

Akademika 86(2), Oktober 2016:65-78

<http://doi.org/10.17576/akad-2016-8602-05>

Dilema Kemiskinan: Falsafah, Budaya dan Strategi

Poverty Dilemma: Philosophy, Culture and Strategies

KARTINI ABOO TALIB@KHALID

ABSTRAK

Artikel ini mengupas konsep kemiskinan yang perlu dinilai semula kerana faktor multidimensi yang menghambat usaha membasmi kemiskinan. Hambatan ini disebabkan tafsiran kemiskinan seringkali diukur dengan pendekatan ekonomi iaitu pendapatan isi rumah dan kekayaan atau sumber. Dilema dan punca kemiskinan adalah melepasi rasional ekonomi, maka pembolehubah kemiskinan harus merangkumkan keupayaan yang kurang atau lemah seperti ketiadaan akses kesihatan, pendidikan, infrastruktur, kebebasan politik dan hak asasi, sumber dan sebagainya. Perbincangan turut mengetengahkan kategori kemiskinan yang perlu dibaiki dengan mengenalpasti kategori kemiskinan jenis lain seperti invisible poor, vulnerable poor, kemiskinan kronik dan miskin bandar. Setiap satu kategori ini memperlihatkan konteks kemiskinan yang berbeza dari aspek kelas, komuniti dan spatial. Makalah ini menggariskan strategi pendekatan multidimensi berasaskan falsafah pemikiran tentang kemiskinan. Budaya kemiskinan dan stereotaip dianalisis dengan kritikal dan merumuskan bahawa kategori miskin ini perlu mengambil kira aspek sosialisasi, kefahaman, dan sekitaran. Tambahan lagi, artikel ini menegaskan penglibatan berterusan kerajaan dan badan bukan kerajaan melalui program intervensi untuk mengubah budaya dan kitaran gasar kemiskinan ini adalah amat perlu bagi memastikan usaha ini adalah konsisten bersesuaian dengan perubahan keadaan semasa dari aspek pendapatan isi rumah, bilangan ahli keluarga, inflasi, pengangguran, kesihatan, usia tua, dan sebagainya. Tambahan lagi, memandangkan bantuan kemiskinan diurus di Baitulmal, pejabat zakat negeri, dan badan kebajikan adalah wajar bagi institusi ini turut mengikut peredaran perubahan terhadap tafsiran kemiskinan, jenis bantuan, kelayakan bantuan dan sebagainya bagi membolehkan hak si miskin diagih dan dipelihara.

Kata kunci: Kemiskinan; kategori; strategi; budaya; multidimensi

ABSTRACT

The discourse in this article highlights the needs for poverty to be redefined and reconceptualized due to multidimensional factors that deter the efforts to alleviate poverty. The common measurement to identify poverty is always within the lens of rational economic approach based on income and wealth or resource-based. Poverty dilemma and causes are beyond economic rationality, thus poverty variables for redefinition must include capability deprivation such as limited or deprived access to health, education, infrastructure, political freedom and human rights, resources and many more. Poverty categories need to be refocused and must identify other categories such as the invisible poor, vulnerable poor, chronic poverty, and urban poverty. Each category represents different contexts in term of class, community and spatial. This article outlines the strategies of multidimensional approach to poverty that are grounded in the philosophy of poverty. Poverty culture and stereotypes are analysed critically and it justifies that poverty categories must consider the socialisation aspect, knowledge, and contexts. Additionally, such perspective also demands consistent intervention programs from the government and non-government organisations in order to change the poverty culture and vicious cycle. In fact, intervention programs must be able to cater contemporary changes to income level, size of family, inflation, unemployment, health issue, aged factor, etc. Most welfare assistances are managed by the Baitulmal, state alms, and state welfare agency; hence it is mandatory

for these institutions to equip themselves with the current issue on poverty definition, category, type of assistance, and entitlement to ensure that the rights of the poor is delivered and protected.

Keywords: Poverty; category; strategy; culture; multidimension

PENGENALAN

Artikel ini mengupas secara komprehensif beberapa perkara berkaitan dengan kemiskinan yang memerlukan penelitian baru dengan menganalisis sebab akibat serta petunjuk yang lebih baik agar kesejahteraan rakyat boleh direalisasikan. Artikel ini menggunakan pendekatan dalam konsep analisis dasar yang dipelopori oleh Weimer dan Vining (1999), Sabatier (1999), Howlett and Ramesh (1995), Haveman (1987) dan Palumbo (1987) dengan merungkai persoalan definisi dan dimensi yang memerlukan penelitian yang rapi sebelum rombakan terhadap pemberian bantuan dan perkhidmatan dilaksanakan. Melihat kepada konsep analisis dasar, persoalan pokok kepada perubahan terhadap dasar sedia ada ialah memulakan hujah mengenai definisi dan petunjuk kepada perkara yang boleh membuktikan rombakan adalah perlu disebabkan perubahan semasa masyarakat, ekonomi dan sebagainya. Memandangkan analisis dasar terutama dalam konteks bantuan rakyat miskin melibatkan jutaan ringgit wang negara yang diperoleh dari cukai rakyat, pengurusan bantuan oleh institusi-institusi kerajaan atau bukan kerajaan harus diberi garis panduan yang jelas tentang maksud kemiskinan, ukuran kemiskinan, dan jenis perkhidmatan agar bantuan yang disediakan bersifat terangkum.

Mengikut kaedah kebiasaan, pengukuran kemiskinan dilihat objektif dan mudah ukur iaitu menggunakan pendekatan rasional ekonomi semata-mata sedangkan kemiskinan adalah suatu fenomena yang berterusan, sentiasa ada dan menyulitkan pembangunan mampan ditemukan. Dimensi kemiskinan yang pelbagai menyukarkan usaha mengatasinya dicapai apabila hanya dengan satu pendekatan iaitu pendekatan rasional ekonomi semata-mata. Kemiskinan perlu dikupas dan ditelusuri dengan teliti dengan memahami akar umbi punca kemiskinan dan falsafah pemikiran yang berdebat tentang kemiskinan kerana kemiskinan adalah masalah yang ada di mana-mana ceruk dunia walau bagaimana maju dan bertamadun sesebuah negara itu. Berinjak dari mengupas falsafah pemikiran tentang kemiskinan, artikel

ini turut memperlihatkan bahawa kebanyakan pembinaan strategi mengatasi kemiskinan turut terikat dengan pendekatan rasional ekonomi. Artikel ini memperlihatkan hujah bahawa terdapat pelbagai dimensi yang perlu dipertimbangkan selain daripada ukuran pendapatan dan kekayaan untuk memastikan bantuan kepada golongan miskin benar-benar diagih, diterima, cukup, dan berdaya untuk mengeluarkan golongan miskin ini dari kitaran kasar kemiskinan.

Gambaran kemiskinan menghubungkan beberapa kata kunci seperti kekurangan, kesusahan, keperitan dan kepayahan hidup yang dihadapi oleh seseorang individu, sebuah keluarga, dan sesebuah komuniti. Usaha mengukur kemiskinan sering merujuk kepada bentuk yang objektif dan positif iaitu kaedah mudah kira seperti pendapatan isi rumah sebulan dan bilangan tanggungan. Kaedah ini diguna pakai dengan meluas bagi memudahkan penentuan kelayakan seseorang untuk menerima bantuan samada dalam bentuk tunai atau subsidi lain. Kenaikan kos hidup, harga barang, kenaikan tol, perkhidmatan, pendidikan dan sebagainya adalah tidak selari dengan kenaikan gaji bulanan. Dalam senario kebiasaan, apabila gaji naik maka harga barangan juga akan naik sekali ganda. Hal ini menjadi lebih buruk apabila harga minyak turut naik, maka semua kos barangan dan perkhidmatan turut naik. Kenaikan gaji yang sering bersaing dengan kenaikan harga barang dan perkhidmatan tidak memberikan manfaat kepada pengguna.

Tiada satu pun konsep kemiskinan yang universal dapat diterima pakai dalam semua konteks budaya, masyarakat, dan sepanjang masa. Dewasa ini, kemiskinan seringkali ditafsirkan dalam konteks pendapatan isi rumah pertengahan atau *medium income level* yang mana sesebuah isi rumah dianggap miskin jika mempunyai kurang daripada 50% pendapatan isi rumah pertengahan ini. Ada juga pengkaji yang mengukur tafsiran kemiskinan tegar dengan menetapkan garis sempadan minimum berdasarkan jumlah kalori makanan paling minimum yang diambil oleh seseorang semata-mata untuk terus hidup (Lassalle 1997).

