



KITA
INSTITUT KAJIAN ETNIK
INSTITUTE OF ETHNIC STUDIES

LAPORAN KAJIAN SISTEM PENGURUSAN DAN INDEKS KETEGANGAN MASYARAKAT JPNIN

PASUKAN KAJIAN UTAMA:

PROF. DATUK DR. SHAMSUL AMRI BAHARUDDIN (KETUA)

ANIS YUSAL YUSOFF (PENGURUS PROJEK)

PROF. DR. MANSOR MOHD NOR

PROF. DR. ONG PUAY LIU

RUHAN SHAHRIR ABD. HALIM

SHAZLIN AMIR HAMZAH

BILIK MESYUARAT ARAS 8, BLOK E2, PARCEL E, PUTRAJAYA

26 NOVEMBER 2012
KITA-UKM

RINGKASAN EKSEKUTIF

Kajian Sistem Pengurusan Dan Indeks Ketegangan Masyarakat JPNIN

A. LATAR BELAKANG

Malaysia adalah sebuah negara berbilang etnik dan yang membenarkan pengamalan pelbagai agama dalam kalangan rakyatnya. Setelah lebih 55 tahun Malaysia mencapai kemerdekaan, peristiwa yang boleh dikategorikan sebagai pertelingkahan atau pergaduhan yang membawa pertumpahan darah dan kematian yang disebabkan oleh kebencian antara kaum adalah terlalu kecil. Ini menunjukkan bahawa pengurusan dan pentadbiran kerajaan Malaysia selama ini telah meletakkan undang-undang atau perlembagaan negara serta dasar-dasar yang baik yang tidak menimbulkan rasa kebencian atau menaikkan kemarahan atau rasa tidak puas hati antara kaum yang boleh menimbulkan pertelingkahan dan rusuhan kaum. Namun demikian, ini tidak bermakna bahawa kerajaan tidak perlu terus memantau mengenai isu perpaduan kaum ini. Matlamat akhir Rancangan Malaysia Kedua adalah untuk mencapai perpaduan antara kaum di negara ini, terutama setelah melihat bagaimana peristiwa 13 Mei 1969 yang lalu boleh menggugat kestabilan dan pembangunan negara. Matlamat ini masih belum dicapai sepenuhnya. Oleh yang demikian, usaha Jabatan Perpaduan Negara dan Integrasi Nasional (JPNIN) membangunkan Indeks Ketegangan Masyarakat (IKM) atau *Societal Stress Index* (SSI) dan Sistem Pengurusan Ketegangan Masyarakat (SPKM) atau *Societal Stress Management System* (SSMS) adalah sangat dialu-alukan.

B. OBJEKTIF KAJIAN

- a) Meninjau hasrat dan keperluan pembinaan Indeks Ketegangan Masyarakat JPNIN;
- b) Mengenalpasti kaedah IKM (SSI) dan SPKM (SSMS) daripada segi penetapan peristiwa-peristiwa yang berlaku berasaskan etnik atau agama;
- c) Memahami bagaimana SPKM (SSMS) digunakan dalam membuat pemantauan dan rangkaian daripada mana maklumat diterima; dan
- d) Membuat penambahbaikan agar sistem yang dibina ini dapat digunakan dengan lebih efektif dan dapat membantu penyediaan dasar kerajaan yang lebih baik.

C. METODOLOGI KAJIAN

- a) Temuramah dan perbincangan lanjut dengan pasukan JPNIN yang membina dan melaksanakan IKM (SSI) dan SPKM (SSMS) untuk mendapat maklumat dan penjelasan lanjut;
- b) Perbincangan fokus dengan kumpulan pakar dalam KITA untuk menilai sistem sedia ada dan membuat penambahbaikan; dan
- c) Kajian Pustaka bagi bahan-bahan sekunder yang berkaitan.

D. PENDAHULUAN

Usaha membangunkan IKM dan SPKM ini dibuat sebagai langkah untuk mengukur bilangan (per juta penduduk setahun) pertentangan (*conflict*) antara individu atau antara kumpulan berlainan agama dan etnik yang dilaporkan kepada polis, termasuk bilangan demonstrasi jalanan yang berlaku berkaitan dengan isu-isu pertentangan sosial, serta pertelingkahan berkaitan dengan etnik atau agama yang dilaporkan atau diperbahaskan dalam media.

