

MENGADAPTASI MATLAMAT PEMBANGUNAN LESTARI 1 (SDG 1) “TIADA KEMISKINAN” BAGI MEMBANTERAS FENOMENA PENGEMIS KANAK-KANAK DI MALAYSIA

*(Adapting Sustainable Development Goal 1 (SDG 1)
“No Poverty” to Eliminate the Phenomenon of Child Beggars in
Malaysia)*

Nur Natasha Eiman Abdullah
a169222@siswa.ukm.edu.my

Nurul Hidayat Ab Rahman*
nhidayat@ukm.edu.my

Fakulti Undang-undang, Universiti Kebangsaan Malaysia.

Pengarang koresponden (*Corresponding author*): *

Rujukan makalah ini (*To cite this article*): Nur Natasha Eiman Abdullah & Nurul Hidayat Ab Rahman. (2023). Mengadaptasi matlamat pembangunan lestari 1 (SDG 1) “Tiada kemiskinan” bagi membanteras fenomena pengemis kanak-kanak di Malaysia. *Kanun: Jurnal Undang-undang Malaysia*, 35(1), 69–94. [https://doi.org/10.37052/kanun.35\(1\)no4](https://doi.org/10.37052/kanun.35(1)no4)

Peroleh: Received:	9/3/2022	Semakan: Revised:	19/5/2022	Terima: Accepted:	12/12/2022	Terbit dalam talian: Published online	1/1/2023
-----------------------	----------	----------------------	-----------	----------------------	------------	--	----------

Abstrak

“Tiada Kemiskinan” (SDG 1) ialah sasaran pertama daripada 17 Matlamat Pembangunan Lestari 2030 yang menjadi tunjang utama bagi pelaksanaan hak asasi yang lain seperti hak untuk hidup, kesihatan, pendidikan, penyertaan dan lain-lain untuk golongan kanak-kanak. Pengemis kanak-kanak khususnya adalah antara golongan rentan yang terkesan dari segi perlindungan hak asasi kerana ketidakstabilan ekonomi menyebabkan golongan ini berhadapan dengan diskriminasi sosial, ekonomi dan persekitaran. Makalah ini dihasilkan untuk menganalisis tahap perlindungan undang-undang terhadap pengemis kanak-kanak di Malaysia menurut Konvensyen Mengenai Hak Kanak-kanak (CRC) dan Akta Kanak-kanak 2001 [Akta 611] bagi melihat kelemahan yang boleh ditambah baik melalui pengadaptasian SDG 1. Penulisan ini

ialah penyelidikan undang-undang tulen yang menggunakan kaedah kualitatif dan analisis kandungan. Kelemahan dalam aspek perlindungan yang dikenal pasti ialah undang-undang yang lapuk dan tidak relevan, ketiadaan data lengkap pengemis kanak-kanak dan inisiatif pembasmian kemiskinan yang tidak berkesan. Oleh sebab itu, makalah ini mencadangkan pengharaman aktiviti mengemis oleh kanak-kanak melalui penggubalan undang-undang baharu, pembentukan dasar bagi menghapuskan kemiskinan serta peningkatan perkhidmatan kebajikan bagi kanak-kanak.

Kata kunci: Hak asasi, kemiskinan, kelestarian, Matlamat Pembangunan Lestari 2030, pengemis kanak-kanak, SDG 1

Abstract

“No Poverty” (SDG 1) is the first of the 17 Sustainable Development Goals 2030 that serves as the foundation for the fulfilment of other fundamental human rights such the right to life, health, education, participation, and others for children. Child beggars, in particular, are one of the most vulnerable groups in terms of human rights protection because economic insecurity causes this group to endure social, economic, and environmental discrimination. This article was written to examine the extent of legal protection provided to child beggars in Malaysia under the Convention on the Rights of the Child (CRC) and the Child Act 2001 (Act 611) in order to identify shortcomings that may be addressed through the adaptation of SDG 1. This writing is a purely legal study that employs qualitative methodology and content analysis. Shortcomings in protection that have been identified are outdated and obsolete regulations, the absence of complete data on child beggars, and inefficient poverty reduction measures. As a result, this article suggests the prohibition of child begging through the adoption of new legislation, the drafting of new policies to eradicate poverty, as well as the enhancement of child welfare services.

Keywords: Human rights, poverty, sustainability, Sustainable Development Goals 2030, child beggars, SDG 1

PENDAHULUAN

Kepesatan ekonomi, teknologi dan sosial pada peringkat global telah meningkatkan kualiti hidup masyarakat di seluruh dunia. Namun begitu, kepesatan tersebut terbantut apabila tercetusnya pandemik *Coronavirus*

(COVID-19) pada September 2020. Menurut Persatuan Bangsa-bangsa Bersatu (PBB), pandemik ini mengakibatkan fenomena *reversing decades of progress* yakni merujuk kegagalan usaha global untuk meningkatkan taraf kehidupan manusia sejagat, termasuklah isu kemiskinan melalui pelaksanaan Matlamat Pembangunan Lestari 2030 (SDG 2030). Orang miskin, kanak-kanak dan wanita adalah antara golongan yang sangat terkesan daripada 88 juta orang yang dicatatkan berada di paras kemiskinan pada tahun 2020 akibat COVID-19, yakni menyamai jumlah yang dicatatkan pada tahun 2017. Perkara ini secara jelas memberikan bayangan bahawa secara purata, satu daripada lima orang kanak-kanak di seluruh dunia hidup dalam keadaan miskin yang melampau (World Bank, 2020). Krisis kemiskinan akan meningkatkan risiko kegiatan mengemis dalam kalangan kanak-kanak bagi tujuan kelangsungan hidup. Menurut Ketua Setiausaha Agung PBB untuk Hal Ehwal Ekonomi dan Sosial, Liu Zhenmin, prinsip-prinsip yang terkandung dalam SDG 2030 bersesuaian bagi tujuan fasa pasca pemulihan COVID-19. Oleh hal yang demikian, 17 matlamat SDG 2030 dan 169 sasaran perlu dihidupkan melalui pelaksanaan dasar, polisi atau perundangan. Pelaksanaannya yang disasarkan selama 15 tahun meliputi aspek sosial, ekonomi dan persekitaran. Prinsip utama SDG 2030, iaitu “*Leave No One Behind*” ialah prinsip yang menjunjung keadilan untuk semua, yakni mereka yang tercicir sebelum ini berpeluang melibatkan diri dalam proses pembangunan sesebuah negara. Selain itu, keadilan juga dapat dicapai dengan pemeliharaan hak rakyat, terutamanya golongan rentan, seperti gelandangan, orang kurang upaya (OKU), wanita dan kanak-kanak (Simpson & Kaminski, 2007). Pengadaptasian SDG 1 ialah matlamat asas untuk dicapai kerana kenaikan kadar kemiskinan dalam sesebuah negara akan membentuk ketidakadilan serta mengancam integriti populasi. Selain itu, kemiskinan akan melemahkan hubungan sosial rakyat dan boleh melumpuhkan pertumbuhan ekonomi sesebuah negara. Seterusnya, 17 matlamat yang terkandung dalam SDG 2030 saling berkait menyebabkan pencapaian SDG 1 menjadi sangat signifikan bagi pencapaian pembangunan lestari di sesebuah negara. Sebagai contoh, peratus kemiskinan yang tinggi akan merencatkan ekonomi negara, meningkatkan kadar pengangguran serta menyebabkan diskriminasi terhadap capaian kesihatan yang akhirnya boleh menjurus kepada konflik kesihatan (Osborn *et al.*, 2015).

Penulisan ini akan memfokuskan kepada perlindungan hak dan kebajikan pengemis kanak-kanak di Malaysia. Sasaran SDG 1.2 adalah untuk mengurangkan sekurang-kurangnya separuh daripada jumlah

lelaki, wanita dan kanak-kanak yang hidup dalam keadaan kemiskinan melampau dengan merujuk laras definisi dan metrik kemiskinan pada peringkat nasional. Melalui SDG 2030, sasaran untuk menangani kemiskinan secara global buat pertama kalinya telah disasarkan kepada kanak-kanak. Sasaran tersebut telah menetapkan bahawa keadaan kanak-kanak yang berumur 0-17 tahun hendaklah dikenal pasti dan direkodkan kepada sasaran SDG. Sasaran SDG 1A menyasarkan bahawa bantuan dan keperluan daripada pelbagai sumber sentiasa disalurkan kepada golongan yang memerlukan. Objektif SDG 1B pula merujuk pelaksanaan kerangka polisi pada peringkat nasional, benua dan antarabangsa untuk menghapuskan krisis kemiskinan (Morton *et al.*, 2017). Sasaran dalam SDG 1 mencerminkan bahawa terdapat usaha untuk melindungi keperluan individu miskin, termasuklah pengemis kanak-kanak. Usaha ini merupakan petunjuk penjagaan kebajikan dan kesejahteraan kanak-kanak yang hidup dalam keadaan kemiskinan pada peringkat global. Hal ini selari dengan laporan UNICEF yang menganggarkan garis kemiskinan sesebuah negara (PGK) akan meningkat selari dengan fenomena pengemis atau buruh kanak-kanak kerana fenomena tersebut saling berkait. Keberkesanan pelaksanaan SDG 1 melalui jaminan pendapatan isi rumah disasarkan mampu mengurangkan kadar kemiskinan, sekali gus membanteras aktiviti mengemis dalam kalangan kanak-kanak (Morton *et al.*, 2017).

