

**PERANAN DAN AMALAN PERHUBUNGAN AWAM DI MALAYSIA:
SATU KAJIAN KES TERHADAP PEGAWAI PERHUBUNGAN AWAM
KERAJAAN**

Oleh

PERIASAMY A/L MUTHAN

**Tesis yang diserahkan untuk memenuhi keperluan bagi
Ijazah Sarjana Sastera (Komunikasi)**

MAC 2007

PENGHARGAAN

Terlebih dahulu saya bersyukur kerana dengan keizinan Tuhan Yang Maha Esa, saya dapat sampai ke destinasi ini dalam perjalanan menimba ilmu.

Setinggi-tinggi penghargaan dan terimakasih ditujukan kepada penyelia kajian ini, Y.Bhg.Prof.Madya Tuan Haji Mohamad Md.Yusoff, di atas segala dorongan, bimbingan dan teguran yang berharga yang dicurahkan dalam menyediakan tesis ini.

Sekalung budi juga ditujukan kepada Y.Bhg.Prof.Madya Adnan Hussein, Dekan Pusat Pengajian Komunikasi, Prof Madya Khor Yoke Lim, Dr.Kamaliah Siarap, dan semua Staff Akademik Pusat Pengajian Komunikasi, di atas teguran, ulasan dan cadangan yang dikemukakan semasa saya membentangkan proposal kajian ini. Saya percaya, tanpa teguran dan cadangan daripada ahli-ahli akedemik tersebut, tesis ini mungkin tidak menjadi kenyataan pada hari ini.

Terima kasih juga diucapkan kepada .Bhg.Dato' Siti Balkish Shariff, Ketua Setiausaha Kementerian Penerangan, Y.Bhg. Dato' Haji Abdullah Morad, Ketua Pengarah Jabatan Penerangan Malaysia, Y.Bhg. Encik Tarmidzi Hashim, Pengarah Bahagian Media dan Komunikasi Korporat dan Hjh.Zaiton Hj.Abu Bakar, Bahagian Media dan Komunikasi Korporat, Jabatan Penerangan, diatas segala bantuan dan kerjasama dalam menjayakan kajian ini.

Terimakasih dan penghargaan juga di ucapakan kepada rakan-rakan saya yang bertugas sebagai pegawai perhubungan awam di kementerian, jabatan dan badan-badan berkanun yang memberi kerjasama dalam menjayakan kajian ini, terutamanya, kepada rakan-rakan saya yang terlibat dalam ujian 'pre-test' soal selidik serta temubual (*indepth interview*). Antara rakan-rakan yang banyak membantu saya dalam pengumpulan data adalah, Poziah Hj.Abdul Rahman, Omi Habibah Hj.Shariff, Halimaton Bt.Hamza, Rauf Jamalis, Razali Kidam, Hj.Roslan Ahmad, Ahmad Zaharuddin Hj.Salim, Aziah Ahmad, Dalilah Abdul Majid, Mat Daud Harun, Zakaria Abdullah, Puan Jainiah Mohd.Noor, Yusri Bin Hj.Abu Mahsin, Ariaiah Judah, Rubayah Bt.Othman, Ahmad Azri Zakaria, Nurazila Azizan, Anisafina Maidin (LPPKN), Safuah Hj.Nawawi (IKIM), Mahadzir Mazlan (Istana Negara), Azrul Hasan, M.Nagarajan, Abd.Gani Bin Othman (KASTAM), Mohd.Hazizul Hod, Razali Mohamed Yassin, A.Vigian, Mohamad Fatkhul Hatta Robiki, Hassan Busu, Saiful Hisham Mansor, Ibrahim (KDN) Zarina (BPR), Idris Harun, Zaaba, Zakaria Othman (JAKIM), Marsidi (KEMAS) dan Hamiza (MPSJ).Terimakasih khas ditujukan kepada Sdr.Syarifuddin Syafii, Cik Jenny Khoo Gim Hoon, Cik Arnie, Mr.Mrs.Shahbani Ibrahim dan Mazlina Ghazali, Mr.Kay Mathy dan Dr.K.Premalatha diatas segala bantuan terhadap penyediaan tesis ini.

Akhir kata, ucapan terimakasih juga ditujukan kepada isteri saya, R.K. Anusuya Devi Naidu, anak perempuan saya M.P.Lavina dan suami beliau, S.Raguraman, saudara saya K. Amirthalingam dan isterinya R.K.Vasanth Devi, anak lelaki saya, M. P.Lavendra, dan semua-ahli-ahli keluarga saya yang sentiasa mendoakan kejayaan saya, termasuk cucu-cucu saya, R.Rudhresh, R.Soveena dan R.Suhvarhna yang sentiasa menjadi inspirasi kepada kejayaan saya.

M.Periasamy,
Universiti Sains Malaysia,
Pulau Pinang.

SENARAI KANDUNGAN

Susunan Kandungan	Muka Surat
PENGHARGAAN	ii
SENARAI KANDUNGAN	iii
SENARAI JADUAL	vi
SENARAI RAJAH	viii
SENARAI LAMPIRAN	ix
ABSTRAK	xi
ABSTRACT	xii
BAB 1 PENGENALAN	1
1.1 Latar Belakang Kajian	1
1.2 Latar Belakang Amalan Perhubungan Awam di Malaysia	6
1.3 Latar Belakang Amalan Perhubungan Awam Kerajaan di Malaysia	12
1.4 Pernyataan Masalah	17
1.5 Persoalan Kajian	19
Persoalan Kajian 1	20
Persoalan Kajian 2	20
1.6 Objektif Kajian	21
1.6.1 Objektif Umum	21
1.6.2 Objektif Khusus	21
1.7 Kepentingan Kajian	22
BAB 2 KAJIAN LEPAS DAN KERANGKA TEORETIKAL	24
2.1 Pengenalan	24
2.2 Kajian Lepas	24
2.3 Kerangka Teoretikal	33
2.3.1 Teori Situasional	34
2.3.2 Teori Peranan	38
2.3.3 Tipologi Peranan Perhubungan Awam	40
2.3.3.1 Penasihat (<i>Expert Prescriber</i>)	41
2.3.3.2. Penyelesai Masalah (<i>Problem Solving Facilitator</i>)	41
2.3.3.3 Pemudah Cara Komunikasi (<i>Communication Facilitator</i>)	41
2.3.3.4 Juruteknik Komunikasi (<i>Communication Technician</i>)	42
2.4 Model Perhubungan Awam	47
2.4.1 Model Perantara Akhbar/Publisiti (<i>Press Agency/Publicity</i>)	48
2.4.2. Model Informasi Publik (<i>Public Information</i>)	49
2.4.3 Model Bukan Simetri Dua Hala (<i>Two-Way Asymmetrical</i>)	53
2.4.4 Model Simetri Dua Hala (<i>Two-Way Symmetrical</i>)	54
2.5 Model Perhubungan Awam Cemerlang	60
2.6 Model Personal Influence	72
2.7 Definisi Operasi Konsep	74
2.7.1 Agensi Kerajaan	74