PUNCA KEMISKINAN: SUATU PERSPEKTIF

Lauer (1971), Wilson and Aponte (1985) melihat kemiskinan berkongsi elemen yang sama iaitu boleh berpunca daripada kesan peperangan, sikap malas, faktor usia, fizikal kurang upaya dan tidak bekerja atau menganggur. Kemiskinan adalah suatu masalah umum maka ianya adalah masalah yang perlu ditangani oleh kerajaan. Katz (1989) menyatakan bahawa punca kemiskinan sebahagiannya adalah disebabkan oleh kegagalan dasar kerajaan untuk mengubati punca kemiskinan dan membiarkan masalah ini berakar umbi serta berlarutan. Keadaan ekonomi semasa yang sering naik turun berdepan dengan inflasi, kemerosotan pendapatan, dan pertambahan bilangan penganggur turut dilihat sebagai punca kepada kemiskinan.

Walaupun dalam keadaan ekonomi merosot telah semakin pulih dan dapat menyediakan kembali peluang pekerjaan, tetapi bayaran gaji yang rendah kepada bilangan pekerja yang ramai tetap tidak membantu mengurangkan kemiskinan kerana walaupun seseorang bekerja sepenuh masa atau melakukan lebih dari satu pekerjaan tetapi tidak mencukupi menanggung kos hidup, maka golongan ini kekal sebagai golongan pekerja yang bekerja tetapi masih miskin (Haveman 1987; Clark 2002).

Piven dan Cloward (1971:4-5) menjelaskan bahawa kemiskinan berpunca dari kegagalan mekanisme pasaran yang membawa masyarakat kedalam keadaan *social disorder* secara berterusan, serta perubahan pantas dalam konteks pengeluaran dan agihan menghalang masyarakat yang menjadi sebahagian daripada penawaran buruh untuk patuh dan akur terhadap rentak perubahan mekanisme pasaran ini. Sementara Weimer dan Vining (1999:73) menambah bahawa kegagalan mekanisme pasaran turut melibatkan kegagalan memaksimumkan peruntukan lebihan sosial secara efektif. Pembahagian kekayaan atau pembahagian semula kekayaan dalam masyarakat masih belum dicapai sepenuhnya kerana dihalang oleh motivasi keuntungan. Maka, mekanisme pasaran hanya mengagihkan keuntungan kepada individu yang mampu membeli barangan dan perkhidmatan serta mengenyahkan mereka yang tidak mampu.

FALSAFAH PEMIKIRAN DAN KEMISKINAN

Kemiskinan turut diperdebat dalam perbincangan falsafah tetapi terma yang kerap kali atau popular digunakan ialah *equality* berbanding *poverty* iaitu

mendekati persoalan kemiskinan dalam terma yang lebih positif. Mengenal pasti kemiskinan juga dikupas dalam konsep kegagalan memenuhi kehendak asas berbanding “kekurangan”. Perkara ini berlaku kerana kebanyakan sarjana falsafah lebih gemar kepada pendekatan teori ideal dalam mengupas keadilan sosial. Hakikatnya, dalam pendekatan falsafah yang normatif, dunia ideal menggambarkan tidak ada kemiskinan, bencana alam, keperitan dan kemusnahan. Sen (2009) mengajak manusia melihat hakikat dunia yang memerlukan pendekatan yang boleh mengenalpasti ketidakadilan dan mencari penyelesaian.

Dworkin (1981) dan Rawls (1971) berkongsi pandangan yang sama mengenai teori keadilan berdasarkan “*resource-based-theory*” dalam dua konteks yang berbeza iaitu keadilan sumber dan keadilan terhadap kebajikan. Falsafah asas *egalitarian* atau kesaksamaan meletakkan keadilan adalah untuk semua dari pemberian keagihan tanpa mengira usia, jantina, keperluan, keupayaan dan sebagainya. Asas keadilan berdasarkan saksama kepada semua, dicabar kerana keadilan perlu diagihkan bersesuaian dengan keperluan, misalnya dua orang dengan keperluan berbeza diberi sejumlah wang yang sama masih menjadikan mereka berada dalam keadaan tidak adil kerana keperluan berbeza yang dikehendaki tidak dapat dipenuhi. Ibarat keperluan kanak-kanak dan orang dewasa sudah pasti keadilan sumber dan kebajikan yang hendak diberi mengikut keperluan individu.

Makna keadilan dan kesaksamaan menurut prinsip asas keadilan Dworkin dan Rawls dicabar oleh Sen (1999) yang mahu keadilan bukan sahaja melibatkan persoalan agihan sumber dan kebajikan dalam bentuk pendapatan dan kekayaan tetapi persoalan kemiskinan diberi penakrifan semula iaitu “*capability deprivation*” atau dalam kata lain “keupayaan yang terhalang.” Penakrifan baru ini merangkumkan keupayaan seseorang, apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan berbanding dengan apa yang dimiliki. Terdapat tiga faktor utama dalam mengupas keupayaan yang terhalang iaitu 1) sumber peribadi seperti bakat, kemahiran; 2) sumber luar termasuk pendapatan dan kekayaan; 3) sosial, budaya, perundangan dan struktur material yang bersesuaian dengan konteks semasa individu. Ketiga-tiga faktor ini digabungkan untuk mengukur peluang yang ada bagi seseorang dalam konteks keupayaan yang dimiliki untuk keluar dari kemiskinan.

Pengukuran kemiskinan kepada keupayaan yang terhalang ini mencipta hambatan yang akhirnya mengekalkan seseorang dalam kitaran

kemiskinan. Bagi keupayaan sumber peribadi yang terhad seperti tiada ilmu pendidikan, tiada kemahiran, tiada keyakinan diri, dan sebagainya mencipta hambatan untuk golongan miskin untuk mencapai hidup yang lebih baik kerana tiada wang dan tiada bantuan bagi mereka akses kepada peluang untuk belajar dan mempunyai kemahiran diri bagi membina keyakinan diri, seterusnya maju, bekerjaya dan berjaya. Faktor ketiadaan atau sumber luar yang terhad seperti perkhidmatan awam, bantuan biasiswa atau pinjaman akan menyukarkan lagi golongan miskin meningkatkan sumber mereka yang telah sedia ada terhad. Seterusnya, faktor budaya, institusi, dan perundangan yang memberi banyak kelebihan kepada mereka yang berada dan berkuasa turut mencipta jurang hidup miskin dan kaya yang besar kerana si kaya mempunyai material dan pengaruh untuk memastikan akses kepada sumber daripada institusi digunakan untuk memenuhi kehendak mereka berbanding si miskin yang tidak mempunyai apa-apa.

Berdasarkan Sen (1999) pengukuran keadilan mengikut keupayaan yang terhalang tidak diukur semata-mata kepada apa yang dimiliki atau tahap kebahagiaan yang diperolehi tetapi kepada apa yang seseorang boleh lakukan dan berupaya mencapainya. Dalam konteks keupayaan ini, keadilan bermaksud seseorang itu mempunyai keperluan yang mencukupi dan tidak semata-mata kepada agihan sumber dengan jumlah yang sama. Bersandarkan kepada "*justice requires everyone has enough, rather than everyone has the same amount*" prinsip ini telah mendorong *Joseph Rowntree Foundation* melakukan semakan berkala terhadap pendapatan isirumah penerima bantuan daripada yayasan ini dengan mengemaskini Piawaian Minimum Pendapatan mengikut perkembangan ekonomi semasa (Wolf et al. 2015:42)

Prinsip kemiskinan yang melihat kepada ukuran melalui pendapatan dan kekayaan adalah salah satu daripada petunjuk kemiskinan, dan ukuran ini harus diperbaiki kerana dimensi kemiskinan turut merangkumkan sebab akibat yang jauh lebih besar impaknya. Pengukuran berdasarkan keupayaan dan keperluan yang mencukupi mengundang agar usaha membasmi kemiskinan dilihat dalam konteks perbandingan atau kemiskinan relatif. Pengukuran mengikut kemiskinan relatif bermakna ukuran keupayaan dan keperluan mencukupi mendorong usaha memperbaiki keadaan hidup golongan

manusia yang relatifnya miskin walaupun dalam masyarakat yang berada (Wolf et al. 2015:42).