Isu pengemis kanak-kanak ialah isu global yang belum mencapai titik noktah, terutamanya di negara maju. Menurut PBB, satu daripada tiga orang kanak-kanak tidak memiliki tempat tinggal yang selesa, satu daripada lima orang kanak-kanak tidak mempunyai capaian kepada air bersih, dan satu daripada tujuh orang kanak-kanak tidak mempunyai capaian kesihatan yang mencukupi. Sebagai tambahan, 2.2 bilion orang kanak-kanak hidup dalam keadaan kemiskinan yang melampau, iaitu tanpa keperluan yang mencukupi bagi tujuan kelangsungan hidup. Hal ini jelas menunjukkan bahawa kemiskinan menghalang kanak-kanak daripada mendapat hak asasi sehingga menjurus kepada aktiviti mengemis. Kegiatan mengemis juga boleh mendatangkan tekanan fizikal kepada kanak-kanak kerana dieksploitasi oleh ibu bapa dan masyarakat secara umum. Kebanyakan pengemis kanak-kanak berhadapan dengan risiko kesihatan mental yang berpunca daripada penderaan verbal, gangguan dan penghinaan oleh orang awam. Perkembangan mereka akan terbantut kerana tidak berpeluang untuk bersekolah, diikuti dengan tahap kesihatan yang merudum akibat

malnutrisi serta pendedahan kepada pelbagai bahaya jenayah, seperti gangguan seksual (Fuseini & Daniel, 2018).

Walaupun perlindungan terhadap pengemis kanak-kanak serta pembanteras kemiskinan penting, namun fenomena ini masih belum ditangani secara menyeluruh dan bersepadu di Malaysia. Pada Persidangan Matlamat Pembangunan Lestari pada tahun 2019, dinyatakan pengumpulan maklumat mengenai masyarakat miskin merupakan cabaran besar. Oleh itu, terdapat keperluan untuk mengkaji semula peruntukan sedia ada dalam Akta Kanak-kanak 2012 [Akta 611] dan Akta Orang-orang Papa 1977 [Akta 183] yang telah lapuk dek zaman. Kerajaan Malaysia perlu menjalankan tanggungjawab bagi melindungi hak asasi golongan ini seperti yang termaktub dalam triti antarabangsa, iaitu Konvensyen mengenai Hak Kanak-kanak (CRC) 1989 yang juga bersamaan dengan sasaran-sasaran SDG 1. Kegagalan melindungi hak konstitutif manusia yang bergantung pada sumber material, seperti harta benda dan pemakanan merupakan satu bentuk pencabulan hak asasi bagi golongan pengemis kanak-kanak. Oleh itu, penulisan ini akan mentakrifkan terma pengemis kanak-kanak, menganalisis peranan SDG 1, menyatakan isu dan cabaran pengadaptasian SDG 1 serta penjelasan peruntukan yang berkaitan dengan perlindungan hak kanak-kanak dalam CRC dan Akta 611 sebelum cadangan penambahbaikan diutarakan.

DEFINISI PENGEMIS KANAK-KANAK DI MALAYSIA

Artikel 1 CRC telah menetapkan had umur 18 tahun ke bawah sebagai umur kanak-kanak, iaitu selari dengan had umur dalam Akta 611. Akta 611 telah menggariskan kanak-kanak sebagai golongan yang mesti diberikan perlindungan penuh dan ditempatkan di lokasi selamat sekiranya diancam oleh apa-apa hal yang mengganggu perkembangan psikososialnya (Mohd Ramlan *et al.*, 2014; Norruzeyati & Mohammad Rahim, 2018).

Seterusnya, berdasarkan laporan European Commission (2012) yang bertajuk *Report for the Study on Typology and Policy Responses to Child Begging in the EU*, definisi pengemis kanak-kanak ialah kanak-kanak yang terlibat dalam aktiviti mengemis, sama ada dengan pemantauan ibu bapa atau individu dewasa yang lain, mahupun jika tiada sebarang pemantauan oleh orang dewasa atau secara sendiri. Laporan Pertubuhan Buruh Antarabangsa (ILO) 2006 dan 2008 melabelkan aktiviti mengemis dalam kalangan kanak-kanak sebagai suatu bentuk penderaan dan eksploitasi yang amat serius. Antara lokasi yang terlibat dalam pemerdagangan

pengemis kanak-kanak ialah negara Asia, Eropah dan Afrika. Keadaan tersebut merampas hak asasi kanak-kanak, melumpuhkan potensi golongan ini untuk berkembang dengan sempurna secara fizikal dan mental, serta menjatuhkan martabatnya sebagai manusia (Tetteh, 2018).

Dana Darurat Kanak-kanak Bangsa-bangsa Bersatu (UNICEF) pula mengaitkan pengemis kanak-kanak dengan kanak-kanak jalanan (*children "of" the street*) yang merujuk golongan yang menghabiskan seluruh atau sebahagian besar waktunya di jalanan dan tidak memiliki hubungan kekeluargaan. Baltazar Namwata, dalam kajiannya telah mengkategorikan pengemis kanak-kanak kepada *beggars "on" the street*¹, *beggars "of" the streets*, *beggars "in" the streets*² dan *beggars of street families*³ (Tetteh, 2018). Fenomena pengemis kanak-kanak di Malaysia bermula dengan hanya terdapat beberapa orang pengemis di Tanah Melayu sebelum tahun 1942. Jumlah tersebut telah meningkat secara mendadak selepas perang. Sekitar tahun 1954 sehingga 1955, jumlah pengemis di Tanah Melayu adalah antara 734 sehingga 832 orang. Daripada jumlah tersebut, 59 orang wanita tidak mempunyai suami dan 27 orang daripadanya mempunyai tanggungan, iaitu anak kecil. Menerusi tinjauan rawak di seluruh negara yang melibatkan 734 orang pengemis di kawasan bandar dan luar bandar, dianggarkan lebih daripada 90% orang pengemis terdiri daripada golongan profesional dan amatur, dan sekurang-kurangnya 50% terdiri daripada golongan biasa tanpa sebarang pengalaman. Seksyen 32 Akta 611 menjelaskan larangan terhadap penggunaan kanak-kanak bagi aktiviti mengemis yakni meliputi kegiatan meminta atau menerima sedekah, sama ada melalui kaedah menawarkan khidmat nyanyian, bermain, membuat persembahan atau jualan bagi mendapatkan wang (Fuziah, 2016).

Fenomena ini ialah satu sindiket atau dikategorikan sebagai jenayah terancang kerana pengemis kanak-kanak sering menjadi mangsa

- 1 Golongan ini terdiri daripada kanak-kanak yang mengemis di jalanan bagi tujuan menyara diri sendiri atau keluarga. Golongan ini juga akan menghabiskan masanya seharian di jalanan dan akan pulang ke tempat tinggal setelah aktiviti mengemis selesai.
- 2 Kategori kedua dan ketiga mempunyai maksud yang lebih kurang sama, iaitu *beggars "of" the streets* dan *beggars "in" the streets*, iaitu kanak-kanak yang mengemis di jalanan dan kemudiannya tidur dan tinggal di kawasan aktiviti pengemisan. Kebiasaannya, pengemis kanak-kanak jenis ini mempunyai hubungan yang tidak rapat dengan keluarganya, iaitu tidak lagi tinggal bersama-sama keluarga kerana telah melarikan diri atau telah diabaikan oleh keluarga atau tinggal di jalanan sebatang kara.
- 3 Pengemis ini masih mempunyai ibu bapa yang turut mengemis. Oleh sebab itu, kanak-kanak di bawah kategori ini akan mengikuti jejak langkah keluarga untuk mengemis di jalanan.

eksploitasi atau pemerdagangan manusia. Eksploitasi pengemis ini sering dilandaskan untuk tujuan keagamaan bagi membentuk stigma dalam kalangan masyarakat supaya mudah menyumbang wang kepada kanak-kanak tersebut. Di Malaysia, kebanyakan pelajar lelaki, terutamanya di sekolah agama atau tahfiz, sering terlibat dalam aktiviti mengemis di jalanan. Pelajar ini dijanjikan kelonggaran atau pelepasan bayaran bagi yuran pengajian, penginapan atau makanan di sekolah tersebut kerana telah berusaha mendapatkan derma daripada orang awam. Terdapat kanak-kanak yang dicatikan anggota badannya untuk menjayakan aktiviti mengemis. Menurut Seni, pengemis dewasa yang cacat penglihatan sering dibantu dan ditemani kanak-kanak kecil yang berumur antara lima hingga tiga belas tahun yang berkemungkinan besar ialah ahli keluarganya sendiri yang akan membantu aktiviti mengemis sepanjang hari (Delap, 2009; Saeed, 2013). Terdapat kanak-kanak secara sukarela terdorong untuk mengemis demi membantu ekonomi keluarga (Delap, 2009; Saeed, 2013).