Penyediaan sistem sedia ada ini dilihat dilaksanakan tanpa penganalisaan yang menyeluruh, kerangka konseptual dan teoritikal yang jelas serta penelitian sejarah yang mendalam untuk memahami persoalan perpaduan negara di dalam transformasi sosial yang telah dan sedang berlaku di dalam masyarakat Malaysia pada hari ini.

E. MEMAHAMI IKM DAN SPKM

Bentuk-bentuk ketegangan dibahagikan oleh JPNIN kepada 7 kategori iaitu i) Keganasan ii) Rusuhan iii) Demonstrasi iv) Protes v) Pergaduhan antara etnik vi) Serangan dan vii) Isu-isu.

Isu-isu yang menjadi sebab kepada berlakunya bentuk-bentuk ketegangan di atas dikategorikan pula kepada i) Agama ii) Alam Sekitar iii) Ekonomi iv) Keselamatan v) Pendidikan vi) Politik vii) Sosial dan viii) Kategori-kategori lain.

Petunjuk Aras Ketegangan Kawasan dibina sebagai suatu bentuk petunjuk untuk mengukur tahap dan keamatan ketegangan di dalam komuniti di sesebuah kawasan iaitu *Pain Point*, *Tension Point* dan *Hotspot*.

Kategori *Tension Issue* diwujudkan sebagai mekanisme untuk mengkategorikan ketegangan yang melibatkan isu-isu yang menimbulkan dan mencetuskan ketegangan dan mengganggu keharmonian masyarakat tanpa kawasan atau lokasi yang spesifik atau dengan kata lain melangkaui kawasan.

Aras Petunjuk Risiko (APR) menggunakan kod warna untuk mengkategorikan tahap dan intensiti sesuatu jenis ketegangan sosial melalui petunjuk risiko warna hijau, kuning dan merah. Warna hijau, kuning dan merah ini digunakan untuk mengukur tahap dan intensiti risiko-risiko yang berlaku di dalam bentuk-bentuk ketegangan yang dikategorikan di dalam 3 jenis kumpulan iaitu keganasan/rusuhan/demonstrasi/protes; pergaduhan/serangan; dan isu.

Kutipan data dan maklumat adalah menerusi informan-informan akar-umbi yang mempunyai hubungan dengan pegawai JPNIN daerah, anggota-anggota Rukun Tetangga, Polis dan Pegawai Daerah yang meliputi setiap daerah di seluruh Malaysia.

Data dikumpulkan, dikategorikan dan kemudiannya dianalisa melalui kaedah/formula kuantitatif yang dibina oleh JPNIN untuk mengukur IKM dan APR sebelum ianya diuruskan melalui SPKM.

Namun begitu, bagaimana SPKM ini beroperasi di dalam menguruskan ketegangan yang berlaku tidak diperincikan tetapi JPNIN menggunakan mediator yang terdiri daripada anggota masyarakat tempatan di sesebuah kawasan dan lokasi itu untuk menjadi orang tengah di dalam menguruskan ketegangan. Mediator ini diberi latihan oleh JPNIN.

F. DAPATAN KAJIAN

Tidak terdapat definisi operasi yang jelas tentang setiap 7 bentuk dan tahap kategori ketegangan yang dibina oleh JPNIN. Kemungkinan akan berlaku kekaburan, pertindihan dan ketidaktepatan di dalam mengkategorikan ketegangan dan salah ukur indeks.

Isu-isu yang dikategorikan sebagai sebab kepada berlakunya ketegangan masyarakat adalah terlalu umum dan tidak diperincikan dengan jelas. Ia berkemungkinan berlakunya pertindihan antara satu sama lain.