2.7.2 Pegawai Perhubungan Awam Kerajaan	75
2.7.3 Peranan	76
2.7.4 Penasihat	76
2.7.5 Pemudah Cara Komunikasi	76
2.7.6 Penyelesai Masalah .	77
2.7.7 Juruteknik Komunikasi	77
2.7.8 Perantara Akhbar/Publisiti	78
2.7.9 Informasi Publik	78
2.7.10 Model Bukan Simetri Dua Hala (<i>Two-Way Asymmetrical</i>)	79
2.7.11 Model Simetri Dua Hala (<i>Two-Way Symmetrical</i>)	80
2.7.12 Perhubungan Awam Cemerlang	81
2.7.13.Komunikasi Sehala	83
2.7.14 Komunikasi Dua Hala	83
2.7.15 Dominant Coalition	84
2.7.16 <i>Border Scanning</i>	84
BAB 3 METODOLOGI KAJIAN	86
3.1 Pengenalan	86
3.2 Kaedah Kajian	86
3.2.1.Sampel	87
3.2.2 KerangkaPersampelan	88
3.2.3 Soal Selidik	89
3.2.4.Pra- Uji Soal Selidik	92
3.3.Temubual	93
3.4 Unit Penganalisaan	93
3.5 Tata Cara Kajian	94
3.6 Data Sekunder	95
3.7 Analisis dan Penafsiran Data	95
3.8.Reliabiliti Alat Ukuran	96
BAB 4 HASIL KAJIAN	97
4.1 Pengenalan	97
4.2 Bahagian 1-Profil Responden	98
4.2.1.Profil Jantina Responden	98
4.2.2 Profil Umur Responden	98
4.2.3 Profil Jenis Organisasi Kerajaan	99
4.2.4 Profil Kelulusan Responden	100
4.2.5 Profil Pengkhususan Pengajian Responden	101
4.2.6 Profil Pengalaman Bekerja Responden	103
4.3.Bahagian 2-Hasil Kajian Soalselidik-Analisis Deskriptif Peranan, Amalan dan Model Perhubungan	104
4.3.1.Peranan Penasihat	105
4.3.2.Peranan Mudah Cara Komunikasi	107

4.3.3.Peranan Penyelesai Masalah	108
4.3.4.Peranan Juruteknik Komunikasi	110
4.4.Model Perhubungan Awam	116
4.4.1.Model Perantara Akhbar/Publisiti	121
4.4.2.Model Informasi Publik	124
4.4.3.Model Two-Way Asymmetrical	126
4.4.4 Model Two-Way Symmetrical	127
4.5.Hasil Kajian Temubual	135
4.5.1.Peranan Pegawai Perhubungan Awam Kerajaan	135
4.5.2.Amalan dan Model Perhubungan Awam	140
BAB 5 PERBINCANGAN DAN KESIMPULAN	148
5.1 Pengenalan	149
5.2 Perbincangan Hasil Kajian	149
5.3 Peranan Pegawai Perhubungan Awam Kerajaan	156
5.4 Amalan dan Model Perhubungan Awam Kerajaan	160
5.5 Implikasi Kajian Terhadap Teori dan Model Perhubungan Awam	166
5.6 Cadangan Pengkaji	169
5.7 Batasan Kajian	179
5.8 Cadangan Kajian Masa Hadapan	181
5.9 Kesimpulan	182
BIBLIOGRAFI	190

SENARAI JADUAL

Susunan Jadual		Muka Surat
Jadual 1	Peratus Taburan Responden Mengikut Kelulusan Akademik	100
Jadual 2	Taburan Responden Mengikut Pengkhususan Pengajian di Kolej /Universiti	102
Jadual 3	Taburan Responden Mengikut Kelompok Tempoh Pengalaman Bekerja dalam Bidang Perhubungan Awam	103
Jadual 4	Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Mengikut Pilihan Tipologi Peranan Penasihat	106
Jadual 5	Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Mengikut Pilihan Tipologi Peranan Pemudah Cara Komunikasi	108
Jadual 6	Peratus Dan Kekerapan Taburan Responden Mengikut Pilihan Tipologi Peranan Penyelesai Masalah	109
Jadual 7	Kekerapan Taburan Responden Mengikut Pilihan Tipologi Peranan Juruteknik Komunikasi	111
Jadual 8	Min Skor Taburan Responden Mengikut Keutamaan Tipologi Peranan	112
Jadual 9	Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Mengikut Tipologi Peranan Dalam Organisasi	113
Jadual 10	Peratus Taburan Responden Mengikut Peranan Utama Dalam Organisasi	115
Jadual 11	Skor Bagi Item-Item Peranan <i>Communication Manager</i>	116
Jadual 12	Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Dalam Pertimbangan Perancangan Program Perhubungan Awam	117

Jadual 13	Kekerapan dan Peratus Taburan Aras Kuasa Responden Dalam Mempengaruhi Proses Membuat Keseluruhan Dasar Organisasi	119
Jadual 14	Kekerapan dan Peratus Taburan Aras Kuasa Responden Dalam Mempengaruhi Proses Membuat Program Komunikasi	120
Jadual 15	Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Mengikut Pilihan Saluran Komunikasi	122
Jadual 16	Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Mengikut Teknik-Teknik Yang Digunakan Dalam Hubungan Media.	124
Jadual 17	Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Mengikut Aktiviti dan Masa yang Digunakan Dalam Organisasi	125
Jadual 18	Kedudukan dan Kekerapan Taburan Responden Dalam Pilihan Publik	128
Jadual 19	Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Mengikut Penyertaan Dalam Mesyuarat Membuat Keputusan Program Perhubungan Awam	131
Jadual 20	Peratus dan Aras Kefahaman Pengurusan Tertinggi Terhadap Fungsi dan Peranan Perhubungan Awam Kerajaan	132
Jadual 21	Amalan Perhubungan Awam Berdasarkan Empat Model Perhubungan Awam	134

