dalam modal kesihatan, pelaburan dalam pendidikan juga menyumbang pulangan yang lebih besar apabila sumber-sumber diarahkan kepada

memenuhi keperluan asas. Psacharopoulos (1985) dan Colclough (1982) masing-masing mendapati pulangan yang diperolehi daripada pendidikan rendah lebih besar daripada pendidikan tinggi. Pelaburan dalam latihan kemahiran adalah satu bentuk pelaburan asas modal insan dan kejayaan ekonomi Jerman disumbangkan oleh sistem latihan yang berbentuk ekstensif (luas dan secara besar-besaran) untuk pelajar yang tidak mendapat pendidikan di institusi pengajian tinggi (Thurow, 1992).

Oleh kerana pelaburan ini disasarkan kepada pendidikan rendah dan latihan kemahiran asas, ia dilihat boleh menyumbang kepada pengurangan ketaksamaan. Griffin dan McKinley (1994) berpendapat faedah pelaburan modal insan biasanya lebih banyak berbanding pelaburan-pelaburan aspek lain. Colclough (1982) menjelaskan strategi pelaburan yang menjadikan pendidikan rendah bukan sahaja memudahkan pertumbuhan malah memberi lebih banyak peluang dan pilihan. Analisis empirikal ke atas 66 negara maju dan sedang membangun menunjukkan bahawa kemasukan ke sekolah rendah mempunyai petunjuk yang signifikan dalam perkongsian pendapatan dalam kalangan negara yang mempunyai 40 peratus penduduk miskin (Ahluwalia, 1974). Pendidikan bukan sahaja menyumbang kepada peningkatan pendapatan malah galakan lebih produktif iaitu menjadikan kemahiran bekerja sebagai aset utama kehidupan mereka (Bank Dunia, 1995).

Peningkatan dalam hubungan sosial memberi faedah yang besar kepada komuniti selain faedah kepada ekonomi. Justeru, istilah modal sosial telah diterima pakai untuk mencerminkan produktiviti hubungan sosial. Granovetter (1985) berpendapat dengan menjana amanah dan galakan mengurangkan tingkah laku negatif, rangkaian hubungan sosial dilihat memainkan peranan yang penting dalam urusan niaga ekonomi. North (1990)

telah membentuk teori pertumbuhan ekonomi berkaitan institusi sosial dan politik yang mewujudkan satu bentuk kepastian dan kepercayaan serta memudahkan urusan ekonomi.

Penyelidik dalam pelbagai bidang turut melihat modal sosial memberi hasil yang positif kepada individu. Midgley (1995), Sherraden (1991) dan Coleman (1988) mengatakan modal sosial boleh menyumbang kepada pembentukan modal insan di samping rangkaian sosial memberi manfaat yang ketara kepada sokongan emosi, maklumat dan akses yang lebih mudah kepada pekerjaan, kredit, perumahan dan pemilikan harta. Keadaan ini juga mungkin menyumbang kepada produktiviti, pertumbuhan ekonomi, pendapatan dan kesaksamaan aset. Pembangunan sosial menyediakan pelengkap kepada ekonomi yang berorientasikan pembangunan dan pendekatan agihan semula. Walau bagaimanapun, memandangkan pelbagai kerumitan bagi membina potensi aktiviti pembangunan sosial, adalah penting untuk membina teori yang lebih produktif dan praktikal.

3.6.2 Strategi Masyarakat Popular

Walaupun program perlindungan sosial tidak lagi menjadi sebahagian besar pembangunan sosial pada masa lalu, implikasi pemberian wang bantuan sara hidup sedang diiktiraf dan digunakan secara meluas. Sebagai contoh, program pemberian wang tunai yang diperkenalkan di Mexico dan Brazil pada tahun 1990-an telah diguna pakai di negara-negara lain (Fiszbein & Schady, 2009). Ia menunjukkan bahawa menyuntik wang tunai ke dalam perbelanjaan isi rumah keluarga miskin dapat meningkatkan penggunaan dan permintaan bagi barangan dan perkhidmatan, mempengaruhi proses pembuatan keputusan dalam perusahaan kecil isi rumah serta menggalakkan kehadiran anak-anak ke sekolah,

semuanya mempunyai implikasi positif untuk pembangunan (Ellis, Devereux & White, 2009; Patel & Trieghaardt, 2008).