“TIADA KEMISKINAN” (SDG 1) SEBAGAI HAK KANAK-KANAK

Deklarasi pelaksanaan agenda dunia SDG 2030 menerima reaksi daripada pelbagai pihak pada peringkat antarabangsa dan nasional. SDG 1 bertemakan “Tiada Kemiskinan” mempunyai tujuh sasaran dan 13 petunjuk. Ringkasan bagi SDG 1 yang berkenaan dengan perbincangan mengenai pengemis kanak-kanak ditunjukkan dalam Jadual 1.

Jadual 1 Ringkasan bagi SDG 1 tentang perbincangan mengenai pengemis kanak-kanak.

No.	Sasaran	No.	Petunjuk
1.2	Menjelang 2030, pengurangan sekurang-kurangnya separuh bahagian lelaki, wanita dan kanak-kanak daripada semua peringkat umur yang hidup dalam kemiskinan dalam semua dimensinya mengikut definisi nasional.	1.2.1	Kadar penduduk yang hidup di bawah garis kemiskinan negara, mengikut jantina dan umur.
		1.2.2	Peratusan lelaki, wanita dan kanak-kanak daripada semua peringkat umur yang hidup dalam kemiskinan dalam semua dimensi mengikut definisi nasional.

No.	Sasaran	No.	Petunjuk
1.A	Memastikan penggemblengan yang ketara daripada pelbagai sumber, termasuk melalui kerjasama pembangunan yang dipertingkatkan, untuk menyediakan cara yang mencukupi dan boleh diramal bagi negara membangun, khususnya negara kurang maju, untuk melaksanakan program serta dasar demi menamatkan kemiskinan dalam semua dimensinya.	1.A.1	Jumlah geran bantuan pembangunan rasmi daripada semua penderma yang memfokuskan kepada pengurangan kemiskinan sebagai bahagian daripada pendapatan negara kasar negara penerima.
		1.A.2	Bahagian jumlah perbelanjaan kerajaan untuk perkhidmatan penting yakni pendidikan, kesihatan dan perlindungan sosial.
1.B	Membangunkan kerangka polisi pada peringkat nasional, serantau, dan antarabangsa berdasarkan strategi pembangunan yang bersifat pro-kemiskinan dan peka jantina bagi menyokong pelaburan yang mempercepatkan pembasmian kemiskinan.	1.B.1	Perbelanjaan sosial awam yang pro-kemiskinan.

(Sumber: PBB, 2020)

SDG 1.2 menyasarkan pengurangan sekurang-kurangnya separuh daripada perkadaran jumlah lelaki, wanita dan kanak-kanak yang hidup dalam kemiskinan melampau. Seterusnya, SDG 1A memfokuskan pergerakan bantuan. SDG 1B adalah mengenai pelaksanaan kerangka polisi pada peringkat nasional, benua serta antarabangsa dalam memacu usaha membanteras kemiskinan di seluruh dunia. Berdasarkan laporan SDG 2020 oleh PBB, populasi yang hidup dalam keadaan miskin melampau telah pun menurun daripada 15.7 peratus kepada 10 peratus dalam tempoh lima tahun, bermula dari tahun 2010. Nowcast telah menganggarkan kemiskinan global pada tahun 2019 sebanyak 8.2 peratus sahaja, dan sebelum berlakunya pandemik COVID-19 pada akhir tahun yang sama data awal menunjukkan jangkaan enam (6) peratus sahaja penduduk global yang dijangkakan kekal di kedudukan miskin melampau pada tahun 2030. Kemiskinan secara umumnya ialah keadaan serba kekurangan yang dialami oleh setiap isi rumah miskin. Menurut Norzita dan Siti

Hadijah (2014), isi rumah yang miskin dikenal pasti melalui kekurangan sumber pendapatan bagi memperoleh keperluan asas, aras pendidikan yang rendah, tidak memiliki harta benda, berpenyakit, kekurangan sumber makanan, ketiadaan pakaian dan tempat tinggal yang bersesuaian. Selain itu, golongan miskin juga kebiasaannya tidak mempunyai pekerjaan yang baik bagi menjamin kelangsungan hidup. Keadaan tersebut menyebabkan isi rumah miskin tidak mampu berdikari dan keluar daripada lingkaran kemiskinan tanpa bantuan dan sokongan daripada pihak berwajib (Fuseini & Daniel, 2018).

Definisi kemiskinan bergantung pada konteks penggunaan atau kajian yang dijalankan. Konsep kemiskinan turut merujuk garis pendapatan minimum yang diperlukan oleh isi rumah untuk keperluan makanan dan keperluan asas. Pendapatan Garis Kemiskinan (PGK) antarabangsa telah digariskan sebanyak US\$1.25 dengan mengambil kira status 15 buah negara termiskin di dunia dan US\$2.00 sehari pula dianggap sebagai kemiskinan sederhana yang mewakili garis kemiskinan bagi negara membangun. Penentuan kelompok miskin di Malaysia ditentukan oleh PGK yakni berdasarkan pendapatan bulanan minimum isi rumah. Menurut Jabatan Perangkaan Malaysia dan Unit Perancang Ekonomi pada 2015, isi rumah miskin di Semenanjung Malaysia adalah sebanyak RM940 ke bawah bagi kawasan bandar dan RM870 di kawasan luar bandar. Isi rumah miskin di Sabah pula, berpendapatan sebanyak RM1160 ke bawah di kawasan bandar dan RM1180 di kawasan luar bandar. Bagi negeri Sarawak, pendapatan sebanyak RM1040 ke bawah di kawasan bandar dan RM920 di luar bandar. PGK bagi isi rumah miskin tegar di Semenanjung Malaysia pula masing-masing sebanyak RM580 bagi kawasan bandar dan luar bandar. Masalah kemiskinan bandar paling banyak dialami oleh golongan B40 yakni mereka yang memiliki gaji 40 peratus terendah daripada taburan pendapatan. Oleh itu, kerajaan telah mengkategorikan penduduk berdasarkan pendapatan yang diperolehi, iaitu B40, M40 dan T20 bagi memudahkan saluran bantuan kepada golongan miskin di negara ini (Mohd Ramlan *et al.*, 2014).

Perkaitan antara isu kemiskinan dan fenomena mengemis adalah kerana ketiadaan sokongan kewangan serta urbanisasi pesat. Kemajuan bandar akan menyebabkan tekanan ekonomi yang lebih tinggi kerana peningkatan jumlah penduduk mengakibatkan permintaan terhadap peluang pekerjaan, perumahan dan capaian kepada kegiatan ekonomi turut bertambah. Kos sara hidup yang tinggi menyebabkan sesetengah golongan terdorong untuk mengemis. Bahkan, terdapat antara mereka yang menjadikan aktiviti

mengemis sebagai mata pencarian utama. Pembasmian kemiskinan ini memerlukan usaha multidimensi yang merangkumi aspek pendapatan, pendidikan, kesihatan, keselamatan tempat tinggal, kewangan, peribadi, sosial dan politik seperti yang digariskan dalam SDG 2030. Kerajaan Malaysia hendaklah mengambil pendekatan bersepadu dan tidak terikat pada aspek ekonomi sahaja, tetapi memberi prioriti kepada elemen pendidikan dan kesihatan (Norzita & Siti Hadijah, 2014).

PERLINDUNGAN UNDANG-UNDANG TERHADAP PENGEMIS KANAK-KANAK

Konvensyen Mengenai Hak Kanak-kanak (CRC)

CRC ialah konvensyen yang memberikan hak sivil, politik, ekonomi, sosial, dan kebudayaan kepada golongan kanak-kanak yang telah diratifikasi pada 17 Februari 1995. Berdasarkan konvensyen ini, usaha mengimplementasikan hak kanak-kanak harus meliputi prinsip:- (i) tanpa diskriminasi; (ii) kepentingan terbaik terhadap kanak-kanak; (iii) kehidupan dan perkembangan kanak-kanak; serta (iv) penglibatan kanak-kanak. Konvensyen ini memperkenalkan konsep kepentingan kanak-kanak yang terdiri daripada hak untuk hidup seperti dalam Artikel 6, 24 dan 27. Seterusnya, hak untuk membangunkan keperibadian diintegrasikan melalui pendidikan dalam Artikel 6, 18, 23, 28 dan 29. Ketiga, hak untuk dilindungi daripada semua jenis penganiayaan penyalahgunaan dadah, mangsa perang, mangsa pelarian, dan mangsa pengangkatan seperti dalam Artikel 7, 8, 20, 33 dan 34. Akhir sekali, hak penyertaan disebut dalam Artikel 12, 14, 16, 17 dan 31.

Umumnya, CRC menghuraikan penjagaan istimewa bagi kanak-kanak berbanding orang dewasa. CRC mendorong negara ahli agar lebih bertanggungjawab dalam usaha menjaga kesejahteraan golongan ini dengan mengiktiraf segala hak asasi mereka, seperti hak untuk hidup, hak untuk membesar dengan sihat, hak untuk menikmati taraf hidup dan pemeliharaan sempurna dalam suasana kekeluargaan. Selain itu, kanak-kanak berhak mendapat identiti sebagai individu dan warganegara serta dilindungi daripada kesukaran atau rintangan dalam hidup semasa hal-hal kecemasan, peperangan, tempoh sebagai pelarian, pendedahan terhadap eksploitasi atau jenayah (Verhellen, 2000). Konvensyen tersebut mengandungi tiga bahagian dan 54 buah artikel tentang hak kanak-kanak, pelaksanaan dan penguatkuasaan, implikasi, pengiktirafan konvensyen dan implikasinya.