KATEGORI KEMISKINAN DAN TAFSIRAN

Konsep awal kemiskinan terbahagi kepada dua relatif atau mutlak (UNDP 2015). Kemiskinan mutlak mengukur kemiskinan dalam hubungkait wang dan keperluan asas seperti makanan, pakaian dan tempat tinggal. Konsep kemiskinan mutlak tidak mengambil kira persoalan kualiti hidup atau ketidakadilan sosial. Konsep ini menumpukan kepada nasib individu atau isi rumah yang tidak mampu untuk memenuhi keperluan asas dan bantuan adalah sekadar memenuhi kehendak minimum. Sementara konsep kemiskinan relatif pula melihat hubungan status ekonomi individu dalam masyarakat dalam konteks agihan pendapatan. Seseorang dianggap miskin sekiranya agihan pendapatan rendah daripada *standard* kehidupan dalam konteks sosial tertentu. Kritikan kepada kedua-dua konsep ini adalah ianya sangat tertumpu kepada perolehan pendapatan dan kepenggunaan. Teori ekonomi melihat kemiskinan dalam model pilihan rasional atau *rational choice* yang menjelaskan bahawa manusia adalah rasional untuk membuat pilihan dan berupaya untuk mengawal perolehan (*outcome*) dalam kehidupan, maka menjadi miskin atau kaya adalah persoalan pilihan masing-masing.

Berdasarkan kepada dua konsep tersebut, definisi kemiskinan di Malaysia kerap merujuk kepada konsep kemiskinan mutlak dengan mengukur pendapatan isi rumah dibandingkan dengan Pendapatan Garis Kemiskinan (PGK). Jika pendapatan bulanan sesebuah isi rumah adalah kurang daripada PGK, maka isi rumah ini dianggap miskin. Peratusan isi rumah miskin dalam keseluruhan bilangan isi rumah yang terdapat di Malaysia dirujuk sebagai insiden kemiskinan (Norzita & Siti Hadijah 2014:168). Kaedah positivis ini memberi impak yang besar terhadap penentuan kelayakan seseorang untuk menerima bantuan. Penentuan garis kemiskinan berdasarkan piawaian tertentu menyebabkan ada golongan yang sepatutnya menerima bantuan tetapi tidak layak mendapatkannya kerana gaji isi rumah melebihi satu ringgit daripada garis piawaian kemiskinan. Misalnya, Unit Perancang Ekonomi (EPU) menetapkan garis panduan peratusan isi rumah berdasarkan kategori pendapatan bagi

tahun 2012, purata pendapatan isi rumah terendah bagi golongan miskin ialah RM1874 sebulan (dibundarkan menjadi RM2000 sebulan), isi rumah pertengahan ialah RM4573 sebulan dan isi rumah berpendapatan tinggi ialah RM12,159 sebulan. Sementara Bantuan Rakyat Satu Malaysia (BR1M) menggariskan pendapatan isi rumah di bawah RM3,000 sebulan berbanding EPU RM2000 sebulan (Hafizah dan Wan Kamal 2015).

Naik atau turun garis kemiskinan memungkinkan saiz populasi yang dianggap miskin bertambah atau berkurang. Misalnya, meletakkan garis kemiskinan berdasarkan pendapatan RM1000 ke bawah berbanding pendapatan RM4000 ke bawah akan menunjukkan perbezaan signifikan terhadap saiz bilangan komuniti yang didefinisikan sebagai miskin. Nilai pendapatan juga harus mengambil kira bilangan tanggungan, kerana pendapatan RM4000 dengan lima orang bilangan tanggungan mempunyai nisbah getir hidup yang hampir sama dengan RM1000 sebulan tetapi mempunyai seorang sahaja tanggungan. Faktor pembolehubah lain seperti tanggungan hutang, ibubapa yang uzur dan sakit boleh memberi impak yang berbeza terhadap penentuan isi rumah sebagai panduan garis kemiskinan.

Selain daripada melihat kemiskinan dalam konteks objektif ekonomi yang menggunakan kaedah pengukuran rasional, sarjana sosiologi lebih berminat memahami kemiskinan dengan mengupas faktor kepada kemiskinan termasuk budaya, kuasa, struktur sosial dan pembolehubah lain yang mempengaruhi individu miskin. Reaksi kepada penonjolan skop definisi kemiskinan berdasarkan pendekatan ekonomi iaitu pendapatan dan kepenggunaan, *United Nation Educational Scientific Organization* (UNESCO) mengambil langkah untuk mengira kemiskinan berdasarkan petunjuk multidimensional bagi memahami makna dan realiti kemiskinan termasuk isu tempat tinggal, rumah, kesihatan, masa, hak asasi, dan pendidikan (UNESCO 2016). Kesemua petunjuk ini mempunyai hubungkait yang mempengaruhi kemiskinan iaitu, seseorang adalah miskin kerana dipengaruhi oleh konteks budaya dan fizikal tempat tinggal yang memberi impak terhadap jantina dan struktur isi rumah. Kemiskinan mencipta hambatan terhadap peluang saksama untuk bekerja, akses kepada pendidikan yang secara tidak langsung menghalang hak asasi untuk belajar, bekerja, mendapatkan khidmat kesihatan dan sebagainya.

Kategori kemiskinan juga harus merangkumi "*invisible poor*" iaitu mereka yang mempunyai pendapatan tetap tetapi pendapatan isi rumah hanya cukup-cukup untuk menampung sewa rumah, makan minum harian, bayaran bil elektrik, api, air, telefon, duit pinjaman kereta dan pendidikan. Di hujung bulan, mereka ini juga adalah miskin dan tidak berupaya menyimpan bagi masa hadapan. Kategori ini turut melibatkan mereka yang diisytihar mufli oleh mahkamah, pembekuan aset dan tunai mencipta kemiskinan dalam kategori tersendiri.

Kategori lain bagi golongan miskin turut melibatkan golongan yang digelar *vulnerable* seperti kanak-kanak dan ibu atau bapa tunggal, golongan kurang upaya, uzur dan berusia. Golongan ini juga terdedah kepada keadaan ketiadaan sumber kewangan, perlindungan, dan keperluan asas. Golongan ini mungkin berhadapan dengan situasi kemiskinan yang bersifat jangka panjang kerana keterhadan fizikal, usia, dan jantina yang memungkinkan diskriminasi berlaku bagi mendapatkan pekerjaan atau akses kepada khidmat bantuan kebajikan. Lazimnya, golongan yang mendapat bantuan kebajikan adalah mereka yang mendaftar. Oleh itu, sekiranya golongan ini tiada sumber maklumat, dan tiada kemudahan pengangkutan, maka peluang mendapat bantuan kebajikan juga menjadi terhad.

Kategori kemiskinan kronik dan kemiskinan sementara (*transient poverty*) juga harus dibeza dan diketengahkan dalam mengupas aspek kemiskinan. Ini penting bagi membantu memformulasi dasar membasmi kemiskinan bagi menyediakan kaedah dan bantuan yang bersesuaian dengan kategori kemiskinan. Rafael dan Machado (2007) menjelaskan bahawa kemiskinan kronik merujuk kepada individu yang hidup di bawah paras kemiskinan dalam jangka masa yang panjang. Manakala, kemiskinan sementara adalah disebabkan oleh naik turun pendapatan isi rumah yang bergantung kepada keadaan ekonomi semasa.

Kategori *urban poverty* atau kemiskinan bandar adalah lebih kompleks dan bersifat multidimensi yang menuntut definisi kemiskinan melepasi soal pendapatan isi rumah atau kepenggunaan, tetapi merujuk soal kemiskinan dan kekurangan dalam dimensi akses yang tidak mencukupi bagi isu perumahan, tanah, infrastruktur fizikal dan perkhidmatan, sumber ekonomi dan kehidupan, kemudahan kesihatan dan pendidikan, jaringan

keselamatan sosial, suara dan pemerksaan. Di kebanyakan negara Asia, proses perbandaran diekori rapat oleh kepadatan penduduk dan kesesakan tempat tinggal serta persekitaran yang tercemar. Keadaan ini mencipta fenomena kemiskinan dan kedaihan hidup ditengah-tengah bandar metropolis yang mewah dan moden. Laporan Asian Development Bank (2014) mencatatkan rujukan daripada United Nation Habitat bahawa Asia mempunyai 60% daripada populasi dunia yang hidup dalam keadaan miskin dan daif dan kebanyakannya tinggal di kota besar yang pesat membangun.