Menyedari bahawa terdapat banyak rintangan yang menghalang penyertaan masyarakat miskin dalam pembangunan, dasar-dasar yang memudahkan penyertaan mereka telah disuarakan oleh ramai sarjana dan pengamal pembangunan sosial. Rintangan ini termasuk amalan diskriminasi terhadap wanita, kumpulan minoriti, orang kurang upaya dan warga tua. Menghapuskan halangan jenis ini memerlukan peranan aktif kerajaan dalam menggubal dan menguatkuasakan undang-undang yang bersifat diskriminasi dan program afirmatif.

Di samping itu, penyertaan dalam ekonomi memerlukan persekitaran yang aman dan adil. Matlamat pembangunan sosial tidak mungkin dapat direalisasikan dalam masyarakat yang mana ketidakadilan sering berlaku dan kelompok elit mengekalkan keistimewaan mereka serta menghalang usaha kelompok majoriti memperbaiki taraf hidup mereka. Dalam situasi ini, cita-cita pembangunan sosial yang terbaik adalah dilaksanakan dalam komuniti yang aman dan adil yang dicirikan oleh penyertaan demokratik dan komitmen kepada hak asasi manusia.

Akhirnya, penyokong pembangunan sosial hari ini lebih menyedari keperluan untuk menilai intervensi dan memastikan bahawa ia adalah dalam lingkungan kos efektif. Disebabkan tekanan ke atas perbelanjaan semakin bertambah, idea memastikan projek dan pembangunan sosial yang menepati objektif dan berorientasikan matlamat telah diterima secara meluas. Penerimaan terhadap kepelbagaian teknologi dari analisis kos sehinggalah penilaian hasil adalah baik dan pendekatan berasaskan pembuktian semakin popular.

Secara tidak langsung kecekapan kos menjadi satu prinsip yang penting dalam amalan pembangunan sosial pada masa hadapan.

Contoh lain strategi masyarakat popular adalah penyediaan perumahan. Dari segi hubungan antara perumahan dan impak positifnya, kedua-duanya tidak menunjukkan hubungan yang jelas. Burns dan Grebler (1977) melihat keadaan ini berlaku kerana kos sosial yang menyumbang kepada kelemahan perumahan berdasarkan korelasi sahaja berbanding data-data sebenar, justeru tidak menyumbang kepada manfaat penambahbaikan perumahan. Bagaimanapun dapatan Katsura (1984) berbeza sama sekali. Beliau merumuskan bahawa terdapat dapatan empirikal yang positif ke atas perumahan dengan kesihatan, prestasi pendidikan dan produktiviti kerja. Kajian ke atas pelombong-pelombong arang batu di Korea menunjukkan penambahbaikan perumahan membawa kepada peningkatan dalam tahap kesihatan dan produktiviti. Namun, banyak kajian yang bersifat berat sebelah disebabkan pengumpulan data yang terhad. Hal ini disebabkan penambahbaikan perumahan berlaku dalam jangka masa panjang dan pengumpulan data hanya dilakukan selepas tempoh setahun hingga dua tahun untuk melihat impaknya (Burns & Grebler, 1977).

Terdapat sebab untuk mempercayai bahawa pelaburan dalam keperluan asas berupaya menunjukkan pulangan sosial yang penting seperti peningkatan penyertaan, jaringan sosial dan kestabilan. UNDP (1993) turut mencadangkan pentafsiran yang lebih luas termasuk penyertaan isi rumah, ekonomi, sosial, kebudayaan dan politik. Semua bentuk penglibatan ini saling bergantung dan mampu memecahkan tembok penghalang kemiskinan dan kekurangan dalam memenuhi keperluan asas. Arnaud (1993) menyimpulkan bahawa perumahan yang tidak mencukupi meningkatkan peminggiran ekonomi dan sosial golongan yang tidak bernasib baik. Sebaliknya Putnam (1995)

mengatakan pelaburan dalam memenuhi keperluan asas boleh menyokong pembentukan modal sosial yang ditakrifkan sebagai, “...*features of social organization such as networks, norms, and social trust that facilitate coordination and cooperation for mutual benefit*” (hal: 66).

Streeten (1995) melihat keperluan pembangunan manusia yang menyumbang kepada masyarakat yang bermaruah, meningkatkan kesedaran terhadap demokrasi dan kestabilan sosial yang lebih besar. Dapatan yang sama turut dilihat pada peringkat kejiwaan dan isi rumah dalam bentuk penyertaan dalam sosial, politik, agama dan budaya organisasi, meningkatkan keberkaitan sosial serta mengukuhkan kestabilan keluarga dan masyarakat.