SENARAI RAJAH

Susunan Rajah	Muka Surat
Rajah 1 Empat Model Perhubungan Awam Grunig dan Grunig	63
Rajah 2 Taburan Bilangan Responden Lelaki dan Perempuan	98
Rajah 3 Taburan Kategori Umur Responden	99
Rajah 4 Taburan Kekerapan Mengikut Jenis Organisasi Kerajaan	100
Rajah 5 Perbandingan Skor Min Peranan Responden Dalam Organisasi	114
Rajah 6 Matlamat Amalan Perhubungan Awam	118
Rajah 7 Pilihan Saluran Komunikasi Oleh Responden	122
Rajah 8 Aktiviti dan Masa Yang Habiskan Dalam Organisasi	126
Rajah 9 Pelaksanaan Penyelidikan Dalam Organisasi Oleh Responden	127
Rajah 10 Kedudukan dan Kekerapan Taburan Responden Dalam Pemilihan Publik	129
Rajah 11 Peratus dan Kekerapan Taburan Responden Menyertai Dalam Kumpulan Membuat Dasar Organisasi	130
Rajah 12 Aktiviti Amalan Perhubungan Awam Berdasarkan Empat Model Perhubungan Awam	133

LAMPIRAN

Senarai Lampiran		Muka Surat
LAMPIRAN 1:	Visi Kementerian Penerangan Malaysia	212
LAMPIRAN 2:	Jadual Tugas Pegawai Kanan Perhubungan Awam/ Pegawai Perhubungan Awam Di Kementerian/Jabatan Kerajaan Berdasarkan Lampiran 'B' Surat Pekeliling Perkhidmatan Bil.7 Tahun 1982	212
LAMPIRAN 3 :	Jadual Tugas Pegawai Perhubungan Awam Di Jabatan /Kementerian Kerajaan Yang Dikeluarkan Oleh Bahagian Media Dan Komunikasi Korporat, Jabatan Penerangan Malaysia	212
LAMPIRAN 4:	SOAL-SELIDIK: Perhubungan Awam Di Malaysia: Satu kajian Peranan dan Amalan Pegawai Perhubungan Awam Dalam Agensi-Agensi Kerajaan	213
LAMPIRAN 5:	Surat Sokongan Daripada Pengarah Bahagian Media dan Komunikasi Korporat, Ibu Pejabat, Jabatan Penerangan Malaysia, Kuala Lumpur	225
LAMPIRAN 6:	Garis Panduan Soalan Temubual Dalam	226
LAMPIRAN 7:	Definisi Perhubungan Awam Yang Dikemukakan Oleh Responden	227
LAMPIRAN 8:	Intisari Kenyataan-Kenyataan Responden Dalam (<i>indepth-interviews</i>) Mengenai Peranan dan Amalan Perhubungan Awam	228
LAMPIRAN 9:	Penunjuk-Penunjuk Peranan dan Amalan Perhubungan Awam yang Dicadangkan oleh Broom & Smith (1982) serta Broom & Dozier (1986).	230
LAMPIRAN 10:	Garis Panduan Amalan Perhubungan awam Kerajaan	231
LAMPIRAN 11:	Sampel Kajian Organisasi Kerajaan	231
LAMPIRAN 12:	Responden Temubual	234

LAMPIRAN 13:	Tiga Perbezaan Utama Antara Perhubungan Awam Barat dan Asia Yang Di kemukakan Oleh Responden	234
LAMPIRAN 14:	Surat Pengkaji Kepada Responden Mengenai Borang Soal Selidik	235

**PERANAN DAN AMALAN PERHUBUNGAN AWAM DI MALAYSIA:
SATU KAJIAN KES TERHADAP PEGAWAI PERHUBUNGAN AWAM
KERAJAAN**

ABSTRAK

Kajian ini adalah merupakan satu kes terhadap peranan dan amalan pegawai perhubungan awam kerajaan di Malaysia. Kajian ini dijalankan berpandukan tipologi peranan atau *role typology* dan model perhubungan awam. Seramai 48 orang pegawai perhubungan awam telah di pilih sebagai sampel kajian menggunakan kaedah sampel rawak bebas. Metod soal selidik dan temubual telah digunakan untuk mengumpul data kajian ini. Statistik deskriptif telah digunakan untuk menganalisis data kajian. Data di analisis menggunakan sistem SPSS. Hasil kajian menunjukkan tipologi peranan 'pemudah cara komunikasi' ataupun model *craft*, yang meliputi model 'perantara akhbar/publisiti' dan 'informasi publik' menonjol sebagai peranan dan amalan dominan di kalangan pegawai perhubungan awam kerajaan. Namun, kajian ini menunjukkan bahawa pegawai perhubungan awam kerajaan tidak terikat dengan sesuatu tipologi peranan atau model tertentu malah memainkan pelbagai peranan dan mengamal pelbagai model perhubungan awam dalam mencapai matlamat organisasi kerajaan. Kajian ini juga menunjukkan bahawa pegawai perhubungan awam kerajaan belum mencapai kecekapan untuk mengamal model *two-way symmetrical* malah menghadapi pelbagai masalah sosial dan teknikal dalam menerap dan melaksanakan model profesional tersebut. Model *personal influence* didapati kurang ketara di kalangan pegawai perhubungan awam kerajaan.

**PUBLIC RELATIONS ROLES AND PRACTICES IN MALAYSIA:
A CASE STUDY AMONG GOVERNMENT PUBLIC RELATIONS
OFFICERS.**

ABSTRACT

This study is a case study on the roles and practices of government public relations officers in Malaysia through the application of role typology and public relations models. A survey among 48 government public relations officers was conducted. A simple random type sampling was adopted for this study. Data were obtained through a self-administered set of questionnaire and in-depth interview. Descriptive statistics were used to analyze and interpret the data. SPSS System was utilized to analyze the data. The findings suggest that the 'Communication facilitator' role and 'press agency/publicity' and 'public information' of the 'craft' model emerged as a dominant role and practice among government public relations officers. The study also reveals that the public relations officers are not confined to one particular role or model but are juggling with various roles and models of public relations alternately organizations to achieve their organization's goals. The study also suggests that the government public relations officers are still lacking competence to adopt and conduct the 'two-way symmetrical' model but rather encounter a lot of socio-technical problems in their organizations. At the same time, the study reveals that that the practice of 'personal influence' model is not obvious among the government public relations officers.

BAB 1

Pengenalan

1.1 Latarbelakang Kajian

Perhubungan awam kerajaan adalah salah satu institusi penting yang dapat memberi sumbangan yang berkesan dalam memastikan kejayaan agenda nasional kerajaan. Agenda nasional kerajaan Malaysia pada dewasa ini ialah menjana urus tadbir yang cemerlang (*good governance*). Malah, dalam era globalisasi, permintaan dan harapan rakyat meningkat untuk menikmati perkhidmatan yang berkualiti daripada kerajaan yang mereka memilih. Rakyat juga mengharapkan pentadbir jentera kerajaan bersikap terbuka untuk mengambil kira pandangan dan pendapat publik dalam proses bukan sahaja menggubal dasar bahkan dalam menyediakan perkhidmatan yang berkualiti kepada rakyat.