Pada awalnya, kerangka konvensyen tersebut diterapkan dengan sebuah doktrin yang membenarkan pemerintah menahan dan memenjarakan pengemis kanak-kanak kerana terlibat dalam kegiatan haram dan terlarang, iaitu dinamakan sebagai, “*Doctrine of Irregular Situations*”. Kanak-kanak yang pada masa tersebut tidak mempunyai medium untuk bersuara sering ditindas dan ditempatkan di institusi bersama-sama dengan penjenayah lain. Doktrin tersebut dilihat sebagai tidak adil kerana menghukum kanak-kanak miskin yang cuba mendapatkan kelangsungan hidup. Pada tahun 1990, semua negara yang telah meratifikasi CRC bersependapat tentang wujudnya pergeseran dalam kandungan konvensyen tersebut maka kanak-kanak diberikan hak penglibatan. Mereka tidak lagi dianggap sebagai golongan yang perlu sepenuhnya bergantung pada arahan dan kuasa orang dewasa. Implementasi CRC di negara dunia adalah bersifat pelbagai dan masih terdapat negara yang belum berjaya mencapai tahap minimum yang ditetapkan. Masih terdapat golongan kanak-kanak yang terdedah kepada ancaman ekonomi, sosial, kebudayaan dan konflik politik. Malaysia khususnya mempunyai kes-kes yang melibatkan penderaan, pengabaian, eksploitasi dan pemerdagangan kanak-kanak yang tinggi. Hal ini menunjukkan bahawa kanak-kanak masih tidak diberi penjagaan, perlindungan serta pemulihan sosial yang bersesuaian selaras dengan kehendak CRC. Selain itu, pendekatan polisi “toleransi kosong” (*zero tolerancy*) dalam usaha membasmi aktiviti mengemis melalui hukuman penjara terhadap pengemis dilihat tidak bersesuaian dengan prinsip hak asasi manusia, walaupun dijangkakan akan berkesan (Muhammad Syukri & Osman, 1997; Verhellen, 2000).

Akta Kanak-kanak 2001 [Akta 611]

Undang-undang pertama yang digubal bagi memelihara hak kanak-kanak di Malaysia ialah Akta Kanak-kanak dan Orang Muda 1947 [Akta 232], yakni mengkanunkan antara lain tentang isu penganiayaan tetapi tidak menyeluruh. Penganiayaan berdasarkan Seksyen 2(1)(b) ialah:-

- (a) kekerasan fizikal seperti yang zahir seperti lebam-lebam, patah tulang dan kecederaan tubuh yang lain-lain;
- (b) mengabaikan, yang membayangkan kegagalan untuk memelihara kesihatan dan keselamatan kanak-kanak;
- (c) meninggalkan dan mendedahkan; atau
- (d) perkosaan.

Seterusnya, terdapat peruntukan berkaitan dengan pengemis kanak-kanak dalam Seksyen 4(1) Akta 232, iaitu, “*Mana-mana orang yang mempunyai tanggungjawab ke atas mana-mana kanak-kanak ... membenarkan kanak-kanak tersebut untuk berada di mana-mana jalan, premis atau tempat dengan tujuan untuk mengemis ... boleh dikenakan hukuman penjara dalam tempoh tidak lebih daripada tiga bulan, atau denda tidak lebih daripada dua ratus lima puluh ringgit atau kedua-duanya sekali.*” Walaupun terdapat elemen yang jelas berkaitan dengan penalti dan hukuman terhadap penganiayaan kanak-kanak dan kesalahan yang melibatkan kegiatan mengemis di jalanan oleh kanak-kanak, akta tersebut masih dilihat tidak kemas dan menimbulkan pelbagai kekeliruan dari segi definisi khususnya. Definisi “kanak-kanak” dalam Seksyen 2 Akta tersebut telah dihadkan kepada yang berumur 14 tahun ke bawah. Mereka yang berumur 14 tahun ke atas, dan kurang daripada 18 tahun pula dikenali sebagai “orang muda”. Antara kekeliruan yang timbul termasuklah adakah perlindungan bagi kesalahan penganiayaan dalam undang-undang ini hanya diberikan khusus kepada golongan kanak-kanak sahaja tanpa melibatkan golongan orang muda. Seterusnya, definisi penganiayaan yang terkandung dalam akta ini hanya meliputi kekerasan fizikal, pengabaian dan perkosaan tanpa menyentuh hal tentang penganiayaan emosi dan mental. Akhir sekali, penalti yang dikenakan adalah terlalu ringan, terutamanya bagi kesalahan membenarkan kanak-kanak mengemis. Menyedari tentang kelemahan dan kelompangan akta tersebut, kerajaan telah menggubal akta baharu yang dikenali sebagai Akta Perlindungan Kanak-kanak 1991 [Akta 468] yang memansuhkan Akta 232. Akta ini bersifat lebih lengkap dan menyeluruh berbanding Akta 232 dari sudut definisi kanak-kanak, huraian penganiayaan dan penalti yang lebih berat bagi kedua-dua kesalahan menganiaya dan membenarkan kanak-kanak mengemis. Namun demikian, masih wujud beberapa kelemahan yang dapat dikesan selepas Akta 468 ini dikuatkuasakan, iaitu wujud banyak pertindanan dengan beberapa statut perundangan yang lain. Kerajaan akhirnya menggubal Akta Kanak-kanak 2001 [Akta 611] bagi mengatasi segala masalah dan sekali gus memansuhkan Akta 468 (Norzita & Siti Hadijah, 2014).

Akta 611 bertujuan untuk menyelaraskan semua undang-undang berkaitan dengan kanak-kanak dalam satu akta yang komprehensif dan digubal berlandaskan beberapa kenyataan dasar, iaitu:-

- (1) mengiktiraf bahawa seseorang kanak-kanak itu bukan sahaja membawa kepada kunci kehidupan, tetapi juga pembangunan dan kemakmuran masyarakat di Malaysia;

- (2) mengiktiraf dan mengetahui bahawa kanak-kanak memerlukan perlindungan, pemeliharaan dan bantuan khas, selepas kelahiran, untuk membolehkannya turut serta dan menyumbang secara positif dalam membentuk masyarakat Malaysia madani yang unggul;
- (3) mengiktiraf bahawa setiap kanak-kanak berhak untuk mendapatkan perlindungan dan bantuan dalam apa-apa jua perkara tanpa mengira apa-apa jenis perbezaan;
- (4) mengakui bahawa keluarga ialah kumpulan asas dalam masyarakat yang seharusnya menyediakan suasana semula jadi bagi tumbesaran, penyaraan dan kebajikan semua anggota, khususnya kanak-kanak; dan
- (5) mengiktiraf peranan dan tanggungjawab keluarga dalam masyarakat.

Kerajaan turut menekankan beberapa isu penganiayaan yang bukan sahaja memfokuskan penganiayaan fizikal dan emosi, tetapi pengabaian terhadap kanak-kanak turut dikategorikan sebagai perbuatan menganiaya kanak-kanak. Perlindungan dan pemeliharaan terhadap kanak-kanak telah pun diperincikan di bawah Seksyen 17(1)(a) sehingga Seksyen 17(1)(k) seperti yang berikut:-

“Pengertian kanak-kanak yang memerlukan pemeliharaan dan perlindungan

17. (1) Seseorang kanak-kanak memerlukan pemeliharaan dan perlindungan jika—

...

(k) kanak-kanak itu dibenarkan berada di mana-mana jalan, premis atau tempat bagi maksud—

(i) mengemis atau menerima sedekah, sama ada atau tidak dengan dalih menyanyi, bermain, membuat persembahan atau menawarkan apa-apa jua untuk jualan; atau

(ii) menjalankan penjajaan yang menyalahi undang-undang, loteri haram, perjudian atau aktiviti lain yang menyalahi undang-undang yang memudaratkan kesihatan dan kebajikan kanak-kanak itu ...”

Maka, jelaslah bahawa undang-undang di Malaysia memberi perlindungan kepada kanak-kanak daripada menjalankan sebarang aktiviti mengemis kerana perbuatan itu dianggap sebagai sebuah bentuk penganiayaan terhadap kanak-kanak oleh pihak ibu bapa atau penjaga kanak-kanak tersebut. Tambahan pula, Akta 611 juga telah menggariskan beberapa definisi bagi jenis penganiayaan kanak-kanak yang terkandung

dalam Seksyen 17(2), iaitu termasuklah penganiayaan fizikal, emosi, seksual dan pengabaian terhadap kanak-kanak. Secara harfiahnya, kegiatan mengemis di jalanan tidak diberikan penjelasan secara menyeluruh dalam akta ini, namun kategori penganiayaan tersebut dirumuskan sebagai kegagalan ibu bapa untuk memenuhi keperluan asas seperti makanan, pakaian, kediaman, rawatan, penyeliaan atau pengawalan anak daripada sebarang bahaya sehingga kanak-kanak terpaksa menjaga diri sendiri dan menjadi pengemis. Akta ini juga mengukuhkan lagi perlindungan kepada kanak-kanak yang menjalankan aktiviti mengemis dengan peruntukan hukuman bagi kesalahan berhubung kebajikan kanak-kanak di bawah Seksyen 32. Selain itu, perbuatan membiarkan kanak-kanak tinggal tanpa sebarang pengawasan oleh ibu, bapa atau penjaga juga merupakan satu kesalahan di bawah Seksyen 33.