Hujah Sen (1999) untuk melihat *capability deprivation* ialah mencabar kategori kemiskinan sedia untuk merangkumkan bersama persoalan keupayaan terhalang yang melibatkan pelbagai dimensi kehidupan manusia yang tidak hanya terikat kepada pendapatan dan pemilikan semata-mata. Pendekatan multidimensi untuk mengukur kemiskinan harus berupaya melihat keupayaan terhalang dalam konteks individu, kesihatan fizikal dan mental, budaya, sosialisasi, institusi, pekerjaan, politik, persekitaran dan sebagainya. Elemen yang pelbagai ini dilihat relevan dalam usaha mengenalpasti kemiskinan, mengkategorikan kemiskinan dan memformulasi mekanisme membasmi kemiskinan.

BUDAYA KEMISKINAN: SATU PERSPEKTIF ANTROPOLOGI

Perspektif yang melihat kemiskinan sebagai budaya telah dimulakan oleh Harrington (1962), Lewis (1966), Miller (1958) dan Banfield (1970). Kesemua sarjana ini menekankan bahawa kemiskinan bukan sahaja melibatkan kekurangan sumber tetapi merupakan budaya yang berakar dalam diri menerusi sifat dan sikap. Penulisan Lewis (1966) mencabar makna rasional kemiskinan yang sering kali diukur dalam konteks ekonomi. Beliau menjelaskan bahawa kemiskinan adalah suatu budaya kekal yang wujud dikalangan orang miskin. Golongan miskin ini terperangkap dalam kitaran tingkah laku. Sikap yang *dysfunctional* ini diperturunkan daripada satu generasi ke generasi yang lain. Senarai sifat dan tingkahlaku budaya kemiskinan melibatkan beberapa kategori termasuk:

1. Struktur sosial yang lemah – tiada pendapatan, sumber kewangan tiada atau terhad. Keadaan ini merujuk kepada situasi yang melibatkan golongan penganggur, gelandangan atau mereka yang melakukan pelbagai kerja tetapi masih tidak dapat mencukupkan keperluan harian disebabkan kos hidup yang tinggi. Masalah ini menjadi suatu yang diperturunkan dari generasi ke generasi apabila kelemahan struktur sosial ini tidak berubah dan menghadkan keupayaan golongan ini untuk mendapatkan akses kepada sistem pendidikan, kesihatan, dan tatacara hidup selesa.
2. Keadaan keluarga yang tidak stabil turut menyumbang kepada budaya kemiskinan apabila keluarga hidup dalam berantakan, protes, penderaan dan sebagainya. Keadaan tidak stabil turut melibatkan pengukuran terhadap keutuhan nilai, kepercayaan dan material.
3. Orientasi masa depan yang kosong atau tiada, merujuk kepada golongan yang tidak mempunyai sandaran pada keupayaan ilmu dan kemahiran serta cita-cita untuk mengubah keadaan hidup yang daif.
4. Tiada keupayaan untuk merancang masa depan memperlihatkan seorang yang miskin bukan sahaja miskin material tetapi juga miskin semangat, cita-cita, dan ilmu pengetahuan untuk merancang masa depan. Kesusahan hidup menghadkan pemikiran golongan miskin hanya tertumpu kepada mendepani cabaran hidup pada hari ini dan usaha untuk mencari makan ibarat kais pagi makan pagi, kais petang makan petang. Penerusan hidup hanya terhad kepada keperluan pada waktu itu dan ketiadaan sokongan institusi atau individu menambah pilu hambatan hidup sedia ada.
5. Jati diri yang rendah boleh berpunca kepada hilangnya keyakinan kepada diri yang serba kekurangan dari segi ilmu, kemahiran, penampilan diri, dan sebagainya. Kekurangan ini menghambat seseorang mempunyai keyakinan untuk mengubah nasib diri dengan kekuatan diri sendiri. Sifat malu tidak bertempat dan enggan mencuba suatu yang mencabar minda menyebabkan golongan ini menjadi pasif.

6. Jurang pandangan mengenai nilai hidup yang besar perbezaannya. Proses sosialisasi adalah salah satu daripada punca kepada hadirnya jurang pandangan yang berbeza terhadap nilai hidup. Jika dibesarkan dalam keluarga yang hanya menyalahkan takdir atas kesusahan hidup dan mengambil pendekatan redha semata-mata, maka sosialisasi hidup mempengaruhi pemikiran terhadap nilai hidup yang enggan berusaha lebih kerana takdir hidup adalah suatu yang diluar kawalan manusia.

Traits atau sikap diri ini amat berkait dengan corak budaya kemiskinan yang menjadikan budaya kemiskinan adalah adaptasi dan terlihat pada reaksi si miskin terhadap kedudukan terpinggir mereka dalam strata kelas sosial, masyarakat individualistik dan kapitalis. Adaptasi ini yang mendorong budaya kemiskinan ini bersifat *reproduction* atau dihasilkan semula kerana anak-anak yang lahir daripada golongan ini tersosialisasi dan menyerap nilai-nilai ini dan malah menurunkannya kepada generasi yang akan datang. Lewis (1966) menghujahkan bahawa manusia tidak mudah melunturkan atau menghilangkan budaya kemiskinan yang telah berakar erat dalam diri. Hal ini demikian kerana, walaupun setelah diberi peluang, mereka tidak akan menggunakan peluang itu dengan sebaiknya.

Indre (2004) berkongsi makna budaya miskin berdasarkan pengalaman beliau di *Lithuania* sebagai seorang pekerja sosial yang mengatur pemberian elaun tunai kepada golongan miskin yang tidak mempunyai pendapatan langsung. Beliau agak terkejut bilamana wanita tersebut selepas menerima elaun, terus membeli ayam panggang dengan harga yang mahal dan turun daripada teksi di hadapan mata beliau walaupun jelas wanita itu tinggal di rumah yang serba daif. Peristiwa ini amat mengejutkan kerana beliau mengandaikan bahawa wanita yang miskin tegar ini akan mengatur perbelanjaan berhemah bagi elaun yang diperoleh untuk jangka waktu yang bersesuaian dengan jumlah elaun yang diberikan dan tidak dihabiskan dalam masa satu hari.

Maka, usaha untuk menghapuskan kemiskinan tidak bermakna dapat menamatkan budaya kemiskinan secara keseluruhan kerana budaya ini akan kekal berakar dalam diri melalui reaksi sikap dan tingkahlaku. Walaupun situasi miskin boleh berubah, manusia daripada golongan miskin

tidak akan begitu mudah untuk melunturkan sikap semula jadi miskin yang telah teradaptasi bertahun-tahun lamanya. Lewis (1966) mengandaikan bahawa *the culture of poverty as a way of life* telah memperturunkan sikap, nilai dan tingkah laku secara adaptasi daripada satu generasi ke satu generasi yang lain. Namun begitu, tidak semua golongan miskin membentuk budaya miskin dalam diri dan amalan mereka. Misalnya, masyarakat miskin di *Cuba* walaupun hidup miskin dan susah tetapi rata-rata mereka tidak berasakan bahawa diri mereka susah atau *apathy* terhadap budaya miskin. Begitu juga dengan kasta bawahan atau *phariah* di India yang tidak dapat membezakan budaya miskin sebagai suatu yang asing (Indre 2004).

Konsep kemiskinan suatu budaya oleh Lewis (1966) telah menghasilkan polemik yang menguji aspek pembinaan dasar mana-mana negara yang ingin membasmi kemiskinan kerana konsep beliau melihat budaya kemiskinan telah menyebabkan kemiskinan sebagai suatu isu yang kekal sukar untuk dibasmi. Model ini melihat kemiskinan sebagai suatu yang negatif dan menyukarkan usaha kerajaan membentuk dasar membasmi kemiskinan untuk dijayakan sekiranya andaian bahawa kemiskinan suatu budaya, maka sebarang usaha membasmi kemiskinan memerlukan proses pengsosialisasian semula (*resocialisation*) untuk mengubah sikap dan sifat golongan miskin kepada suatu bentuk baru. Isu kemiskinan harus bertolak daripada persepsi budaya tetapi dengan memberi ruang dan fokus kepada usaha membantu memperbaiki kehidupan mereka melalui khidmat kesihatan, peluang pendidikan, kemahiran, dan sebagainya.

KEMISKINAN DAN STEREOTAIP

Konsep kemiskinan sebagai suatu budaya telah dicabar oleh beberapa penulis seperti Corcoran et al. (1985), Goodwin (1983), Auletta (1982) yang menafikan bahawa kemiskinan adalah budaya dan tidak semestinya disebabkan oleh kekurangan psikologi, kemunduran sikap dan suatu yang kekal diwarisi secara bergenerasi. Sarjana ini menyuarakan bahawa faktor dan punca kemiskinan turut melibatkan diskriminasi, sumber yang terhad dan ketiadaan institusi bagi membantu memecahkan kitaran kemiskinan. Kemiskinan bukanlah suatu budaya yang perlu dibiarkan tanpa diurus dengan baik.