Kebelakangan ini, aktiviti badan-badan bukan kerajaan juga didapati meningkat dalam memperjuang serta mempertahankan kepentingan rakyat (*citizens*) dalam sistem kerajaan yang mengamalkan sistem pemerintahan demokrasi. Anjakan paradigma yang kompleks dan ketara dalam sosial-politik-ekonomi dan agama masyarakat dalam era globalisasi dan ledakan teknologi maklumat juga turut memberi impak kepada hubungan antara rakyat dan kerajaan secara amnya dan antara organisasi kerajaan dan publik..

Malah, kepentingan perhubungan awam kerajaan lebih terserlah dengan lahirnya gagasan Malaysia mencapai status negara maju atau negara industri menjelang tahun

2020. Dengan lahirnya gagasan tersebut, perhubungan awam di Malaysia kini mula dilihat sebagai salah satu komponen pengurusan serta rakan kongsi strategik dalam pengurusan mencapai matlamat negara maju. Melihat perkembangan tersebut, Idid (2004) turut mengulas bahawa:

“public relations is accepted as a strategic partner in management and integrated with the organizations as the country marches toward the goal of becoming an industrialized country by 2020” (m.s.207).

Perubahan fokus dalam amalan perhubungan awam kerajaan pada masa sekarang lebih ketara dan mendesak kerana kepimpinan kerajaan semasa sentiasa menekankan kepada aspek kecekapan sistem penyampaian perkhidmatan (*delivery system*) kepada rakyat (Hamdan, 2004). Malah, Rancangan Malaysia Kesembilan yang dibentangkan di Parlimen oleh Perdana Menteri Malaysia pada 31 Mac 2006 turut memartabatkan dan mengukuhkan hasrat kerajaan dalam hubungan meningkatkan kecekapan dan kualiti perkhidmatan kerajaan kepada rakyat.

Dalam hubungan ini, pegawai perhubungan awam kerajaan diharapkan memainkan peranan profesional, strategik dan berkesan (Hamdan, 2004). Malah, Crabble dan Vibbert (1986) menganggap perhubungan awam sebagai satu fungsi komunikasi pengurusan. Mereka mendefinisikan perhubungan awam sebagai :

“satu komunikasi yang mempunyai pelbagai fungsi yang terlibat dalam menyelidik, menganalisis, mengkait dan menilai semula pertalian diantara organisasi dan apa jua pun aspek environmennya” (Idid, 1994, m.s.2)

Dengan itu, fungsi seorang pegawai perhubungan awam adalah meliputi pelbagai aktiviti termasuk aktiviti kajian persepsi publik, pemantau persekitaran atau ‘*border scanner*’ supaya bukan sahaja dapat menyediakan maklumat yang berkesan untuk

disampaikan kepada publik bahkan dapat menyalurkan maklumbalas daripada publik kepada pengurusan sebagai sistem amaran awal atau *early-warning system* dalam merancang sesuatu dasar atau menyedia dan meningkatkan kecekapan penyampaian pelbagai perkhidmatan kepada rakyat yang dapat menjamin kepuasan di kalangan pengguna perkhidmatan kerajaan (Dozier & White, 1992).

Dengan menjalankan usaha tersebut, pengamal perhubungan awam bukan sahaja dapat mengelak atau menangani konflik antara publik dan organisasi kerajaan bahkan dapat meningkatkan hubungan antara publik dan organisasi kerajaan serta membantu meningkatkan keutuhan dan integriti kerajaan.

Sementara itu, Syed Arabi Idid, seorang sarjana termuka dan perintis kajian perhubungan awam di Malaysia pernah mencadangkan supaya kajian-kajian dalam bidang perhubungan awam perlu diteruskan dalam mendalami lagi persoalan-soalan mengenai peranan yang sebenarnya dilakukan oleh pengamal perhubungan awam di Malaysia (Idid, 1992,1994).

Dengan ini jelas bahawa peranan pegawai perhubungan awam dalam organisasi kerajaan pada masa sekarang bukan hanya memfokuskan kepada aspek menyatupadukan rakyat berbilang kaum dalam membina negara tetapi juga kepada aspek meningkatkan kecekapan operasi organisasi kerajaan untuk menyediakan perkhidmatan yang cemerlang (*excellence*) kepada rakyat dalam mencapai agenda nasional.

Tanggungjawab merealisasikan agenda nasional tersebut merupakan satu peralihan dalam fokus amalan perhubungan awam kerajaan kerana peralihan fokus tersebut bukan

hanya memerlukan peranan hubungan media yang profesional bahkan memerlukan usaha-usaha menjana, membina dan mengekalkan hubungan yang strategik antara kerajaan dan publik. Hamdan (2004) turut mengulas bahawa peranan pengamal perhubungan awam kerajaan menjadi genting dan lebih penting dalam menjayakan impian kepimpinan negara.

“as the expert in communication and relationship building, the government public relations practitioner’s role in the development and maintenance of good governance has become increasingly crucial” (m.s. 32).

Dalam usaha menjalankan peranan dan amalan profesional, pegawai perhubungan awam dalam kerajaan juga dicadangkan menyertai dalam kumpulan pengurusan tertinggi dalam organisasi yang membuat dasar-dasar organisasi serta menjalankan peranan ‘*communication manager*’ dengan pendekatan dan strategi-strategi terbaru (Hamdan, 2004, m.s.36).

Sehubungan ini, Grunig (1992) menyarankan supaya pengamal perhubungan awam mengamalkan model bentuk simetri dua hala, *symmetrical* kerana model *symmetrical* akan memberi impak kepada keberkesanan atau kecemerlangan sesebuah organisasi perhubungan awam. Malah, model *symmetrical* bukan sahaja merupakan satu model positif dan normatif yang berteraskan ‘*tranlational*’ (Pavlik, Salmon & Toth, 1894; Grunig, L.A., Grunig, J.E., Dozier, D.M., 2002), tetapi juga mampu meningkatkan amalan perhubungan awam kepada status profesional (Grunig, J.E.&Grunig, L.A., 1990; Cancel, Cameron, Sallot & Mitrook, 1997).

Namun, amalan model profesional simetri, *symmetrical*, di luar Amerika Syarikat (USA) adalah terhad kerana model tersebut masih menjadi bahan berdebatan (Van der Meidan, 1993) dikalangan para sarjana perhubungan awam. Malah, kajian mengenai status amalan perhubungan awam secara amnya dan amalan *symmetrical* secara khususnya di

kalangan pengamal perhubungan awam adalah amat berkurangan di negara-negara yang sedang membangun (Sriramesh, 2004). Grunig (1993) turut mengaku dan mendakwa bahawa kekurangan kajian dalam amalan perhubungan awam menyebabkan kebanyakan program perhubungan awam masih terus berteraskan kepada matlamat publisiti melalui media massa kerana ramai pengamal beranggapan bahawa perhubungan awam adalah satu aktiviti yang melibatkan hanya kepada pengeluaran penerbitan, siaran akhbar atau siaran berita video.