3.6.3 Strategi Kolektif Berencana

Di samping intervensi ini, isu seperti keperluan untuk gaji yang mencukupi, persekitaran kerja yang selamat dan sihat serta penciptaan peluang pekerjaan yang baik mesti juga diberi keutamaan. Memandangkan cabaran yang dihadapi dalam mewujudkan pekerjaan-pekerjaan baru, bekerja sendiri telah diiktiraf oleh pengamal pembangunan sosial yang percaya bahawa perusahaan mikro yang dibiayai melalui pinjaman kecil boleh menyumbang kepada peningkatkan pendapatan keluarga miskin. Didorong oleh kejayaan Bank Grameen dan inisiatif yang sama, perusahaan mikro dilihat mempunyai asas kejayaan. Walaupun sering dikatakan terlalu optimistik, pendekatan ini mungkin memberi manfaat hanya kepada sesetengah orang yang berpendapatan rendah, sumbangan kepada pembangunan sosial dalam aktiviti sektor tidak formal, meningkatkan pendapatan keluarga yang berpendapatan rendah dan memperkasa wanita (Midgley & Tang, 2008; Remenyi & Quinones, 2000).

Program pembangunan aset juga telah menjadi popular dan melibatkan pengumpulan aset kewangan oleh individu dan kelompok isi rumah serta aset yang dimiliki oleh komuniti seperti sekolah, klinik, bekalan air bersih dan jalan raya. Pengumpulan aset kewangan telah ditambah baik melalui akaun simpanan kanak-kanak. Padanan yang disediakan oleh pertubuhan bukan kerajaan, yayasan dan kerajaan telah mewujudkan insentif untuk membantu keluarga miskin. Walaupun kajian menunjukkan jumlah yang disimpan adalah tidak penting, ia mempunyai kesan psikologi dan sosial yang positif kerana mereka dapat meningkatkan kepercayaan kredit keluarga miskin dan menyediakan akses kepada bank (Schreiner & Sherraden, 2007).

Terdapat banyak alasan untuk mempercayai bahawa penambahbaikan dalam pendidikan menunjukkan pulangan ekonomi yang signifikan seperti peningkatan produktiviti, pertumbuhan ekonomi dan pengurangan dalam jurang ketaksamaan. Bank Dunia (1980) merumuskan terdapat persetujuan bersama bahawa peningkatan kadar celik huruf menyumbang kepada peningkatan produktiviti buruh. Selain daripada perubahan kognitif, perubahan juga melibatkan bukan kognitif seperti perubahan kepercayaan, nilai dan sikap. Secara umum, pendidikan meningkatkan keupayaan belajar, membuat inovasi, berupaya menyesuaikan diri, menggalakkan disiplin kerja dan responsif kepada pembelajaran berterusan. Griffin (1989) mencadangkan pembentukan modal insan menyumbang kepada perubahan teknologi.

Pertambahan pendapatan dan produktiviti yang diperolehi melalui pendidikan boleh diperhatikan dalam persekitaran pertanian khususnya bagi peningkatan gaji dan jawatan (Bank Dunia, 1980). Kajian empirikal yang dinilai oleh Colclough (1982) menyimpulkan bahawa pendidikan peringkat sekolah rendah berupaya meningkatkan produktiviti kerja di bandar dan di luar bandar, malahan kajian Bank Dunia (1991) memetik

dapatan dari negara-negara maju dan membangun yang menyaksikan tambahan setahun di alam persekolahan boleh meningkatkan gaji dan hasil ladang. Dapatan pada tahun 1995 pula menunjukkan pulangan ekonomi yang disebabkan oleh pendidikan kerap lebih tinggi berbanding pulangan pelaburan dalam sektor-sektor yang lebih bernilai tinggi seperti industri, infrastruktur dan pertanian. UNDP (1993) mengatakan produktiviti buruh di Jepun dan negara-negara perindustrian Asia Timur telah meningkat sepuluh peratus di mana separuh daripadanya dikaitkan dengan pelaburan dalam pendidikan dan kemahiran teknikal. Begitu juga pengalaman Eropah Barat dari tahun 1970 hingga 1980 yang menunjukkan hampir 20 hingga 30 peratus pertumbuhan pendapatan dikaitkan dengan perubahan dalam keupayaan modal insan.

3.7 PERANAN PEMBANGUNAN SOSIAL DALAM KESEJAHTERAAN KOMUNITI

Moser (2005) berpendapat pendekatan dalam spektrum dasar sosial dapat dikategorikan kepada satu laluan yang panjang bermula dengan kebajikan residual melalui dasar-dasar tambahan (*incremental*) dan memenuhi keperluan asas kepada agenda yang berkaitan dengan keadilan sosial, kewarganegaraan dan hak-hak asasi. Pendekatan ini termasuk perubahan dalam pembangunan sosioekonomi yang bermula dari dasar pemodenan yang menggerakkan pertumbuhan ekonomi kepada model reformasi neo-liberalisme yang dikaitkan dengan globalisasi.