Usaha memberi perlindungan terhadap kebajikan kanak-kanak juga dibuktikan melalui peruntukan Seksyen 3(1) akta yang sama yang memperuntukkan tentang penubuhan sebuah majlis yang dikenali sebagai, “Majlis Penyelaras bagi Perlindungan Kanak-kanak”, manakala Seksyen 7 pula adalah tentang penubuhan “Pasukan Perlindungan Kanak-kanak” yang dipertanggungjawabkan untuk menjaga kebajikan kanak-kanak. Majlis Penyelaras hendaklah menubuhkan kumpulan di seluruh Malaysia bagi maksud menyelaraskan sebarang perkhidmatan setempat kepada keluarga serta kanak-kanak yang memerlukan perlindungan selepas mengalami hal-hal yang telah dinyatakan dalam Seksyen 17(1)(a) sehingga Seksyen 17(1)(b) Akta 611. Kewujudan Akta Kanak-kanak 2001 dilihat sebagai satu mekanisme yang mengubah landskap perundangan berkenaan dengan membawa isu penganiayaan kanak-kanak di Malaysia ke hadapan. Hal ini jelas dilihat dalam peruntukan dalam undang-undang terkini memberikan perincian yang lebih mendalam tentang perihal pengemis kanak-kanak berbanding akta-akta yang digubal di Malaysia sebelum ini.

ISU DAN CABARAN PENGADAPTASIAN SDG 1 BAGI MEMBANTERAS FENOMENA PENGEMIS KANAK-KANAK DI MALAYSIA

Pada tahun 2019, Jabatan Penerangan Malaysia mencatatkan dalam Laporan Indikator Matlamat Pembangunan Mampan bahawa kerajaan telah pun berjaya mencapai sasaran untuk mengurangkan kadar kemiskinan, serta memperluas capaian terhadap kemudahan kesihatan dan pendidikan di Malaysia. Usaha Malaysia dalam penganjuran persidangan “*Malaysia*

SDG Summit 2019” dengan tema “*Accelerating Progress on the SDGs: Whole of Nation Approach*” adalah bertujuan meningkatkan kesedaran dan kolaborasi antara ahli akademik, Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu, belia dan sektor swasta. Persidangan tersebut berjaya menaikkan kadar pencapaian matlamat dan sasaran yang diketengahkan dalam SDG secara keseluruhannya. Hasil daripada pelbagai usaha dan inisiatif yang dijalankan oleh kerajaan dalam usaha mengurangkan kadar kemiskinan di Malaysia telah membuahkan hasil apabila ukuran PGK negara telah mencatatkan penurunan bagi kadar kemiskinan negara dari tahun 2016, iaitu 7.6% kepada 5.6% pada tahun 2019. Penurunan ini memberikan indikator bahawa program, inisiatif dan insentif bagi mengurangkan kadar kemiskinan oleh pihak kerajaan dengan kerjasama pihak swasta atau badan bukan kerajaan adalah berkesan. Jurang kadar peratusan bagi kemiskinan tegar di Malaysia juga mencatatkan penurunan daripada 0.6%, iaitu melibatkan 45,004 buah isi rumah pada tahun 2016 kepada 0.4% dalam tempoh tiga tahun dengan melibatkan 27,158 buah isi rumah (Narimah *et al.*, 2012).

Namun begitu, walaupun catatan kadar kemiskinan dilihat semakin bertambah baik, golongan miskin tegar di Malaysia tetap mengalami kesukaran untuk menampung kehidupan hingga membuka ruang kepada sesetengah keluarga untuk mengemis di jalanan sebagai sumber pendapatan. Hal yang demikian menyebabkan fenomena pengemis kanak-kanak masih terus berleluasa di Malaysia sehingga hari ini. Selain itu, terdapat juga jurang perbezaan bagi jumlah pendapatan isi rumah miskin dengan isi rumah miskin tegar. Telah dicatatkan bahawa kadar kemiskinan yang diukur melalui PGK mencatatkan RM989 sebagai pendapatan bagi isi rumah golongan miskin, manakala RM620 ialah pendapatan isi rumah sebulan untuk golongan miskin tegar. Malaysia seperti negara lain sudah semestinya menghadapi beberapa cabaran untuk memastikan sasaran SDG 1 dapat dicapai melalui usaha dan inisiatif kerajaan, contohnya ketiadaan data lengkap pengemis kanak-kanak, dan ketidakcekapan pengaplikasian sasaran SDG dalam inisiatif kerajaan.

Ketiadaan Data Lengkap Pengemis Kanak-kanak

Perancangan pelaksanaan setiap matlamat SDG oleh PBB adalah bersifat komprehensif dan menyeluruh. Sebagai contoh, beberapa pecahan sasaran dengan petunjuk yang lebih spesifik telah diketengahkan dalam SDG 1 untuk diusahakan oleh setiap negara. Hal ini demikian adalah untuk

memastikan SDG 2030 dapat dicapai secara menyeluruh oleh semua warga global. Kaedah yang dilaksanakan oleh PBB sentiasa memerlukan pengumpulan jumlah data yang besar, terperinci dan terkini serta melalui proses analisis yang mendalam. Maka, tanpa pengumpulan data berkenaan dengan pengemis kanak-kanak yang mencukupi untuk dikuantifikasi dan diberi pemantauan, adalah mustahil untuk kerajaan mengenal pasti fokus sasaran yang hendak diketengahkan serta menentukan jumlah individu yang tergolong di bawah satu sasaran tersebut bagi mengenal pasti bajet kewangan (Mohammad Ramzi, 2015; Mohd Ramlan *et al.*, 2014).

Pada Sidang Kemuncak Matlamat Pembangunan Lestari (SDG) 2019 di Malaysia, pengumpulan data bagi masyarakat di bawah garis kemiskinan termasuklah kanak-kanak telah dinyatakan sebagai cabaran utama kerajaan. Hal ini kerana golongan ini secara lazimnya tidak mempunyai capaian kepada kemudahan teknologi dan juga informasi yang berkaitan. Walhal, maklumat mengenai golongan tersebut sangat signifikan bagi memastikan perlindungan serta pertolongan yang sewajarnya dapat disalurkan kepada mereka. Tanpa adanya data yang berkaitan, golongan tersebut akan didiskriminasikan secara tidak langsung oleh pihak yang ingin menyalurkan bantuan. Namun begitu, haruslah ditekankan bahawa pengumpulan data dalam ruang lingkup yang besar, proses menganalisis data serta mengemas kini data dari semasa ke semasa memerlukan kos yang amat tinggi dari sudut teknologi. Pihak kerajaan hendaklah bersedia untuk memperuntukkan sebahagian daripada belanjawan kewangan negara bagi tujuan tersebut. Selain itu, kemudahan yang dapat ditawarkan kepada rakyat Malaysia dalam capaian atau akses kepada teknologi serta persediaan mereka dari segi kebolehan menggunakan aplikasi tersebut mampu menjadi antara faktor yang boleh membantu pihak kerajaan dalam membasmi kemiskinan seperti kehendak matlamat SDG 1. Seterusnya cabaran dari segi data masyarakat yang hidup di bawah garis kemiskinan ini wujud bukan sahaja kerana data tersebut bersifat terhad, tetapi tidak dikemas kini secara berkala. Hal ini dapat dibuktikan melalui analisis data terbuka yang disediakan oleh Kementerian Pembangunan Wanita, Keluarga dan Masyarakat (KPWK) pada tahun 2019 yang mencatatkan bahawa jumlah keseluruhan bagi bilangan kes orang papa mengikut negeri, termasuk lelaki dan perempuan adalah sebanyak 3221 orang. Namun demikian, jumlah tersebut tidak memperincikan data bagi pengemis kanak-kanak yang hakikatnya turut menyumbang kepada permasalahan tersebut. Seterusnya, kerajaan perlu mempunyai kepakaran untuk mengumpul serta mengendalikan data secara efisien dan penuh integriti. Data dalam jumlah

yang besar hanya dapat digunakan sekiranya dianalisis dengan penuh ketelitian. Data tersebut dapat membantu usaha menyelesaikan masalah kemiskinan serta memberikan perlindungan kepada pengemis kanak-kanak. Pengumpulan data yang tidak berkesan mencerminkan kegagalan strategi dasar serta ketidakupayaan mengukur kemajuan yang dicapai dari semasa ke semasa bagi sesuatu program yang dijalankan. Hal ini menyebabkan kerajaan gagal merancang dan melaksanakan dasar yang bersesuaian bagi menangani krisis yang telah sekian lama membelenggu negara (Noralina & Siti Hajar, 2017).