Terdapat kategori-kategori lain yang penting tidak dimasukkan. Contohnya kategori etnik kelas, salah-guna kuasa dan rasuah oleh pihak berkuasa

Pengkategorian yang dibina berkemungkinan mempunyai kecenderungan mengitla'kan (mengeneralisasikan) sesuatu ketegangan yang wujud itu secara binari antara satu kumpulan sosial dengan satu kumpulan sosial yang lain sedangkan di dalam realiti sosial pada hari ini situasi sosial sudah menjadi rencam, pelbagai dan cair. Kaedah yang lebih tepat perlu digunakan untuk mengelakkan pengitla'kan agar ukuran ketegangan yang dibuat lebih tepat dan jujur.

Petunjuk Aras Ketegangan Kawasan yang ditandakan melalui *Pain-Point*, *Tension-Point*, *Hotspot* dan *Tension-Issue* juga tidak begitu jelas. Contohnya definisi yang diberikan dengan menggunakan ayat %boleh menimbulkan ketegangan di dalam masyarakat+, %boleh menjejaskan keharmonian masyarakat+, %berupaya mengganggu-gugat keharmonian masyarakat+ tidak diperincikan dengan jelas. Ciri-ciri yang lebih spesifik untuk mengenalpasti insiden-insiden tersebut juga tidak diberikan perincian yang lengkap.

APR dengan kod warna Hijau, Kuning dan Merah yang digunakan untuk mengkategorikan tahap dan keamatan sesuatu bentuk ketegangan agak rumit dan terlalu kompleks. Ini kerana setiap bentuk ketegangan itu mempunyai kod warnanya yang tersendiri. Ianya agak mengelirukan kerana terlalu banyak tahap dan keamatan yang perlu diukur.

Kaedah/mekanisme pengumpulan maklumat serta data juga memerlukan perincian yang lebih mendalam untuk diukur kebolehpercayaannya. Ini kerana proses dan juga kaedah pengumpulan maklumat serta data yang kurang mantap akan menghasilkan nilai kebolehpercayaan yang rendah dan ini akan memberi kesan kepada ketepatan maklumat dan data yang diperolehi itu.

SPKM perlu diperincikan dengan lebih jelas dan mendalam. Proses bagaimana ketegangan diuruskan, dinamik ketika pengurusan ketegangan dikendalikan, pihak-pihak yang terlibat, mekanisme pengurusan dan juga kesan yang terhasil daripada pengurusan yang dilakukan di dalam masyarakat adalah antara perkara-perkara yang cukup menarik untuk diketahui dan dianalisis melalui kaedah penyelidikan yang berbentuk gabungan antara kualitatif dan kuantitatif.

IKM, APS dan SPKM yang dibina adalah sebahagian daripada wajah keharmonian masyarakat Malaysia tetapi telah difokuskan sahaja di atas landasan analisis daripada sudut pandang konflik atau unsur-unsur yang negatif. Unsur-unsur yang positif dan kesepaduan yang wujud di dalam masyarakat juga perlu dikutip, dikumpulkan, dikategorikan dan dianalisis

untuk memberikan wajah masyarakat Malaysia yang lebih menyeluruh dan tepat. Mungkin suatu indeks baru boleh dibentuk oleh KITA dengan nama Indeks Kesepaduan Sosial sebagai suatu indeks yang mengukur kesepaduan sosial di dalam masyarakat dengan mengambilkira unsur, negatif dan positif, konflik dan kesepaduan ini.

G. CADANGAN TAMBAHAN

Sistem yang dibangunkan ini adalah berasaskan kepada pendekatan kriminologi iaitu ukuran yang dibuat adalah berdasarkan jumlah insiden ketegangan masyarakat yang berlaku di sesuatu tempat, kawasan, daerah, bandar, negeri atau negara.

Namun begitu pendekatan kriminologi sebegini cenderung untuk melihat ketegangan di dalam masyarakat sebagai suatu kesalahan jenayah tanpa analisis yang lebih mendalam terhadap sebab-musabab akar kepada insiden ketegangan masyarakat yang berlaku itu.

Diusulkan supaya terdapat pembahagian yang jelas di antara insiden-insiden jenayah dengan insiden-insiden yang melibatkan isu-isu kesejahteraan umum supaya pendekatan yang digunakan untuk menguruskan ketegangan masyarakat yang timbul itu bertepatan dengan masalah yang ditangani.