Dengan itu Grunig (1993,m.s.30) memberi peringatan bahawa kekurangan kajian dalam bidang perhubungan awam akan menyebabkan pengamal perhubungan awam terus mengulangi fungsi lama mereka tanpa menyedari keberkesanan amalan komunikasi mereka. Beliau mengulas *“still, most organizations carry out the same public relations programs year after year without stopping to determine whether they are still communicating with the most important publics”*

Sementara itu, kajian-kajian mengenai amalan perhubungan awam secara amnya dan amalan perhubungan awam dalam agensi-agensi kerajaan secara khususnya juga didapati amat berkurangan di Malaysia. Idid (2004,m.s.207) pernah menyuarakan pendapatnya mengenai kekurangan kajian empirikal terhadap status amalan perhubungan awam di Malaysia dengan menyatakan bahawa:

“at present, very little empirical evidence exist on the status of public relations in Malaysia and much more research is needed to fill this void”

Malah kajian empirikal tentang status dan amalan perhubungan awam di Malaysia pada julung kalinya dilakukan oleh Idid pada tahun 1977 (Idid,1981). Seterusnya, Idid menjalankan satu lagi penyelidikan tentang sosio-demografi serta masalah-masalah yang dihadapi oleh pengamal perhubungan awam di Malaysia pada tahun 1991-1992 (Idid,1994).

Namun, kajian-kajian tersebut menggambarkan status amalan perhubungan awam secara umum dan tidak memfokuskan khusus kepada amalan perhubungan awam dalam agensi-agensi kerajaan.

Justeru itu adalah wajar dan penting untuk mengkaji atau meninjau semula (*revisit*) peranan dan amalan semasa pegawai perhubungan awam selaku pengamal perhubungan awam kerajaan berdasarkan model-model perhubungan awam profesional untuk bukan sahaja menyahut cabaran-cabaran baru dalam bidang perhubungan awam tetapi juga membantu meningkatkan keutuhan perkhidmatan pegawai perhubungan awam dalam agensi-agensi kerajaan di Malaysia (Hamdan, 2004).

1.2 Latarbelakang Amalan Perhubungan Awam di Malaysia

Menurut Margaret Somers (2003), kajian pembentukan dan penganalisan sesuatu teori tidak dapat mengasingkan diri daripada faktor sejarah. Malah, komposisi penduduk dan sistem politik juga banyak memberi sumbangan kepada perkembangan perhubungan awam dalam sesebuah negara (Idid, 1994). Dengan itu, sejarah perkembangan perhubungan awam di Malaysia ditinjau sepintas lalu dalam Bab ini.

Secara umumnya, perhubungan awam di Malaysia dilaporkan bermula dalam abad ke lima belas (Hamdan, 1986). Namun, sejarah perkembangan perhubungan awam moden dalam organisasi kerajaan di Malaysia dikaitkan dengan pengenalan dan perkembangan perhubungan awam dalam organisasi kerajaan di Britain, pemerintah penjajah Tanah Melayu pada satu ketika dahulu.

Kerajaan British menubuhkan Kementerian Penerangan (*Ministry of Information*) di England untuk mengurus usaha-usaha propaganda perang pada tahun 1939 (Rosaleens, 2001). Seterusnya Kementerian Penerangan tersebut telah menubuhkan bahagian *Empire Publicity Division* di Pejabat Jajahan atau *Colonial Office* di London untuk menjalankan aktiviti-aktiviti propaganda di England dan di negeri-negeri yang dijajah oleh Britain dalam menghadapi peperangan. Fungsi utama bahagian tersebut adalah meningkatkan kesetiaan rakyat terhadap negara, meyakinkan rakyat terhadap kebolehan tentera Bersekutu, dan menyedarkan rakyat bahawa rakyat tempatan berpeluang mencapai aspirasi moral dan kebendaan hanya di bawah naungan pentadbiran British.

Bahagian *Empire Publicity Division* pula turut menubuhkan *Public Relations Branch* dalam tahun 1940. Setiausaha Pejabat Jajahan atau *Colonial Office* telah mengeluarkan memo kepada semua pejabat jajahan untuk melantik pegawai penerangan di negeri-negeri tanah jajahan. Dengan arahan tersebut, *Public Relations Branch* telah ditukar nama menjadi *Information Department* (Jabatan Penerangan). Salah satu fungsi utama Jabatan Penerangan Pejabat Jajahan adalah membina hubungan baik di antara rakyat negara yang dijajah dengan Britain melalui penyebaran maklumat yang mengandungi unsur-unsur propaganda dalam menonjolkan kelebihan dan pencapaian cara hidup Britain, dasar-dasar kerajaan British, kelebihan cara hidup ala demokrasi Barat berbanding dengan cara hidup sistem komunis.

Penubuhan dan perluasan pejabat-pejabat penerangan tersebut telah menyebabkan Idid (1986) melaporkan bahawa perhubungan awam moden di Malaysia bermula sejak tahun 1939, sebelum tercetusnya Perang Dunia Kedua. Malah, Idid (2004) mendakwa perang di Eropah merupakan faktor utama yang menyebabkan penjajah British memperkenalkan

perhubungan awam di negara-negara yang dijajah, termasuk Tanah Melayu (Malaysia). Iddid juga turut melaporkan bahawa G.L.Peet, seorang wartawan akhbar Straits Times, telah dilantik sebagai Pengarah Penerangan (*Director of Information*) di 'British-Malaya' pada tahun 1939. Jabatan Penerangan yang ditubuhkan dalam zaman British itu didapati memainkan peranan sebagai 'Biro Akhbar' kerajaan, yang mencetuskan titik permulaan aktiviti hubungan media dalam negara ini.

Namun, Jabatan Penerangan dan Publisiti (*Department of Information and Publicity*) ditubuhkan pada tahun 1940, menggantikan Jabatan Penerangan, dan Dr.Victor Purcell, seorang anggota perkhidmatan kerajaan, telah dilantik sebagai Ketua Pengarah jabatan baru tersebut. Tetapi G.L. Peet terus dilantik sebagai Ketua Biro Akhbar dan Penerangan (Iddid, 2004, m.s. 211-216) dalam jabatan baru tersebut. Fungsi utama Jabatan ini adalah membantu kerajaan British dalam membantu usaha propaganda perang melalui pengeluaran berita rasmi kerajaan, penyampaian maklumat kepada agensi-agensi kerajaan serta berkerjasama dengan Kementerian Penerangan yang berpusat di London dan Singapura.