Usaha untuk memformulasikan dasar membasmi kemiskinan harus melibatkan kerajaan, sektor swasta melalui pelaksanaan tanggungjawab sosial korporat (*Corporate Social Responsibility*), Badan Bukan Kerajaan (*Non-Governmental Organization*), Persatuan Penduduk, dan sebagainya. Misalnya, bagi model penglibatan *Corporate Social Responsibility* (CSR) ini Suraiya dan Ahmad Raffles (2011:79-80) berpendapat bahawa tanggungjawab sosial ini harus bersifat pengganda, penjana dan memberi keuntungan berupa “win-win” kepada swasta dan masyarakat. Matlamat keuntungan bersama diperoleh jika pihak swasta melaksana tanggungjawab CSR dengan sempurna. Usaha yang sempurna dalam melaksana tanggungjawab CSR ini turut memerlukan garis panduan untuk mengenalpasti kumpulan sasaran daripada kelompok golongan miskin. Tambahan lagi usaha mengenalpasti kumpulan sasaran ini adalah perlu kerana rata-rata golongan miskin yang dilihat berada dalam kemiskinan berpanjangan adalah golongan tua, kurang upaya, wanita yang ketinggalan daripada segi pendidikan, tiada pekerjaan, kanak-kanak terbiar, dan gelandangan yang malah turut terdiri daripada mereka yang terlibat dengan penyalahgunaan dadah atau alkohol.

Corcoran et al. (1985) memaparkan bukti kajian *The Panel Study of Income Dynamics* yang dijalankan di Amerika Syarikat menunjukkan hasil dapatan yang membantah konsep kemiskinan sebagai suatu budaya:

1. Penyebab utama kemiskinan tegar dan kekal adalah motivasi dan personaliti yang berbeza dikalangan golongan miskin yang disebabkan oleh pengalaman yang berbeza. Tiada bukti jelas untuk menyokong bahawa kemiskinan atau pergantungan subsidi diwarisi daripada satu generasi kepada satu generasi yang lain.
2. Kemiskinan bukanlah suatu yang kekal (permanent). Kemiskinan boleh disebabkan oleh beberapa keadaan seperti ketua keluarga yang menjadi punca pendapatan telah meninggal dunia atau bercerai, serta kemelesetan ekonomi yang menyebabkan pengangguran dan kelembapan pasaran.
3. Kajian ini turut mengupas bahawa jika kemiskinan satu budaya, maka strategi intervensi yang rata-rata memberi tumpuan

kepada sumber ekonomi dan peluang pekerjaan akan gagal. Strategi intervensi harus dimulakan dengan usaha atau kaedah mengubah sikap dan sifat daripada aspek psikologi sebelum memberi bantuan dalam konteks ekonomi. Namun demikian, strategi resocialisation ini melibatkan kos yang tinggi dan peratus kejayaan adalah rendah.

Walaupun terdapat polemik tafsiran kemiskinan sama ada ianya budaya atau tidak, kemiskinan adalah suatu keadaan yang tidak boleh dibiarkan begitu sahaja. Kemiskinan perlu diurus dan ditangani oleh kerajaan kerana hakikat kemiskinan ini adalah penentu kepada jatuh bangun sesebuah kerajaan. Populasi masyarakat miskin yang besar, dengan peratusan pengangguran tinggi boleh mencetuskan rasa tidak puas hati kepada pemerintah, tambahan lagi bilamana golongan miskin dalam kesusahan terdapat pula golongan elit yang bersenang-lenang. Jurang perbezaan ini adalah suatu yang tidak sihat bagi mana-mana negara. Hal ini dapat dicontohkan seperti negara jiran Indonesia telah memperlihatkan jurang yang besar antara golongan miskin dan kaya. Era reformasi dan kejatuhan Suharto bermula daripada kelaparan makanan, pengangguran, kesukaran hidup dan rasa tidak puas hati kepada golongan minoriti yang kaya raya. Memetik kata-kata daripada ahli falsafah Aristotle “*poverty is the parent of revolution and crime*” (<http://www.goodreads.com/quotes/tag/poverty>) telah cukup untuk menjawab mengapa pemerintah atau kerajaan perlu bertanggungjawab mengurus kemiskinan.

Nathanson dalam *Economic Justice* (1997) menjelaskan bahawa mengapa persoalan kebajikan ini masih perlu digalas oleh kerajaan adalah disebabkan rasional liberalisme pasaran bebas dan persaingan yang hanya mengukur mereka yang berjaya bersaing dan yang gagal harus keluar daripada pasaran dan persaingan. Lebih atau *surplus* ekonomi yang diharapkan boleh membantu bagi tujuan kebajikan pula diatur oleh persoalan pemilikan, pengaruh kuasa dan kehendak rasional pelaburan yang mahu keuntungan maksima. Maka, persoalan kebajikan untuk membantu golongan miskin dan gelandangan memerlukan intervensi kerajaan samada dalam bentuk cukai, undang-undang dan peraturan.

IMPLIKASI KEMISKINAN DAN STRATEGI

Scanlion (2013) menyatakan implikasi kemiskinan menyebabkan pilihan terhadap urusan hidup menjadi terhad. Kemiskinan menghambat keupayaan seseorang untuk memilih sama ada dalam bentuk niat atau pelaksanaan. Dalam jangka masa panjang, bagi seseorang yang miskin oleh kerana keupayaan ilmu pengetahuan terhad, mereka kurang kesedaran dan keyakinan diri terhadap keupayaan diri sendiri untuk bergerak maju kerana faktor sekeliling yang serba kekurangan. Jika tidak dibantu, golongan miskin akan berdepan dengan keadaan kemiskinan mutlak yang menghalang keupayaan diri untuk bergerak memenuhi keperluan asas hidup. Bagi kemiskinan relatif, implikasi kemiskinan masih dilihat menghambat seseorang yang mempunyai ilmu, kemahiran dan pendapatan untuk bergerak lebih maju dan berjaya kerana faktor budaya, institusi, perundangan, dan sumber material yang tidak mendokong usaha membantu golongan miskin ini.

Memandangkan implikasi kemiskinan memberi impak yang begitu dalam dan meluas, usaha untuk mengurangkan kemiskinan bergantung kepada beberapa strategi:

1. Hujah mengenai kemiskinan tertumpu kepada sumber yang tidak mencukupi untuk keperluan hidup, pendekatan kaedah cukai dan pengagihan semula masih penting disamping usaha untuk menelusuri punca kemiskinan seperti tiada akses pendidikan, tiada kemahiran, tiada peluang pekerjaan, tiada motivasi diri, tiada keyakinan diri, budaya miskin dan sebagainya. Rentetan kepada punca kemiskinan yang telah dikenalpasti ini, usaha membasmi kemiskinan harus terangkai dengan memperbaiki struktur kelemahan ini. Program intervensi dan peluang yang berterusan perlu konsisten dalam memperkasakan setiap satu punca kepada kemiskinan ini.
2. Bicara kemiskinan turut melibatkan kos barangan dan perkhidmatan. Namun begitu, masalah ini boleh diselesaikan dengan pendekatan subsidi atau mengenakan caj perkhidmatan atau barangan dengan harga yang rendah atau pemberian secara percuma. Kebanyakan negara maju menggunakan pendekatan ini iaitu pemberian barangan dan perkhidmatan secara kolektif tanpa perlu kepada

tindakan agihan semula pendapatan. Jika akses kepada perkhidmatan kesihatan dan hospital diberi secara percuma, insuran kehilangan pekerjaan dan perancangan bersara diwujudkan, produk asas makanan berbentuk baucer diedarkan, maka kos menyediakan perkhidmatan dan barangan ini hasil daripada saluran belanjawan awam secara kolektif boleh membantu meringankan kemiskinan yang ditanggung oleh golongan miskin.

3. Strategi kepada kemiskinan relatif juga mencipta cabaran sukar kerana agihan barangan dan perkhidmatan bergantung kepada "positional aspect" atau aspek kedudukan yang bersesuaian. Misalnya, jika barangan itu mudah diperolehi dan boleh dimiliki semua orang, maka barangan lain pula akan mengambil alih tempat sebagai status simbolik kekurangan dan kemiskinan. Mengukur nilai kemiskinan relatif ini dipengaruhi oleh praktis budaya dan strategi pendekatan memerlukan campurtangan dalam bentuk bantuan kerajaan yang berusaha mencabar praktis budaya atau "counterproductive measurement." Berpegang kepada hujah ini, strategi mengagihkan semula pendapatan untuk mengurangkan kemiskinan hanya akan memacu kepada kenaikan kos barangan status dan tidak akan memberi impak terhadap kemiskinan relatif. Dalam keadaan begini, galakan kepada pelbagai budaya dengan variasi pendekatan berbeza digunakan sebagai usaha penyesuaian akan membantu rakyat membuat pilihan sebenar tentang bagaimana bantuan kewangan yang diterima mahu digunakan.