Ketidakcekapan Pengaplikasian Sasaran SDG dalam Inisiatif Kerajaan

Pelaksanaan SDG 2030 pada peringkat nasional memerlukan belanjawan kewangan yang besar dalam tempoh 15 tahun demi memastikan kelancaran pelaksanaan misi global ini. Berdasarkan laporan yang diterbitkan oleh Bank Dunia, pengiraan kasar bagi kos penyediaan jaringan keselamatan sosial untuk membanteras kemiskinan tegar di seluruh dunia sahaja berjumlah sekitar US\$66 billion setahun. Berdasarkan laporan tersebut, telah dicatatkan bahawa kebergantungan negara terhadap yayasan yang menyalurkan bantuan kewangan sahaja tidak akan dapat mewujudkan pencapaian baik bagi sesebuah kerajaan yang berhasrat untuk mencapai visi pembangunan lestari (World Bank, 2020). Dalam konteks dalam negara, pemberian bantuan kerajaan dilihat tidak berkembang sama sekali kerana banyaknya jurang dalam pembiayaan wang bantuan dan penyampaian perkhidmatan kepada golongan bersasar, iaitu miskin tegar. Namun begitu, usaha kerajaan bertambah baik kerana terdapatnya pengkhususan bagi peruntukan dana yang disediakan bagi pelaksanaan SDG di Malaysia. Sebagai contoh, kerajaan Malaysia telah menyediakan peruntukan dana sebanyak RM20 juta di bawah strategi keempat dalam Belanjawan Negara 2021, iaitu bagi “Menjamin Kelestarian Sumber”. Peruntukan tersebut telah disediakan bagi memastikan penyelarasan dalam semua keputusan berkaitan dengan pelaksanaan SDG 2030 dengan kerjasama PBB serta mengusahakan bantuan dana daripada ahli sektor swasta yang lain. Selain itu, kerajaan turut memberikan sokongan terhadap kerjasama dalam kalangan ahli Dewan Rakyat dan Dewan Negara serta pihak lain termasuk ahli akademik, profesional, badan bukan kerajaan (NGO) sebagai rakan kongsi untuk berbincang, menyelidik dan mengemukakan laporan cadangan kepada Parlimen atau jawatankuasanya dalam usaha menggerakkan pelaksanaan SDG 2030 dengan peruntukan

sebanyak RM5 juta kepada “*All-Party Parliamentary Group Malaysia on SDG*” (APPGM-SDG).

Peruntukan kewangan yang telah disalurkan oleh pihak kerajaan dalam usaha mengadaptasi matlamat SDG 2030 di negara ini tidak dilakukan secara menyeluruh pada peringkat pentadbiran setiap negeri, tetapi hanya tertumpu di bahagian persekutuan sahaja. Walhal, pelaksanaan pada peringkat negeri dan komuniti adalah sama penting dengan program nasional kerana kumpulan berisiko tinggi lebih mudah untuk dikesan dan disasarkan. Selain itu, tertakluk pada undang-undang dan sistem pentadbiran, kedua-dua persekutuan dan negeri mempunyai peruntukan kuasa masing-masing yang mestilah dihormati dan diikuti sebaik-baiknya. Oleh hal yang demikian, pelancaran program bagi tujuan ini hendaklah dijalankan secara serampang dua mata bagi memastikan kejayaan SDG 2030 (Noralina & Siti Hajar, 2017).

Kekurangan Inisiatif bagi Mengatasi Isu Kemiskinan

Inisiatif bagi mengatasi isu kemiskinan di negara ini masih memerlukan perincian rapi, terutamanya dalam usaha memahami serta menterjemahkan petunjuk yang termaktub dalam SDG 1. Ketiadaan inisiatif yang spesifik untuk mengatasi isu kemiskinan kanak-kanak, khususnya pengemis kanak-kanak berkait rapat dengan kesedaran awam terhadap kepentingan SDG 2030. Sehingga kini, istilah kelestarian masih kedengaran sangat asing dan tidak difahami oleh banyak pihak, termasuk pekerja di sektor kerajaan walaupun telah dilaksanakan lebih dari tempoh lima tahun sejak 2015 lagi. Hal ini menyebabkan matlamat SDG sukar diukur atau diterjemahkan dalam bentuk pelaksanaan khususnya bagi tujuan pengadaptasian pada peringkat nasional.

Seperti yang sedia maklum, kerajaan Malaysia sentiasa komited dalam usaha meningkatkan kesejahteraan rakyat, terutama golongan rentan seperti golongan miskin. Hal ini dapat dilihat menerusi pembentangan Belanjawan Negara tahun 2015, iaitu kerajaan memberikan pelbagai bantuan kewangan, contohnya, peruntukan Bantuan Rakyat 1 Malaysia (BR1M) sebanyak RM950 untuk keluarga dengan pendapatan bulanan kurang daripada RM3000 sebulan. Di samping itu, kerajaan meneruskan bantuan RM100 kepada semua kanak-kanak pada peringkat sekolah rendah dan menengah dengan jumlah peruntukan keseluruhan sebanyak RM540 juta. Tambahan lain, kerajaan memperuntukkan sebanyak RM1.2 bilion untuk membantu rakyat yang terdiri daripada golongan keluarga miskin, kanak-kanak, orang kurang upaya dan warga tua. Seterusnya, pada tahun 2019, kerajaan turut memperuntukkan Bantuan Sara Hidup (BSH)

yang dianggap bantuan yang lebih bersasar dan mengambil kira saiz isi rumah. Terdapat peruntukan tambahan RM120 kepada keluarga yang mempunyai anak yang berumur kurang 18 tahun dan tertakluk pada empat (4) orang anak. Semua insentif ini hanya dinikmati oleh golongan B40 sahaja yakni golongan yang dilihat sebagai kumpulan sasaran kerajaan. Walaupun kerajaan memperkenalkan rancangan untuk membendung masalah ini, namun kemiskinan bandar tetap menjadi isu utama sehingga hari ini kerana kos sara hidup terus meningkat saban tahun. Hal yang demikian menyebabkan banyak keluarga hidup dalam kesusahan dan tidak berkemampuan menampung kehidupan mereka selaras dengan tahap yang disarankan dalam SDG 1 (Mohd Ramlan *et al.*, 2014).

Selain itu, kebanyakan program yang telah dianjurkan hanya memberikan impak yang sederhana atau sama sekali tidak dapat menyumbang kepada peningkatan pendapatan keluarga. Oleh yang demikian, kerajaan perlulah menggunakan indeks kemiskinan dalam pelbagai dimensi bagi meluaskan lagi cakupan bantuan. Kerajaan perlulah menasaskan kumpulan yang perlu dibantu berasaskan kekurangan mereka dalam beberapa dimensi kemiskinan seperti pemakanan, pendidikan, kesihatan, perumahan dan pakaian. Selain itu, tidak kurang pentingnya ialah program pembasmian kemiskinan minda yang membelenggu golongan miskin, iaitu sikap mereka yang mudah berpuas hati, menyerah kalah tanpa berusaha sehingga terperangkap dalam fenomena ini secara berpanjangan. Penyelidik turut menekankan bahawa variasi bantuan kewangan yang ditawarkan oleh kerajaan setakat hari ini hanya cukup untuk memenuhi keperluan minimum kanak-kanak yang berasal daripada keluarga kurang berkemampuan. Pakej bantuan tersebut dicadangkan menggabungkan latihan kewangan, bahan pendidikan, produk kesihatan dan kemahiran hidup. Sebagai contoh, pemberian biasiswa, bantuan pakaian seragam sekolah, sumbangan makanan percuma di kantin sekolah dan peluang yang lebih pelbagai untuk mendapatkan latihan kemahiran. Kaedah-kaedah ini bukan sahaja dapat mengurangkan beban kewangan keluarga dan membantu kanak-kanak daripada mengalami kesukaran hidup yang boleh mempengaruhi kesejahteraan mereka, malahan mampu mengelakkan daripada berlakunya fenomena pengemis kanak-kanak (Noralina & Siti Hajar (2017).

CADANGAN PENAMBAHBAIKAN BAGI MEMBANTERAS FENOMENA PENGEMIS KANAK-KANAK

Malaysia sentiasa proaktif dalam membanteras kemiskinan dalam kalangan masyarakat pada setiap peringkat umur. Hal tersebut dibuktikan

melalui pelaksanaan pelbagai program dan inisiatif kerajaan untuk mengurangkan kadar kemiskinan penduduk secara konsisten. Setiap dasar dan undang-undang yang telah digubal adalah untuk memastikan penghapusan kemiskinan tegar, iaitu secara tidak langsung membantu menyudahkan krisis pengemis kanak-kanak. Namun begitu, Malaysia masih memerlukan perubahan dari sudut undang-undang dan polisi sedia ada bagi tujuan penambahbaikan. Peruntukan undang-undang atau pun polisi sedia ada adalah kurang mantap kerana kurangnya koordinasi dan kerjasama antara sektor-sektor di negara ini untuk membasmi kemiskinan kanak-kanak. Contohnya, aliran maklumat antara pihak berkepentingan sangat lemah serta tidak teratur. Hal tersebut membantutkan pembasmian kemiskinan dan penghapusan fenomena pengemis kanak-kanak. Terdapat beberapa cadangan penambahbaikan yang relevan dengan demografi negara untuk dipertimbangkan pengaplikasiannya.