Namun jabatan ini terpaksa tamat perkhidmatannya kerana serangan tentera Jepun ke atas Malaya pada 8 Disember 1941. Selepas penyerahan tentera Jepun, Pentadbiran Tentera British (*British Military Administration*), yang mengambil alih pentadbiran kerajaan sejurus tercetusnya Perang Dunia Kedua, menubuhkan Jabatan Publisiti dan Percetakan pada bulan September 1945 (Nordin,1986). Tujuan utama jabatan ini adalah meyakinkan rakyat bahawa tentera British merupakan kuasa yang mengalahkan tentera Jepun dan bukan pasukan Komunis atau MPAJA (*Malayan Peoples' Anti- Japanese Army*) seperti jangkaan umum. Namun, kerajaan *Malayan Union*, kerajaan awam anjuran Penjajah British, yang mengambil alih pentadbiran negara pada 1 April 1946, telah menukar nama Jabatan Publisiti dan

Cetakan kepada Jabatan Perhubungan Raya (*Department of Public Relations*) dan Mubin Sheppard diantik sebagai Pengarah jabatan baru tersebut.

Jabatan Perhubungan Raya ditubuhkan untuk menjalankan sembilan peranan utama seperti terkandung dalam Surat Arahan Pengarah Jabatan Perhubungan Raya Semenanjung Tanah Melayu bertarikh 20 Mei 1946 (Salleh, 2001). Fungsi utama jabatan ini adalah untuk meyakinkan rakyat bahawa tentera British merupakan tentera yang berkuasa dan mengalahkan Jepun dan bukan pasukan komunis yang bergerak di Tanah Melayu (Ahmad, 1986). Jabatan ini juga ditugaskan untuk menyediakan rakyat menentang fahaman komunis serta mengatasi sentimen anti-British di kalangan rakyat Tanah Melayu (Hamdan, 1987).

Jabatan Perhubungan Raya tersebut telah membuka cawangan di semua negeri di Tanah Melayu dan giat menjalankan kempen menentang dakwah-dakwah komunis termasuk kempen meyakinkan rakyat bahawa British bukan ditewaskan oleh serangan tentera Jepun, tetapi hanya berundur sementara ke India untuk bersedia menyerang semula Jepun, memastikan keamanan awam dalam negeri terjamin kerana tercetusnya perselisihan kaum di beberapa kawasan, memujuk rakyat menanam padi dan sayur-sayuran untuk mengatasi kekurangan makanan dalam negeri (Idid, 2004, m.s. 213).

Sementara itu, aktiviti-aktiviti perhubungan awam didapati meningkat dalam tahun 1948, apabila darurat diistiharkan pada 16 Jun 1948, untuk memudahkan pasukan tentera memerangi pengganas komunis. Perhubungan awam kerajaan dikerah untuk memerangi pemberontakan atau apa yang dikenali sebagai *war of liberation* yang dilancarkan oleh pihak pasukan komunis terhadap pentadbiran penjajah British. Dalam menghadapi

penyebaran ideologi komunisme, Pejabat Perhubungan Raya ditubuhkan pada 16 Jun 1948 sebagai 'senjata ofensif' dalam mendedahkan kekejaman komunis kepada rakyat supaya rakyat tidak menyokong pergerakan komunis di negara ini.(Hamdan, 1987).

Namun pada tahun 1950 Jabatan Perhubungan Raya ditukar namanya menjadi Jabatan Penerangan untuk beberapa waktu dan seterusnya pada tahun 1952, nama Jabatan Penerangan bertukar sekali lagi menjadi Jabatan Perkhidmatan Penerangan, apabila General Sir Gerald Templer dilantik sebagai Pesuruhjaya Tinggi British ke Malaya pada Februari 1952. General Sir Templer telah menyusun semula pentadbiran jentera perhubungan awam kerajaan dengan memasukkan ciri-ciri tempatan sebagai input dalam amalan perhubungan awam (Hamdan, 2004). Perlantikan Templer dalam zaman darurat telah menjadi imperatif dalam meningkatkan aktiviti-aktiviti perhubungan awam kerajaan.

Dalam penyusunan semula jentera perhubungan awam kerajaan, Jabatan Penerangan menjadi penghubung (*liason*) antara pemerintah dan rakyat tempatan. Jabatan Penerangan (*Department of Information*) dan Jabatan Penyiaran (*Broadcasting Department*) yang ditubuhkan kemudian hari digerak secara sepadu untuk 'menawan hati dan minda' rakyat supaya menyokong kerajaan British dalam usaha menawan ancaman kumpulan penganas komunis. Templer turut melantik A.D.C. Peterson sebagai Ketua Pengarah Penerangan yang pertama dan memberi tanggungjawab melancarkan kempen perangsaraf anti-komunis serta menyelaraskan aktiviti-aktiviti antara agensi-agensi kerajaan dalam penyebaran maklumat kepada rakyat (Hamdan, 1987).

Apabila Persekutuan Tanah Melayu mencapai kemerdekaan dalam tahun 1957, peranan dan amalan perhubungan awam menjadi lebih penting dan signifikan dalam

menyatu padukan rakyat berbilang kaum serta membina sebuah negara yang berdaulat. Jabatan ini juga menjalankan peranan mendidik rakyat menyertai pilihanraya umum yang pertama pada tahun 1959.

Sejurus mencapai kemerdekaan, pusat pentadbiran media, termasuk industri filem, akhbar dan penyiaran, yang beroperasi di Singapura berpindah ke Persekutuan Tanah Melayu. Penyiaran diletak di bawah kuasa Perdana Menteri pertama, Y.T.M. Tunku Abdul Rahman Putra Al-Haj. Perhubungan awam dalam agensi kerajaan turut berkembang sejajar dengan perubahan dalam fokus dan matlamat kerajaan. Institut Perhubungan Awam juga turut ditubuhkan dalam tahun 1962.

Perhubungan awam dalam agensi kerajaan terus bergiat dan meningkat dalam usaha menghadapi peristiwa yang tercetus dalam tahun 1963 iaitu konfrontasi yang dilancarkan oleh kepimpinan kerajaan Indonesia terhadap gagasan Malaysia. Perhubungan awam kerajaan juga turut memfokuskan peranannya dalam menjalin hubungan antara kaum apabila tercetusnya 'Peristiwa 13 Mei', iaitu rusuhan antara kaum dalam tahun 1969. Pada ketika ini Pejabat Luar Negeri (*Foreign Affairs*) pada pertama kalinya menubuhkan Cawangan Pejabat Penerangan Luar Negeri (*External Information Office*), yang di ketuai oleh (Dato') Ahmad Nordin Mohd. Zain, seorang pegawai kanan daripada Jabatan Penerangan, untuk menjalankan aktiviti perhubungan awam di luar negeri.