Perspektif implikasi dan strategi yang bersumberkan falsafah keadilan dapat menambah nilai kepada usaha menyelesaikan isu kemiskinan dengan membuka ruang kepada beberapa pilihan lain selain daripada pendekatan mengagih semula pendapatan dan kekayaan kepada golongan miskin. Strategi pilihan lain ini termasuk memperbaiki peluang dan keupayaan individu untuk mengubah nasib diri menerusi latihan dan mewujudkan pekerjaan, dan menggalakkan pendekatan pelbagai budaya untuk memberi sumbangan mengurangkan kemiskinan mutlak dan relatif.

Pemerhatian Lotter (2011) melihat kemiskinan merendahkan martabat seorang manusia kerana keadaan serba kekurangan dan keterhadan keupayaan menyukarkan seorang yang miskin memenuhi keperluan asas harian dan merata dalam pelbagai bentuk penderitaan. Oleh kerana implikasi kemiskinan melibatkan kurangnya sumber dalaman dan luaran untuk memenuhi keperluan hidup, strategi kemiskinan harus lebih kreatif dan tidak tertumpu kepada pendekatan rasional ekonomi iaitu mengukur pembolehabuh pendapatan semata-mata.

UKURAN MULTIDIMENSI: INDEKS KEMISKINAN MANUSIA

Kemiskinan kini adalah perkara penting dalam konteks pembangunan dasar diperingkat global, nasional dan komuniti. Isu kemiskinan kini dirujuk sebagai isu multidimensi yang tidak hanya fokus kepada pendapatan dan kepenggunaan tetapi menuntut penafsiran semula keadaan yang dinamakan miskin. Usaha memperbaiki keadaan miskin ini mahu konsep kemiskinan meliputi pelbagai dimensi seperti kebuluran, pengangguran, gelandangan, hilang upaya dan sakit, penjagaan dan akses khidmat kesihatan, mangsa dera and diskriminasi, kuasa dan eksploitasi, dan ketidakadilan sosial. Kesemua dimensi ini dilihat sebagai penghinaan dan penderaan terhadap maruah manusia.

Strategi untuk membasmi kemiskinan melibatkan pembangunan ekonomi dan program intervensi secara langsung oleh kerajaan termasuk membuka peluang luas kepada pendidikan percuma, menghapuskan diskriminasi, mewujudkan keadilan sosial, dan memperkasa usaha meringankan kekurangan dan keterhadan golongan miskin. Misalnya, kurang pendidikan atau tiada akses terhadap pendidikan bukan sahaja dilihat sebagai petunjuk kemiskinan tetapi ia turut mencipta hambatan lain dalam hidup seseorang yang miskin seperti tiada kemahiran, tiada pekerjaan, tiada pendapatan dan tiada peluang untuk mendapatkan rawatan kesihatan yang baik, akses kepada bekalan air yang sihat dan bersih, dan sebagainya. Kesemua dimensi yang berbeza ini saling berhubungan dan berkait rapat.

Sakiko (2006) menjelaskan pendekatan yang diambil dan dilaksanakan oleh *Millennium Development Goals* serta perubahan mengukur

kemiskinan oleh organisasi *World Bank* menerusi *World Development Reports* dari tahun 1980 hingga 2001 menganalisis kemiskinan dalam terma seperti peluang, pemeraksanaan, dan lemah tiada upaya (*vulnerability*). Perdebatan terma-terma ini termasuk keperluan asas, penilaian partisipasi, hak asasi, peminggiran sosial dan kebolehan. Aplikasi yang digunapakai oleh *United Nation Development Programme* atau UNDP menerusi *Human Development Report* merujuk kemiskinan sebagai kekurangan pilihan dan peluang dalam pendidikan, kesihatan, kawalan terhadap sumber, kebebasan bersuara dalam suatu proses yang demokratik. Perubahan kepada petunjuk multidimensi ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran menyeluruh bagi mengukur kemiskinan bukan sahaja dari aspek ekonomi tetapi sosial dan kemanusiaan.

Human Poverty Index (HPI) diperkenalkan pada tahun 1996 sebagai ukuran komposit terhadap keupayaan dan pembangunan manusia. Berasaskan pendekatan yang melihat kemiskinan dalam konteks *capability deprivation* atau keupayaan lemah dan tiada, objektif HPI ialah menggambarkan ukuran kemiskinan manusia (*human poverty*) berbanding kemiskinan pendapatan (*income poverty*). Sakiko (2006) menegaskan bahawa cabaran besar ialah mengukur kemiskinan manusia terutama sekali memilih petunjuk dan pemberat. HPI memfokuskan kepada tiga dimensi utama dalam mengukur Indeks Kesejahteraan Manusia (*Human Development Index*) iaitu keupayaan i) jangka hayat hidup, diukur dengan kadar kelemahan untuk mencapai usia bawah 40 tahun; ii) mempunyai ilmu pengetahuan yang diukur melalui kadar literasi; iii) mempunyai akses kepada perolehan pendapatan sendiri atau bekerja kerajaan yang diukur melalui peratus kanak-kanak berusia bawah lima tahun yang tidak sihat atau kurang khasiat dan peratus masyarakat yang tidak mempunyai akses air bersih.

Sakiko (2006) mengulas bahawa *trend* kemiskinan manusia ini boleh diperolehi daripada Laporan Pembangunan Manusia (HDR) 2004 yang melaporkan ukuran 44 negara yang menunjukkan perkembangan penting penurunan nilai HPI bersih sehingga 8% di India, Vietnam, Ghana, Tunisia, Nicaragua, Uganda, Morocco, Indonesia dan Guatemala, begitu juga di beberapa buah negara di Afrika. Kenaikan dramatik HPI dapat dilihat di Zimbabwe (26%) dan Botswana (20%). Kelebihan ukuran HPI ini boleh dinilai dalam beberapa aspek termasuk:

1. Keutamaan dalam memformulasi dasar negara yang menunjukkan tahap kemiskinan manusia yang tinggi seiring dengan kemiskinan pendapatan per kapita adalah negara yang perlu memberi keutamaan memformulasi dasar terhadap pencapaian sosial yang rendah misalnya dalam bidang kesihatan dan pendidikan. Walaupun HPI tidak menggambarkan secara keseluruhan aspek kehidupan yang dianggap menderita tetapi HPI boleh merangkumkan aspek kehidupan yang berkaitan dengan dimensi sosial selain daripada aspek pendapatan semata-mata.
2. Mudah dan bersesuaian untuk mengukur dan mengawal tahap kemiskinan kerana HPI mengambil kira aspek multidimensi sosial dan ekonomi masyarakat.
3. HPI menggunakan perbandingan data antarabangsa dan dapat merangkumkan lebih banyak bilangan negara iaitu 102 buah negara membangun berbanding dengan ukuran global Purchasing Power Parity (PPP) yang bermaksud ukuran berdasarkan Perolehan Pendapatan Sehari iaitu dengan kadar US\$1 dan hanya melibatkan 94 buah negara.

Kaedah ukuran multidimensi HPI ini dapat memberi anggaran yang relevan terhadap kemiskinan manusia dan ia juga membolehkan kajian perbandingan dijalankan diperingkat rantau dan global. Perolehan perbandingan antara negara boleh digunakan sebagai rujukan memilih kaedah terbaik bagi mengatasi masalah dan cabaran kemiskinan. Usaha untuk mengenalpasti dan mencari sasaran tepat bagi golongan miskin memerlukan kombinasi pelbagai ciri, tafsiran dan definisi kemiskinan dari *spectrum* yang lebih luas agar kemiskinan dapat dihapuskan dengan telus terutama sekali ketika memformulasi dasar membasmi kemiskinan.