Dicadangkan supaya takrifan terhadap setiap kategori-kategori yang dibangunkan di dalam IKM dan SPKM (kategori jenis/sumber/tahap ketegangan masyarakat) dibuat dengan lebih jelas supaya tidak berlaku tindanan antara satu sama lain dan juga untuk memudahkan proses penjumlahan dan pengkategorian sesuatu insiden itu dengan lebih tepat. Ini termasuklah jumlah mereka yang terlibat di dalam sesuatu insiden tersebut serta tahap merebaknya sesuatu insiden itu untuk mengelakkan "*under-reporting*" atau "*overreporting*".

Penukaran kategori atau perubahan definisi sesuatu kategori itu dilakukan mungkin bermotifkan politik atau keinginan untuk memperlihatkan kondisi sosial masyarakat adalah baik atau untuk mengelakkan panik sosial di kalangan masyarakat atau mungkin juga untuk mewujudkan kerisauan di dalam masyarakat agar mudah dimanipulasi oleh kumpulan berkepentingan politik dapat dicapai.

Merujuk bagaimana syarikat-syarikat insuran melakukan klasifikasi dan membuat pengiraan risiko serta meneliti apakah instrumen-instrumen yang digunapakai dan bagaimana caranya ia digunapakai di dalam membuat klasifikasi dan mengira risiko.

Membuat penambahbaikan kepada prosedur, tatacara dan proses laporan tentang sesuatu insiden ketegangan masyarakat itu direkodkan. Ini penting agar ketepatan serta kebolehpercayaannya lebih tinggi.

Suatu instrumen untuk menilai kualiti, ketepatan, taraf dan kebolehpercayaan sesuatu laporan itu juga perlu dibina bagi memastikan sebolehnya tepat huraian dan perinciannya sepertimana realiti yang wujud di tempat sesuatu insiden itu berlaku.

Hasil penilaian yang mencakupi "*cause and effect*" atau sebab-musabab dan kesan awal serta kesan di masa hadapan sesuatu insiden yang berlaku itu ke atas masyarakat perlu turut dianalisa dan dirangkumkan di dalam prosedur, teknik dan tatacara membuat dan menilai sesuatu laporan itu.

Suatu latihan bengkel tentang cara-cara bagaimana untuk membuat laporan yang baik dan bagaimana untuk menilai sesuatu laporan itu dijalankan ke atas setiap pegawai-pegawai JPNIN serta pegawai-pegawai akar umbi yang tugas utamanya adalah merekod dan melaporkan insiden-insiden ketegangan yang berlaku di dalam masyarakat di sesuatu kawasan tersebut.

Selain daripada penetapan tahap ketegangan masyarakat sesuatu kawasan itu dibuat melalui indeks, JPNIN juga boleh membina penanda-aras atau "*benchmark*" melalui kiraan purata (min) insiden-insiden yang berlaku di sesuatu tempat atau negeri atau negara (khususnya di tingkat negeri dan negara) seperti klasifikasi daripada tahap amat baik ke tahap amat tegang. Daripada penanda-aras ini kedudukan atau ranking+ sesuatu tempat, kawasan, daerah atau negeri itu dapat dibuat termasuklah ranking+jenis-jenis ketegangan masyarakat.

Penjumlahan kesemua jenis insiden ketegangan masyarakat di dalam satu kumpulan besar untuk dikira indeksinya agak kurang tepat kerana setiap satu jenis ketegangan itu mempunyai tahap ketegangan yang berbeza dan tidak menggambarkan realiti sebenar di dalam masyarakat.

Setiap jenis ketegangan masyarakat itu diklasifikasikan di dalam kategori yang lebih kurang setara antara satu sama lain sebelum dibuat pengiraan indeksinya atau setiap jenis ketegangan masyarakat itu dikira indeksinya secara berasingan dan kemudian dijumlahkan untuk mendapatkan purata indeks dan dibuat penanda aras untuk menilai tahap-tahap ketegangan masyarakat tersebut.