Dalam pada itu kerajaan mengeluarkan laporan bahawa Peristiwa 13 Mei tercetus kerana kekurangan penyampaian maklumat mengenai dasar-dasar kerajaan kepada kaum Cina dan Melayu. Dengan itu, Laporan Sambanthan (Sambanthan adalah seorang menteri kabinet yang mengetuai jawatankuasa mengkaji punca kejadian peristiwa 13 Mei '69)

mencadangkan agar pegawai perhubungan awam atau pegawai akhbar di lantik dalam semua kementerian untuk menyalurkan maklumat kerajaan kepada orang awam (Ibrahim, 1987).

Sejak itu, jawatan pegawai perhubungan awam diwujudkan dalam kebanyakan kementerian, jabatan dan agensi-agensi berkanun kerajaan. Jawatan setiausaha akhbar juga diwujudkan dalam pejabat Perdana Menteri dan Timbalan Perdana Menteri. Namun, pegawai perhubungan awam yang dilantik itu didapati menjalankan tugas mereka tanpa sebarang garis panduan sehingga tahun 1979. Sebelum itu, mereka menjalankan tugas mereka berdasarkan pengalaman dan panduan dari Bahagian Akhbar, Jabatan Penerangan Malaysia.

1.3 Latarbelakang Amalan Perhubungan Awam Kerajaan di Malaysia.

Amalan perhubungan awam di Malaysia bermula dalam sektor awam terlebih dahulu berbanding dengan sektor swasta (Shahreen,1987). Dengan itu, pegawai perhubungan awam kerajaan merupakan perintis amalan perhubungan awam di Malaysia. Peranan asal pegawai perhubungan awam kerajaan adalah mewujudkan proses pertukaran maklumat dua hala antara kerajaan dengan rakyat yang melibatkan teknik-teknik komunikasi massa dan komunikasi antara perseorangan (Mohd.Kaus Salleh, 1986; Idid, 1980).

Namun usaha komunikasi pemujukan yang bersifat propaganda bertukar menjadi penggerak pembangunan selepas negara ini mencapai kemerdekaan daripada penjajah British pada tahun 1957. Penyampaian maklumat ke arah membina sebuah negara yang bersatupadu, meyakinkan rakyat untuk menyokong dasar-dasar kerajaan, menggalakkan rakyat menyertai dalam program-program pembangunan yang dianjurkan oleh kerajaan,

meningkatkan kerjasama dan menjalinkan hubungan yang erat di antara kerajaan dan rakyat, adalah menjadi tanggungjawab pegawai perhubungan awam kerajaan dalam zaman mengisi kemerdekaan (Van Leuven,1996; Hamdan, 2004; Baskin, Aronoff & Lattimore, 1997).Usaha-usaha tersebut menyebabkan peranan hubungan media dan publisiti sebagai peranan dan amalan utama dalam perhubungan awam kerajaan sejak Merdeka (MAMPU, 1985).

Dalam pada itu, perhubungan awam adalah satu profesion yang dinamik dan akan berubah sejajar dengan keperluan, kemajuan dan pembangunan rakyat sesebuah negara (Jefkins, 1988). Selaras dengan ini, amalan perhubungan awam telah mula dilihat sebagai satu fungsi pengurusan komunikasi strategik di beberapa negara maju dan sedang membangun kerana pengamal perhubungan awam melibatkan diri dalam aktiviti membuat keputusan strategik, membuat penilaian dan pemeriksaan persekitaran (*environmental scanning*) serta menyertai dalam pengurusan isu (Lauzen, M.M., 1993, Dozier,1998). Malah, James E.Grunig, sarjana terkemuka bidang perhubungan awam, mengakui bahawa perhubungan awam adalah satu fungsi pengurusan (Grunig, J. E., 1993).

Dalam pada itu, amalan perhubungan awam di Malaysia dilaporkan berkembang dengan pesat dalam tahun 1980-an kerana beberapa dasar awam dan ekonomi, termasuk dua dasar awam utama, Dasar Industri dan Dasar Penswastan diperkenalkan dalam era ini.Dengan pengenalan dasar-dasar tersebut, sektor ekonomi di Malaysia dilaporkan berkembang pesat dan menyebabkan pelbagai perubahan dalam semua bidang pembangunan masyarakat.Kemajuan tersebut telah meningkatkan permintaan dan harapan rakyat terhadap perkhidmatan-perkhidmatan agensi kerajaan yang lebih berkualiti dan efisien (Hamdan, 2004, m.s.180) yang turut memberi impak kepada amalan perhubungan awam kerajaan.

Dengan perubahan dalam matlamat serta peningkatan dalam aspirasi rakyat, keperluan untuk menyesuaikan amalan perhubungan awam dalam organisasi kerajaan dengan keperluan semasa turut menjadi cabaran kepada pegawai perhubungan awam kerajaan. Pegawai perhubungan awam dijangka bukan sahaja memainkan peranan yang berbentuk propaganda, misalnya dalam menyatupadukan rakyat, peranan yang diwarisi daripada penjajah British, tetapi juga mengangkat amalan perhubungan awam ke tahap yang lebih profesional dalam meningkatkan integriti kerajaan.

Sehubungan ini, sarjana-sarjana dalam bidang perhubungan awam melahirkan pendapat bahawa pengamal perhubungan awam dalam abad 21 harus menyertai dalam kumpulan pengurusan tinggi organisasi supaya membolehkan mereka memaklumkan pihak pengurusan tertinggi dalam organisasi mengenai pendapat dan pendirian publik terhadap sesuatu isu yang bersangkutan dengan organisasi kerajaan (Close, H.W., 1980; Dozier dan Broom, 1995). Malah, perhubungan awam adalah satu amalan profesion yang berteraskan pada penyelidikan dan teori tersendiri (Botan & Taylor, 2004). Baskin, Aronoff dan Lattimore (1997) menjelaskan peranan utama pengamal perhubungan awam sebagai:

“in government as in any other organization, public relations is a management function that helps define objectives and philosophies while also helping the organization adapt to the demands of its constituencies and environments” (m.s.393).

Dengan perkembangan dan peralihan dalam tumpuan perhubungan awam kerajaan, Jabatan Perkhidmatan Awam Malaysia (JPA) mengiktiraf kepentingan amalan perhubungan awam dalam kerajaan melalui pengeluaran Surat Pekeliling Perkhidmatan Bilangan 9 Tahun 1980 yang menentukan skim perkhidmatan pegawai perhubungan awam serta meletakkan

Jabatan Penerangan Malaysia, Kementerian Penerangan, sebagai jabatan kerajaan persekutuan yang bertanggungjawab dalam menyediakan pegawai perhubungan awam untuk menjalankan fungsi perhubungan awam korporat bagi kementerian dan jabatan-jabatan kerajaan persekutuan di Malaysia (Salleh, 2001).