Kakwani (2006) memperkukuhkan keperluan untuk menggunakan pendekatan multidimensi dalam mengukur kemiskinan kerana setiap individu berbeza dari segi keupayaan untuk menukar pendapatan kewangan atau sumber (*resources*) kepada fungsi yang berupaya mengubah hidup. Manusia memerlukan sumber yang pelbagai untuk memenuhi keupayaan asas mereka. Ini bermakna setiap individu mempunyai ukuran garis kemiskinan yang berbeza untuk menikmati kesejahteraan,

maka perbezaan individu ini harus diambilkira bagi membolehkan mereka menikmati set kesejahteraan dalam keupayaan masing-masing. Konsep kemiskinan harus menerapkan nilai multidimensi agar garis kemiskinan boleh dikonstruksi dan berupaya mencerminkan keperluan *interpersonal* yang berbeza. Pendekatan yang berbeza ini akan memandu usaha memformulasi mekanisme institusi yang bersesuaian bagi mengatasi masalah kemiskinan.

PEMBANGUNAN MANUSIA: MELEPASI UKURAN INDEKS PEMBANGUNAN MANUSIA

Pembangunan manusia (*Human Development*) sering didefinisi sebagai proses meluaskan pilihan manusia. Pada kebiasaannya perbincangan mengenai pembangunan manusia ditafsirkan dengan merujuk definisi UNDP iaitu dengan melihat elemen Indeks Pembangunan Manusia atau *Human Development Index* (HDI). Pada hemah Ranis et al. (2006) Indeks Pembangunan Manusia yang disediakan oleh UNDP adalah himpunan pembolehubah yang masih belum lengkap kerana indeks ini hanya fokus kepada tiga perkara iaitu aspek kesihatan, pendidikan dan ukuran pendapatan isi rumah. Ranis et al. (2006) mencadangkan agar aspek pengukuran indeks ini ditambah dengan merujuk kepada ahli falsafah Greek, Aristotle yang berusaha keras mencapai maksud "*eudaimonia*" iaitu *the best life* – kehidupan yang terbaik.

Ranis et al. (2006) mengenalpasti beberapa aspek kehidupan yang dirasakan sesuai ditambah sebagai pembolehubah kepada ukuran indeks pembangunan manusia sedia ada seperti yang disenaraikan di bawah:

1. kesihatan mental atau keadaan psikologi manusia (*mental wellbeing and psychological state*)
2. pemerdayaan (*empowerment*)
3. kebebasan politik (*political freedom*)
4. hubungan sosial (*social relations*)
5. kesejahteraan masyarakat (*community wellbeing*)
6. Ketidaksamarataan (*inequality*)
7. Keadaan kerja (*work condition*)
8. Keadaan santai (*leisure condition*)
9. Keselamatan politik merangkumi kebebasan dari keganasan politik atau tidak stabil (*political security*)

10. Keselamatan ekonomi - kebebasan dari keadaan turun naik ekonomi (*economic security*)
11. Keadaan persekitaran (*environmental condition*)

Ranis et al. (2006) menjelaskan bahawa pembolehubah yang disenaraikan adalah relevan walaupun mempunyai nilai subjektif dan bersifat *ethnocentric*. Pindaan pada setiap kategori yang difikirkan sesuai dengan keadaan masyarakat setempat adalah digalakkan terutama aplikasi merentasi budaya. Kaedah perbandingan juga digalakkan dengan menggunakan kategori ini dan membandingkannya dengan set data antarabangsa untuk diukur secara korelasi. Hasil perbandingan ini akan membantu menjuruskan kategori yang mempunyai hubungan paling signifikan untuk dijadikan piawaian.

Ranis et al. (2006) mengakui bahawa senarai kategori ini telah diterokai kajiannya dalam bentuk hubungan empirikal tetapi aspek *causality* masih belum dikupas sepenuhnya. Walau bagaimanapun usaha menyenaraikan kategori tambahan kepada indeks sedia ada UNDP adalah relevan kerana dimensi ini adalah perlu untuk mengukur dan menilai pencapaian kesejahteraan manusia di sesebuah negara. Tambahan lagi aspek latar belakang sejarah sesebuah negara juga difikirkan perlu untuk memahami transisi perubahan dan pembangunan manusia sebelum sesuatu keputusan penilaian kesejahteraan manusia boleh diukur.

Bagi Malaysia, melihat ukuran indeks pembangunan manusia yang pelbagai ini merupakan suatu peluang yang baik untuk mengkaji semula perubahan masyarakat yang bertambah disebabkan peningkatan populasi melalui kelahiran, mobilisiti sosial, kelas, etnisiti, migrasi, kadar pengangguran, urbanisasi, inflasi dan sebagainya. Dimensi baru ini diperlukan untuk menggerakkan agar perubahan dasar atau peraturan sedia ada sesuai dengan keadaan semasa. Persoalan *superdiversity* atau kepelbagaian dalam kepelbagaian terutamanya melihat soal kemiskinan merentasi etnik, agama, kelas, spatial, migrasi, gender, pendidikan, dan usia seharusnya dipandang serius agar usaha mengurangkan kemiskinan dan mewujudkan kesejahteraan pembangunan manusia yang inklusif. Kerajaan telah mewawarkan dalam Rancangan Malaysia ke-11 untuk membuka lebih peluang dan partisipasi kepada golongan *Bottom 40* (B40) bagi memastikan kekayaan negara boleh

dikongsi bersama tanpa mengira etnik, status sosioekonomi dan lokasi geografinya. B40 ialah golongan miskin yang dikenalpasti sebagai mereka yang memperoleh purata pendapatan isi rumah bulanan sebanyak RM2,537.00 (Denison 2016). Namun begitu pengukuran kemiskinan berdasarkan pendapatan purata isi rumah masih belum lengkap untuk mengukur kemiskinan substantif.

INSTITUSI DAN INTERVENSI

Rasional ekonomi yang melihat kepada persaingan permintaan dan penawaran bagi menentukan harga barangan dengan matlamat menghasilkan keuntungan maksima serta penggunaan sumber yang minima atau optima menyukarkan lebih kitaran ekonomi ini digunakan bagi tujuan kebajikan. Lebih ini akan tertakluk kepada keinginan untuk menjana lebih banyak keuntungan melalui mekanisme pelaburan. Oleh itu, mengharapkan rasional ekonomi untuk memberi sumbangan kebajikan kepada si miskin seolah-olah tidak kelihatan dalam rasional ekonomi. Usaha membasmi kemiskinan sangat bergantung harap kepada campur tangan kerajaan bilamana kemakmuran ekonomi seharusnya diagihkan dan tidak tertumpu semata-mata ditangan kelas kapitalis dan elitis. Program intervensi bagi membantu golongan miskin ini perlu bersifat konsisten dan bersifat penjanaan agar istilah “*give a man a fish and you feed him for a day; teach a man to fish and you feed him for a lifetime*” dapat dirujuk sebagai galakan memperkasa golongan miskin untuk berusaha dengan bantuan dan kemahiran daripada pihak kerajaan dan swasta agar mereka boleh mencipta masa depan yang lebih baik.

Institusi yang terlibat secara langsung dengan bantuan kepada golongan miskin ialah Majlis Agama Negeri yang peraturan dan pelaksanaan bantuan diurus di peringkat kerajaan negeri melalui saluran zakat. Sebelum kedatangan Inggeris, zakat di Tanah Melayu dilaksana secara tradisional dengan sumbangan zakat dibayar terus kepada guru-guru agama untuk dibahagikan kepada golongan asnaf. Tindakan Inggeris yang ingin campurtangan dalam urusan negeri menyebabkan Sultan mendesak Inggeris membenarkan hal-hal berkaitan Islam dan adat istiadat Melayu diurus oleh Sultan. Setiap negeri mempunyai hak dan kewajiban penuh untuk mengelola zakat menurut Enakmen Majlis Agama Islam dan Adat Istiadat

Melayu dengan pelbagai panggilan menurut ketentuan negeri. Setiap negeri adalah bebas untuk membuat perundangan mengenai zakat di negeri masing-masing (Nurhasanah 2012:86-88).

Peruntukan undang-undang negeri bagi mengurus pemberian zakat mencipta perbezaan yang besar pada setiap negeri di Malaysia akan kadar layak menerima zakat dan kategori penerima. Ketiadaan keseragaman ini walaupun menunjukkan kelebihan dikotomi negeri, tetapi ia mencipta lompong pada garis panduan dengan definisi miskin yang kabur, sempit, dan tidak terangkum. Keadaan yang sama turut dialami oleh Jabatan Kebajikan, Unit Perancang Ekonomi dan badan bukan kerajaan yang terlibat dalam memberi khidmat bantuan kepada golongan miskin, daif, dan kurang upaya merentasi kaum di bandar mahupun luar bandar. Lebih mendesak lagi ialah pelancaran BRIM dan perancangan *Bottom 40 (B40)* yang masih belum jelas akan kaedah yang sesuai dalam memberi definisi dan petunjuk kemiskinan, kategori kelayakan, jenis bantuan atau perkhidmatan. Kaedah sedia ada berdasarkan pelbagai jenis garis panduan adalah tidak seragam dan caca marba. Keadaan ini menyebabkan golongan miskin yang sepatutnya layak mendapat bantuan dinafikan hak mereka dengan tidak sengaja.