Penggubalan Undang-undang Antipengemis

Terdapat banyak negara yang mengkategorikan mengemis sebagai jenayah yakni perbuatan yang melanggar keamanan atau mengganggu ketenteraman awam. Sebagai contoh, negara Jerman, Itali, Perancis, dan Poland telah meletakkan syarat khusus yang melarang perbuatan mengemis termasuklah yang dilakukan bersama-sama dengan kanak-kanak. Selain itu, terdapat juga beberapa buah negara yang membenarkan kegiatan mengemis secara pasif. Contohnya, beberapa bahagian di Switzerland telah melarang perbuatan mengemis yang aktif dan agresif kerana perbuatan tersebut merupakan jenayah terhadap orang awam. Selain itu, penjelasan terhadap dasar atau polisi berkaitan dengan perbuatan mengemis yang dilarang hendaklah diberi penekanan kepada orang awam supaya lebih cakna tentangnya. Setakat ini, kerajaan Malaysia hanya melarang perbuatan sindiket mengemis kanak-kanak secara paksa dalam Kanun Keseksaan. Namun begitu, peruntukan undang-undang sedia ada ini tidak menyeluruh kerana terhad dan tidak melindungi hak rakyat untuk tidak diganggu. Seterusnya, pembentukan undang-undang bagi melarang aktiviti pengemis juga hendaklah diasaskan kepada pelanggaran keharmonian dan kesejahteraan awam. Maka dicadangkan undang-undang antipengemis dapat diterapkan sebagai tindakan yang berdiri sendiri ataupun dikelola oleh peraturan “Ketertiban Umum” atau *public order* (European Commission, 2012).

Pada Februari 2022, Puan Rosmahwati Ishak, Timbalan Ketua Pengarah Bahagian Strategik Jabatan Kebajikan Masyarakat (JKM) menjelaskan

kepada pihak awam bahawa isu pengemis sukar untuk ditangani kerana ketiadaan peruntukan undang-undang yang mencukupi (BERNAMA, 2022). Oleh hal yang demikian, satu kajian semakan berkenaan dengan Akta Orang-orang Papa 1977 akan dilakukan sehingga tahun 2023 bagi memutuskan keperluan untuk mewujudkan satu akta baharu atau meminda statut sedia ada dalam usaha menangani fenomena pengemis jalanan. Statut yang berusia lebih dari empat dekad adalah lapuk dan tidak relevan untuk digunakan pada masa kini. Statut tersebut hanya bertujuan melindungi dan memulihkan golongan terbabit serta tidak mempunyai elemen penguatkuasaan, termasuk denda terhadap pengemis. Oleh hal yang demikian, semakan tersebut adalah bagi menetapkan hala tuju yang lebih khusus dalam menghadapi isu berkaitan pengemis dan gelandangan. Antara lain, kelompangan utama dari sudut perundangan ialah ketiadaan punca kuasa dan perundangan yang khusus dalam pengoperasian serta pengendalian golongan tersebut sehingga menyebabkan ibu kota Malaysia, iaitu Kuala Lumpur dibanjiri oleh golongan pengemis. Daripada rekod didapati jumlah keseluruhan orang papa yang tinggal di institusi kelolaan JKM⁴ adalah seramai 7312 orang dari tahun 2017 hingga tahun 2021.

Pembentukan Dasar bagi Menghapuskan Kemiskinan

Fenomena pengemis jalanan di negara ini hanya dapat diselesaikan melalui pembanteras faktor utama, iaitu kemiskinan. Oleh sebab itu, pemerintah disarankan untuk mengkaji semula polisi dan dasar ekonomi negara supaya bersifat lebih inklusif kepada golongan miskin atau rentan yang tinggal di kawasan bandar khususnya. Peranan Dasar Ekonomi Baru dan Rancangan Malaysia perlulah dikaji semula bagi menganalisis masalah kemiskinan di bandar dengan lebih mendalam kerana konflik tersebut boleh menyebabkan timbulnya masalah-masalah sosial yang lebih serius lagi. Walaupun tidak dinafikan terdapat usaha berterusan yang dilakukan oleh pihak berkuasa untuk menyelesaikan masalah tersebut, adalah penting agar kesaksamaan dalam pertumbuhan ekonomi negara antara kawasan luar bandar dan bandar dikaji semula demi memastikan pembangunan yang dilaksanakan seimbang serta adil kepada semua pihak. Dalam usaha membincangkan isu pendapatan pula, kerajaan hendaklah mengkaji semula PGK kerana penentu asas bagi PGK

4 Pengemis yang berumur bawah 60 tahun yang tidak mempunyai waris, akan ditempatkan di Desa Bina Diri (DBD), manakala yang berumur 60 tahun ke atas pula dihantar ke Rumah Sri Kenangan (RSK) kelolaan JKM menurut Akta Orang Papa 1977.

seperti kos makanan, utiliti dan perumahan yang semakin meningkat sehingga menyumbang kepada kemiskinan bandar di Kuala Lumpur. Selain mengkaji semula dasar dan PGK yang ditetapkan oleh kerajaan bagi menangani isu kemiskinan bandar dan luar bandar, kemiskinan juga dapat ditangani melalui program antikemiskinan. Program tersebut dapat memastikan kesejahteraan anggota masyarakat berada dalam keadaan baik kerana dapat meningkatkan pendapatan melalui latihan kemahiran dan tawaran peluang pekerjaan bagi golongan yang memerlukan. Hal tersebut secara tidak langsung dapat menjaga kesejahteraan kanak-kanak secara menyeluruh. Sebagai contoh, Switzerland telah melaksanakan Strategi Antikemiskinan yakni strategi tersebut tertumpu pada inisiatif menambah pendapatan keluarga yang miskin, seterusnya dapat mengurangkan jumlah kanak-kanak miskin tegar dan sekali gus memerangi fenomena pengemis kanak-kanak di Switzerland (Mohd Ramlan *et al.*, 2014; Narimah Samat *et al.*, 2012).

Strategi seterusnya adalah dengan memberikan faedah keselamatan sosial yang mencukupi seperti bantuan manfaat kanak-kanak, iaitu pemberian faedah tunai kepada penjaga yang tinggal bersama-sama dengan kanak-kanak. Seterusnya, elaun khas kanak-kanak, iaitu pemberian faedah tunai kepada ibu atau ibu bapa yang bercerai tetapi terlibat dalam penjagaan dan pengurusan anak. Selain itu juga, elaun bersalin ialah pemberian elaun kepada wanita hamil yang tidak bekerja, bekerja sendiri atau bekerja tetapi tidak menerima apa-apa bentuk faedah sebagai ibu. Elaun penjaga juga patut diberikan kepada pengasuh yang membesarkan anak-anak setelah ibu atau bapa anak itu telah meninggal dunia. Akhir sekali, elaun kewangan juga boleh diperolehi melalui manfaat perumahan, iaitu sebuah rancangan bantuan yang menyediakan isi rumah yang dilengkapi dengan kemudahan asas kehidupan. Semua bentuk inisiatif ini tidak lain adalah bertujuan untuk membasmi kemiskinan dengan lebih efektif dan efisien (Noralina & Siti Hajar, 2017).

Kerajaan Malaysia juga sepatutnya mempertimbangkan untuk melaksanakan sebuah program nasional untuk memerangi kemiskinan secara konsisten dan berkala seperti yang telah dilaksanakan oleh Switzerland. Menerusi strategi ini, kerajaan perlu menubuhkan sebuah jawatankuasa khas bagi menyelia hal ehwal berkaitan dengan wanita dan kanak-kanak yang berada dalam kemiskinan. Jawatankuasa ini penting bagi memantau keadaan hidup mereka dan membolehkan bantuan disampaikan kepada semua golongan masyarakat tanpa keciciran. Maka, usaha aktif pihak kerajaan, pihak swasta serta ahli masyarakat menerusi strategi ini akan meletakkan fokus kepada usaha memerangi kemiskinan

kanak-kanak. Hal ini adalah sejajar dengan tanggungjawab antarabangsa yang diratifikasi oleh Malaysia dalam CRC dan pengadaptasian matlamat SDG 1.2. Oleh sebab itu, kerajaan disyorkan untuk meneruskan program pembasmian kemiskinan serta melaksanakan pembangunan sosioekonomi untuk kepentingan dan kesejahteraan rakyat Malaysia. Sekiranya kemiskinan dapat dikawal, ancaman terhadap kesejahteraan kanak-kanak seperti aktiviti mengemis oleh kanak-kanak dapat dikurangkan dan dihapuskan secara sepenuhnya (Allen *et al.*, 2016).

Meningkatkan Sistem Perkhidmatan Kebajikan Kanak-kanak

Walaupun kerajaan Malaysia menjalankan pelbagai inisiatif bagi meningkatkan kualiti hidup masyarakat, namun inisiatif tersebut tidak mencukupi dan menyeluruh. Bantuan kewangan semata-mata tidak memberi jaminan kesejahteraan buat kanak-kanak kerana penghadan jumlah dan tempoh masa bantuan tersebut akan diterima. Maka, kepelbagaian bentuk bantuan harus ditawarkan bagi membuka peluang yang sama rata dan mewujudkan keadaan yang saksama bagi semua kanak-kanak. Sebagai contoh, bantuan pendidikan, penjagaan kesihatan, sokongan sosial dan profesional serta perlindungan terhadap diskriminasi terhadap golongan minoriti. Seterusnya, sebagai sebuah negara berbilang kaum dan etnik, masalah timbul daripada keciciran beberapa golongan rentan yang terdiri daripada masyarakat orang asli atau lain-lain golongan minoriti. Perhatian hendaklah diberikan kepada kumpulan tersebut yang sering kali dipinggirkan sehingga kualiti hidup masyarakat tersebut tidak diberi penekanan oleh pihak kerajaan dalam pembangunan sesuatu dasar atau polisi (Muhammad Syukri & Osman, 1997).