Jika penjumlahan keseluruhan itu mahu dijalankan, maka weightage perlu diberi kepada kategori-kategori itu berdasar penilaian rendah atau tinggi sumbangan kategori itu terhadap ketegangan yang akan berlaku dalam masyarakat.

Indeks IKM ini juga boleh diterbalikkan untuk menunjukkan peratusan kesepaduan sosial di dalam masyarakat.

Memberi penelitian kajian sarjana yang dibuat di Indonesia tentang ketahanan sosial atau "*social resilience*" untuk melihat unsur-unsur apakah yang membantu di dalam membentuk ketahanan sosial di dalam sesebuah komuniti itu. Daripada kaji selidik di Indonesia ini kita akan dapat mempelajari instrumen-instrumen yang dibina untuk mengkaji ketahanan sosial dan juga mengesan apakah unsur-unsur ketahanan sosial yang dijadikan pembolehubah-pembolehubah untuk menilai tahap ketahanan sosial (dan juga kesepaduan sosial) yang wujud di dalam sesebuah komuniti atau masyarakat itu. Pengetahuan ini mungkin boleh digunakan untuk memperbaiki dan mempermantapkan lagi IKM dan juga SPKM ini.

H. KESIMPULAN

Kesimpulannya di sini, apa-apa sistem yang dibina dengan menggunakan premis konflik, dikhuatiri ianya akan memberi signal yang kurang tepat. Secara kasarnya dapat dilihat bagaimana IKM dan SPKM yang ingin menguruskan kesepaduan tetapi melihat kesepaduan daripada lensa konflik iaitu, keadaan huru hara, kacau bilau seperti demonstrasi, protes, serangan, pergaduhan dan pertelingkahan. Lebih bermasalah lagi apabila insiden-insiden ini tidak diberi definisi jelas dan tidak menghadkan tetapi turut mengambil kira isu-isu yang tidak ada kena-mengena dengan isu etnik yang menjadi asas kepada perpaduan kaum.

Penggunaan indikator-indikator negatif yang kurang jelas boleh menyebabkan kita memantau dahan dan bukan akar kepada perkara pokok. Tambahan pula, IKM dan SPKM tidak mengambil kira tanggapan awam tentang peristiwa-peristiwa yang berlaku di sekeliling mereka yang boleh menimbulkan ketegangan dalam kalangan masyarakat. Sebagai contoh, ucapan-ucapan politik yang berbaur perkauman seperti yang sering kita dengar yang diutarakan oleh ahli politik daripada kedua-dua belah pihak sering melahirkan ketegangan dalam kalangan masyarakat.

Instrumen ini perlu dibina semula berdasar kerangka konsep dan teori yang jelas untuk memandu pelaksanaan sistem ini dapat mengenalpasti kategori, tahap dan keamatan

ketegangan sosial adalah tepat yang akan mengenalpasti bentuk dan intensiti ketegangan sosial serta kemungkinan trend ketegangan sosial yang akan berlaku.

Penggunaan kerangka teoretikal boleh menjelaskan kenapa bentuk dan intensiti ketegangan itu berlaku. Ini akan membantu kerajaan untuk mengubal dasar, strategi, pelaksanaan program dan aktiviti untuk menangani ketegangan sosial yang berlaku dengan tepat.

Teknik analisis data perlu ditingkatkan demi memahami bukan sahaja bentuk dan intensity tetapi membuat jangkaan tentang kemungkinan akan berlaku dengan hubungan etnik semasa.

IKM dan SPKM perlu diperkukuhkan dengan instrumen Ikatan Sosial dan KITA-MESRA yang telah dibangun di KITA. Pengabungan tiga (3) instrumen ini akan memantapkan lagi SPKM kerana indeks yang akan dibangun itu bukan sahaja mengambilkira konflik yang berlaku tetapi juga bentuk, tahap dan keamatan ikatan sosial di kalangan masyarakat pelbagai etnik dan kualiti hidup mereka yang akan mempengaruhi hubungan etnik baik atau buruk hingga negara menjadi stabil dan maju atau tidak.