KESIMPULAN

Persoalan hak dalam Islam telah menetapkan bahawa golongan miskin ini mempunyai hak terhadap harta si kaya melalui pemberian zakat. Hal ini demikian kerana telah menjadi tanggungjawab kepada mereka yang berkemampuan dengan harta berlebihan serta mencukupi syarat zakat untuk memberikan hak ini kepada golongan fakir miskin. Pengukuran paras kemiskinan oleh Baitulmal, pejabat zakat negeri, dan Unit Perancang Ekonomi harus akur dengan peredaran masa dan pencapaian ekonomi semasa. Pengukuran paras kemiskinan harus mengambilkira pembolehubah multidimensi dengan merujuk amalan terbaik beberapa buah negara dan badan pertubuhan antarabangsa. Segala bentuk bantuan kepada golongan fakir miskin harus berlandaskan garis panduan ini agar mereka yang serba kekurangan ini dapat dibantu. Misalnya, pihak berkuasa tempatan juga harus peka kepada kaedah menyampaikan zakat yang harus bersifat berterusan dan aktif. Bantuan sebegini dapat membantu golongan miskin yang beragama

Islam keluar daripada kitaran kemiskinan dan meningkatkan peluang mobiliti sosial yang lebih baik.

Strategi ini juga bertepatan dengan falsafah pemikiran kemiskinan bahawa program intervensi dan usaha membasmi kemiskinan harus bersifat terangkum dengan menggunakan bantuan kerajaan secara kolektif terhadap usaha mengkonstruksikan budaya miskin kepada suatu pemikiran yang bersifat memperkasa, melakukan agihan barangan dan perkhidmatan dengan kos yang rendah, murah atau percuma kepada golongan miskin selain daripada usaha mengagih semula pendapatan dan kekayaan. Usaha mengurangkan kemiskinan sama ada bentuknya mutlak atau relatif adalah digalas oleh bukan sahaja individu yang berkemampuan atau pertubuhan berlandaskan agama semata-mata tetapi turut melibatkan kerajaan, institusi swasta dan organisasi bukan kerajaan.

PENGHARGAAN

Kajian ini ditaja oleh geran penyelidikan DPP-2015-104 dan AP-2014-006.

RUJUKAN

- Asian Development Bank. 2014. *Urban Poverty in Asia*. <http://www.adb.org/print/node/59778>
Tarikh capaian: 10 Januari 2016.
- Auletta, K. 1982. *The Underclass*. New York: Random House.
- Banfield, E. 1970. *The Unheavenly City*. Boston: Little Brown.
- Corcoran, M., Greg J. D., Gerald G., & Gurin, P. 1985. Myth and Reality: The causes and persistence of poverty. *Journal of Policy Analysis and Management* 4(4): 516-536.
- Clark, R. F. 2002. *The War on Poverty: History, Selected Programs and Ongoing Impact*. Lanham, Maryland: University Press of America, Inc.
- Denison J. 2016. *Inclusive Development for Urban Poor and Bottom 40% Communities in Malaysia*. UKM Ethnic Studies Paper Series, No. 49. Institut Kajian Etnik (KITA): Bangi.
- Dworkin, R. 1981. What is equality? Part 2: Equality of Resources. *Philosophy and Public Affairs* 10(3): 283-345.
- Goodwin, L. 1983. *Causes and Curses of Welfare*. Lexington, MA: Lexington Books.

- Hafizah Abu Samah & Wan Kamal Mujani. 2015. *Prosiding Seminar the Bottom 40: Isu dan Penyelesaian*. Fakulti Pengajian Islam, UKM: Bangi
- Harrington, M. 1962. *The Other America*. New York: MacMillan Company.
- Haveman, R. 1987. *Public Policy and Poverty Research: The Great Society and The Social Sciences*. Madison: The University of Wisconsin Press.
- Howlett, M. & Ramesh, M. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Indre Gajdosikiene. 2004. Oscar Lewis's culture of poverty: Critique and further development. *Kulturus Sociologija* 1:88-96.
- Kakwani Nanak. 2006. In Response: Poverty and Wellbeing. In the Human Poverty Index: a Multidimensional Measure. Poverty in Focus, International Poverty Centre UNDP: 22-23. <http://undp-povertycentre.org> Tarikh capaian: 20 Januari 2016.
- Katz, M. B. 1989. *The Undeserving Poor: From the War on Poverty to the War on Welfare*. New York: Pantheon Books.
- Lewis, O. 1966. The culture of poverty. *Scientific American* 215: 19-25.
- Lauer, R. H. 1971. The scientific legitimization of fallacy: Neutralizing social change theory. *American Sociological Review* 36: 881-889
- Lotter, H. P. 2011. *Poverty, Ethics and Justice*. Cardiff: University of Wales Press.
- Miller, W. 1958. Lower class society as a generating milieu of gang delinquency. *Journal of Social Issues* 14(3): 5-19.
- Norzita Jamil & Siti Hadijah Che Mat. 2014. Realiti kemiskinan: Satu kajian teoretikal. *Jurnal Ekonomi Malaysia* 48(1):167-177.
- Nurhasanah. 2012. Zakat di Malaysia dalam perspektif ekonomi. *Al-Iqtishad* 4 (1): 81-100.
- Nathanson, S. 1997. *Economic Justice*. USA: Pearson.
- Piven, F. Fox. & Cloward A. R. 1971. *Regulating the Poor: The Function of Public Welfare*. New York: Random House Inc.
- Palumbo, D. J. 1987. *The Politics of Policy Evaluation*. Beverly Hills: Sage.
- Rafael Perez Ribas & Ana Flavia Machado. 2007. *Distinguishing Chronic Poverty from Transient Poverty in Brazil: Developing a Model for Pseudo-Panel Data*. Working Paper #36 <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCWorkingPaper36.pdf>. Tarikh capaian: 26 November 2015.
- Ranis, G., Francis S. & Emma Samman. 2006. Human Development: Beyond the human development index. *Journal of Human Development* 7 (3): 323-358.
- Rawls, J. 1971. *A Theory of Justice*. USA: Harvard University Press.
- Sabatier, P. 1999. *Theories of the Policy Process*. USA: Westview Press.
- Sakiko Fukuda-Parr. 2006. The Human Poverty Index: a multidimensional measure. Poverty in Focus, International Poverty Centre UNDP: pp.7-9. <http://undp-povertycentre.org> Tarikh capaian: 20 Januari 2016.
- Sen, A. 1999. *Development of Freedom*. UK: Oxford.
- Sen, A. 2009. *The Idea of Justice*. USA: Belknap, Harvard University Press.
- Suraiya Ishak & Ahmad Rafli Omar. 2011. Paradigma baru dalam pelaksanaan tanggungjawab sosial syarikat milik kerajaan. *Akademika* 81(3): 75-81
- UNESCO. 2016. Learning to live together: Poverty. <http://www.unesco.org/new/en/social-and-human-sciences/themes/international-migration/glossary/poverty/> Tarikh capaian: 24 November 2015.
- UNDP. 2015. Multidimensional Poverty Index. <http://hdr.undp.org/en/content/multidimensional-poverty-index-mpi> dan <http://hdr.undp.org/en/content/table-6-multidimensional-poverty-index-mpi> Tarikh capaian: 24 November 2015.
- Weimer, D.L., & Vining A.R. 1999. *Policy Analysis: Concepts and Practice*. New Jersey: Prentice Hall Inc.
- Wolf, J., Edward L. & Zur-Szpiro, E. 2015. A Philosophical Review of Poverty. *Joseph Rowntree Foundation (JRF) Report*, <http://www.jrf.org.uk>. Tarikh capaian: 22 Januari 2016.

Kartini Aboo Talib@Khalid
 Institut Kajian Etnik (KITA)
 Tingkat 4, Bangunan Pentadbiran
 Kolej Keris Mas
 Universiti Kebangsaan Malaysia
 43600 UKM Bangi
 Selangor
 Malaysia
 E-mail: k_khalid@ukm.edu.my

Received: 15 February 2016
 Accepted: 4 September 2016