Cadangan seterusnya ialah keperluan pemantauan secara berkala bagi memastikan pemberian bantuan secara adil dan saksama. Di samping itu, terdapat juga keluarga dan kanak-kanak yang tidak mempunyai kesedaran tentang jenis bantuan sosial awam yang ditawarkan oleh kerajaan menyebabkan mereka tidak pernah menuntutnya. Proses mendapatkan bantuan terlalu ketat dan menyusahkan sehingga menimbulkan rasa tidak yakin, takut serta malu boleh menyebabkan golongan tersebut berputus asa untuk mendapatkan bantuan yang ada. Sistem kesejahteraan kanak-kanak perlu dilaksanakan dengan berkesan dan cekap untuk membolehkan semua bantuan sampai kepada penerima yang layak dan memerlukan. Dengan erti kata lain, penyediaan maklumat dan bantuan haruslah cekap, telus dan sistematik untuk semua kanak-kanak sama ada tinggal di bandar atau di luar bandar.

Tambahan itu, terdapat juga pengagihan bantuan yang bertindih yakni pelbagai jenis bantuan disalurkan kepada orang yang sama, sementara terdapat golongan yang tidak menerima bantuan sama sekali. Oleh itu, disyorkan agar saluran bantuan disatukan di bawah satu bumbung yang sama agar lebih sistematik dan teratur. Dalam konteks Malaysia saranan ini adalah ideal dan dicadangkan agar hal ini dapat dikepalai oleh JKM sebagai penyelarar utama. Iceland telah menubuhkan sebuah badan jawatankuasa khas, iaitu *Welfare Watch*, yang memantau segala saluran bantuan dan mengurus tadbir segala perihal dan isu bagi menangani masalah kemiskinan di Iceland, termasuklah yang melibatkan golongan kanak-kanak. Maka, dalam memberi cadangan penambahbaikan kepada sistem kebajikan di Malaysia, penelitian terhadap sistem kebajikan dan kaedah pambanteras kemiskinan dan pengemis kanak-kanak di negara Switzerland dan Iceland merupakan antara contoh yang terbaik. Yang berikut ialah persamaan kaedah yang dijalankan di kedua-dua buah negara (Nilsson *et al.*, 2016; European Commission, 2012):

- (1) Kerajaan hendaklah menyediakan sumber kewangan atau peruntukan dana yang mencukupi bagi pembangunan kanak-kanak.
- (2) Kerajaan hendaklah memberikan perkhidmatan bantuan dan kebajikan yang berkualiti tinggi.
- (3) Kerajaan hendaklah memastikan semua kanak-kanak diberikan peluang yang sama untuk hidup.

KESIMPULAN

SDG 1 memfokuskan pambanteras kemiskinan semua lapisan masyarakat dalam sesebuah negara. Aspek ini ialah sasaran yang paling penting untuk dicapai kerana kenaikan kadar kemiskinan akan membentuk ketidakadilan serta ancaman terhadap integriti rakyat yang seterusnya akan melumpuhkan ekonomi. Oleh itu, usaha kerajaan Malaysia untuk membanteras kemiskinan hendaklah dilaksanakan berdasarkan petunjuk dan pengadaptasian SDG 1 dalam penguatkuasaan undang-undang dan sistem pentadbiran di Malaysia. Penghapusan krisis kemiskinan ini sekali gus membanteras fenomena pengemis kanak-kanak. Hasil penelitian perlindungan terhadap kanak-kanak yang mengemis dalam statut nasional serta lain-lain inisiatif oleh pihak kerajaan jelas masih tidak dapat memberi perlindungan menyeluruh kepada golongan pengemis kanak-kanak apatah lagi membasminya.

Pengadaptasian SDG 1 ke dalam kerangka undang-undang dan sistem pentadbiran di Malaysia umumnya berkembang dengan progresif tetapi belum berada pada tahap yang terbaik. Sistem perundangan sedia ada melindungi kebajikan kanak-kanak tetapi masih tidak mencukupi dan memerlukan lebih banyak penambahbaikan seperti yang dicadangkan. Maka, usaha kerajaan hendaklah dilakukan secara proaktif dan efisien dengan kerjasama pihak swasta serta masyarakat awam bagi membasmi fenomena pengemis kanak-kanak di Malaysia melalui pengadaptasian SDG 1, iaitu sebuah matlamat dalam SDG 2030.

RUJUKAN

- Akta Kanak-kanak 2012 [Akta 611]
Akta Orang-orang Papa 1977 [Akta 183]
Allen, C., Metternicht, G., & Wiedmann, T. (2016). National pathways to the Sustainable Development Goals (SDGs): A comparative review of scenario modelling tools. *Environmental Science & Policy*, 66, 199–207.
Bernama. (2022, 19 Februari). *Keputusan pinda atau wujud akta baharu pengemis diketahui tahun depan – JKM*. Bernama.com. https://www.bernama.com/bm/b_fokus/news.php?id=2053567
Delap, E., (2009). *Begging for change: Research findings and recommendations on forced child begging in Albania/Greece, India and Senegal*. Anti-Slavery International. https://ecommons.cornell.edu/bitstream/handle/1813/100895/ASI_2009_CL_Albania_Begging_for_Change.pdf?sequence=1
European Commission. (2012). *Report for the study on typology and policy responses to child begging in the EU*. European Commission. https://ec.europa.eu/antitrafficking/sites/antitrafficking/files/report_for_the_study_on_typology_and_policy_responses_to_child_begging_in_the_eu_0.pdf
Fuseini, T., & Daniel, M. (2018). Exploring the stressors and resources of Muslim child beggars in Dagbon of Northern Ghana in the context of child rights and existing realities. *Cogent Social Sciences*, 4(1), 1–14.
Fuziah Shaffie. (2016). Early child welfare policy and services in colonial Malaya. *International Review of Management and Marketing*, 6(S8), 33–36.
Konvensyen Mengenai Hak Kanak-kanak (CRC), 20 November, 1989.
Mohammad Ramzi Zakaria. (2015). Kecuaian dan pengabaian kanak-kanak oleh ibu bapa: Kedudukannya di bawah Akta Kanak-kanak 2001 dan prinsip syariah. *Jurnal Undang-undang dan Masyarakat*, 19, 37–49.
Mohd Ramlan Mohd Arshad, A-Ain Zubaidah Mustafa Kamal & Nur Dalila Arif. (2014). Street begging in Kuala Lumpur. *International Proceedings of Economics Development and Research*, 78, 1–5.
Morton, S., Pancheon, D., & Squires, N. (2017). Sustainable Development Goals (SDGs), and their implementation: A national global framework for health,

- development and equity needs a systems approach at every level. *Br Med Bull*, 124(1), 81–90.
- Muhammad Syukri Salleh & Osman Md. Yusoff. (1997). The poor people's perception of poverty and its implication on the realization of Islamic development in Kelantan, Malaysia. *Humanomics*, 13(3/4), 215–244.
- Narimah Samat, Yasin Abdalla Eltayeb Elhadary, Fatimah Mahdi Hijles, Suriati Ghazali & Morshidi Sirat. (2012). Poverty and deprivation: Using Geographic Information System in evaluating the accessibility of households to food retailers in Penang state, Malaysia. *Journal of Social Sciences and Humanities, e-BANGI* 7(2), 328–342.
- Nilsson, M., Griggs, D., & Visbeck, M. (2016). Map the interactions between Sustainable Development Goals. *Nature*, 534, 320–322.
- Noralina Omar & Siti Hajar Abu Bakar Ah. (2017). Poor children in Malaysia: Their index of objective wellbeing. *Southeast Asia: A Multidisciplinary Journal*, 17, 8–21.
- Norruzeyati Che Mohd Nasir & Mohammad Rahim Kamaluddin. (2018). Tinjauan literatur pemerdagangan dan eksploitasi kanak-kanak. *Jurnal Pembangunan Sosial*, 21, 135–154.
- Norzita Jamil & Siti Hadijah Che Mat. (2014). Realiti kemiskinan: Satu kajian teoritikal. *Jurnal Ekonomi Malaysia*, 48(1), 167–177.
- Osborn, D., Cutter, A., & Ullah, F. (2015). *Universal Sustainable Development Goals: Understanding the transformational challenge for developed countries*. Stakeholder Forum. https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/1684SF_-_SDG_Universality_Report_-_May_2015.pdf
- Saeed, S. (2013). *Regulation of begging in Mumbai: A critique of religious and secular laws and notions of power*. [Tesis Ph.D, University of Birmingham].
- Simpson, P. A., & Kaminski, M. (2007). Gender, organizational justice perceptions, and union organizing. *Employ Respons Rights Jurnal*, 19, 57–72.
- Tetteh, W. (2018). *The phenomenon of children beggars on the streets of Accra*. [Tesis Ph.D, University of Ghana].
- Verhellen, E. (2000). *Convention on the rights of the child: Background, motivation, strategies, main themes*. Garant.
- World Bank. (2020). *The World Bank Annual Report 2020*. <https://www.worldbank.org/en/about/annual-report#anchor-annual>