Terdapat tiga dimensi penting dalam pembangunan sosial (Groch *et al.*, 2013; Chaudhary, 2006; Bank Dunia, 2005; Lukman *et al.*, 2002; Beverly & Sherraden, 1997). Pertama, meningkatkan kualiti kehidupan sosial. Kedua, mengambil kira elemen sosial. Ketiga, meningkatkan penyertaan komuniti. Dimensi pertama merupakan komponen penting dalam meningkatkan kualiti kehidupan sosial seperti kesihatan, pemakanan,

pendidikan, perumahan, kerohanian, perkhidmatan awam, perbandaran dan peluang pekerjaan. Inti pati dimensi kedua ialah memberi penekanan yang sama kepada aspek pembangunan dalam ekonomi dan teknologi kerana aspek-aspek ini juga memberi pengaruh terhadap negara seperti melambatkan pembangunan ekonomi dan menyempitkan peluang pekerjaan. Komuniti menjadi sebahagian daripada proses pembangunan melalui proses penggubalan, pelaksanaan, penilaian dan pengawalan dasar, program dan projek pembangunan. Penyertaan dan penglibatan komuniti sangat signifikan supaya pelaksanaan perancangan menjadi lebih adil, seimbang dan dapat meneroka masyarakat paling asas dalam piramid kelas sosial.

Dalam pembangunan sosial, komuniti menjadi objek utama pembangunan. Mereka harus dibawa bersama dalam pembentukan dasar dan pelaksanaan program kerana dapat memberi implikasi yang penting dan berpanjangan. Dasar yang telah ditetapkan memerlukan penyertaan dan sokongan semua pihak demi kejayaan projek atau program yang akan dilaksanakan (Bochel *et al.*, 2009; Chatterjee & Vadapalli, 2009; Bank Dunia, 2005; Bessant, Watts, Dalton & Smith, 2005; Gil, 1981). Penyertaan komuniti memberi tiga implikasi penting. Pertama, komuniti dapat mempengaruhi proses menggubal dasar yang berkaitan dengan pengagihan dan penggunaan sumber pembangunan sosial yang lebih produktif. Kedua, penglibatan komuniti dapat meningkatkan taraf hidup sosial melalui pengurusan program yang teratur dan diterima baik. Ketiga, penyertaan komuniti harus berfungsi untuk memastikan mereka adalah kelompok paling layak menerima faedah pembangunan sosial tersebut dan diberikan peluang yang sewajarnya. Penyertaan yang dimaksudkan adalah penglibatan dalam proses membuat keputusan, perancangan, penggubalan dasar, agihan sumber produktif, pemilihan projek dan pelaksanaan serta pengagihan faedah dalam pembangunan sosial (PBB; 2013, 2010, 1969).

Kamaruddin (2003) memetik pendapat Sakiko Fukuda Parr yang mengaitkan hubungan yang erat antara pembangunan manusia dengan pembangunan ekonomi dan politik. Beliau menekankan bahawa pembangunan manusia bergantung kepada kejayaan kedua-dua pembangunan tersebut. Pembangunan politik pula bergantung kepada jumlah masyarakat miskin yang diberikan kuasa menerusi sistem demokrasi yang berkesan dalam membuat keputusan penting terutamanya yang bersangkutan dengan peluang mereka untuk terlibat dalam proses pembangunan yang saksama.

3.8 KESIMPULAN

Memahami konsep dan teori pembangunan sosial dapat memberi kejelasan strategi dan hala tuju pembangunan sesebuah negara. Memilih pendekatan yang betul dapat meningkatkan keberkesanan program pembangunan sosial, mengurangkan kos dan menggalakkan perkembangan pembangunan manusia dalam tempoh yang lebih singkat.

Sesebuah negara tidak perlu meniru atau mengikut pelaksanaan program pembangunan sosial negara lain kerana keberkesanan sesuatu program pembangunan sosial ditentukan oleh pelbagai faktor seperti keperluan masyarakat, tahap pendidikan dan kadar pendapatan. Sebaik-baiknya ialah memahami benar-benar keperluan masyarakat dan memilih konsep pembangunan sosial yang dapat memenuhi keperluan sosial utama kumpulan sasaran.