Salah satu aspek yang penting dalam visi Kementerian Penerangan adalah menjadi agensi perhubungan awam kerajaan yang terunggul seperti ternyata dalam Lampiran 1. Dalam mengatasi kekurangan panduan dalam menjalankan tugas-tugas harian pengamal perhubungan awam, Jabatan Perkhidmatan Awam (JPA) telah mengeluarkan Surat Pekeliling Perkhidmatan Bil.7 Tahun 1982, yang menggariskan senarai tugas yang meliputi dua belas peranan, seperti dalam Lampiran 2 sebagai tanggungjawab pegawai perhubungan awam dalam agensi kerajaan (Ibrahim, 1987,1984; Hamdan,1987).

Antara fungsi utama yang ditegaskan dalam surat pekeliling tersebut ialah tanggungjawab Unit PR (Pegawai Perhubungan Awam) dalam menasihati Ketua Setiausaha dalam penyebaran maklumat mengenai dasar-dasar kementerian dan kerajaan. Selain itu, pegawai perhubungan awam juga bertanggungjawab mendapatkan maklumbalas daripada publik-publik sasaran mengenai dasar, program dan keberkesanaan perkhidmatan kementeriannya. Unit PR kementerian juga ditugaskan menjawab aduan-aduan atau sungutan-sungutan publik mengenai isu-isu khusus (Hamdan, 1987, ms.25).

Selaras dengan Surat-surat Pekeliling secara amnya dan Surat Pekeliling Perkhidmatan Bil.7 Tahun 1982 secara khususnya, Bahagian Media Dan Komunikasi Korporat, Jabatan Penerangan Malaysia, telah mengeluarkan Garis Panduan Peningkatan Amalan Perhubungan Awam Kerajaan yang mengandungi empat belas tugas seperti dalam

Lampiran 3, berdasarkan mesyuarat Pegawai-Pegawai Perhubungan Awam Bil.2/2004 bertarikh 9 September 2004, kepada semua pegawai perhubungan awam yang bertugas di kementerian dan jabatan kerajaan Persekutuan. Garis Panduan itu adalah dikeluarkan sebagai panduan kepada pegawai perhubungan awam kerajaan dalam meningkatkan keberkesanan peranan dan amalan perhubungan awam atau komunikasi korporat, dalam agensi-agensi kerajaan.

Senarai tugas pegawai perhubungan awam kerajaan yang tersebut itu mengandungi empat belas aktiviti komunikasi yang menjadi teras tugas harian pegawai perhubungan awam dalam agensi-agensi kerajaan. Antara aktiviti penting yang tercatat dalam senarai tugas tersebut yang berkemampuan memberi impak kepada kecemerlangan amalan pegawai perhubungan awam kerajaan adalah pengamal perlu mempunyai pengetahuan dan kemahiran yang menyeluruh dalam pengurusan komunikasi strategik supaya dapat menjalankan fungsi pengurusan komunikasi termasuk pengurusan komunikasi krisis atau *crisis communication management*. Malah Garis Panduan tersebut itu juga menyarankan pegawai perhubungan awam menyertai dalam pengurusan atasan organisasi supaya dapat memainkan peranan profesional .

Perubahan dalam strategi fungsional peranan pegawai perhubungan awam menggambarkan sudah sampai masa untuk pegawai perhubungan awam kerajaan untuk memikul tanggungjawab dan peranan yang lebih profesional. Idid (2004) turut melihat perubahan paradigma tersebut dan terus mengulas bahawa 'amalan perhubungan awam di Malaysia didapati terus berubah berdasarkan arus peredaran masa dalam beberapa dimensi'. Tumpuannya telah beralih daripada penyaluran maklumat kepada pemasaran dan daripada teknikal kepada amalan pengurusan'.

1.4 Pernyataan Masalah

Agenda nasional semasa mementingkan perkhidmatan kerajaan yang berkualiti yang dapat meningkatkan kepuasan rakyat terhadap perkhidmatan kerajaan. Malah, agenda 'good governance' yang kian ditekankan oleh YAB Perdana Menteri Malaysia merupakan satu anjakan paradigma yang menarik perhatian setiap institusi kerajaan kepada aspek bukan sahaja peningkatan kecekapan bahkan juga kaedah aspek kaedah menjalankan peranan masing-masing dalam memahami keperluan citarasa rakyat dalam menyediakan perkhidmatan kerajaan kepada rakyat.

Sehubungan ini, pegawai perhubungan awam kerajaan boleh memainkan peranan penting dalam mengenalpasti persepsi serta keperluan rakyat agar organisasi kerajaan dapat menyediakan perkhidmatan yang bersesuaian dan keunggulan dalam memastikan kepuasan rakyat terhadap perkhidmatan yang disediakan.

Dalam hubungan ini, pegawai perhubungan awam dalam kerajaan harus memainkan peranan yang sesuai dan berkesan supaya organisasi kerajaan dapat mempertingkatkan keunggulan dalam menyediakan perkhidmatan kepada publik atau pelanggan. Malah, jadual tugas yang terkandung dalam Panduan Peningkatan Amalan Perhubungan Awam Kerajaan menggambarkan amalan profesional serta memberi tumpuan kepada aspek hubungan media dan mengurus maklumbalas publik dalam menjamin keberkesanan organisasi kerajaan.

Sementara itu, model perhubungan awam berbentuk simetri dua hala atau *two-way symmetrical* adalah dikonsepsikan sebagai model perhubungan awam yang positif dan normatif serta bersifat *generic* dan berkemampuan dalam meningkatkan kecemerlangan

amalan perhubungan awam dalam semua budaya dan negara (Grunig & Hunt, 1984, Dozier, Grunig, L.A., Grunig, J.E, 1995).

Antara elemen asas dan utama yang akan membantu dan memudahkan amalan *symmetrical* dalam organisasi adalah wujudnya persekitaran sistem terbuka dalam organisasi, budaya organisasi, pandangan dunia (*world view*), pihak pengurusan, tahap kuasa membuat keputusan pengamal perhubungan awam, penyertaan pengamal perhubungan awam dalam kumpulan yang membuat keputusan (*dominant coalition*), tahap pergerakan kumpulan pendesak, kuasa publik untuk berdialog dan pengetahuan pengamal untuk melaksanakan pelbagai model perhubungan awam yang profesional (Grunig, J., L.Grunig, L. Dozier, D. M., 2002) Namun ada sarjana yang berpendapat bahawa amalan perhubungan awam dalam sesebuah negara akan berteraskan kepada sistem media, budaya dan politik negara masing-masing (Sriramesh & Vercic, 2003).

Sehubungan ini kajian-kajian lepas mengenai peranan pengamal perhubungan awam kerajaan menunjukkan bahawa peranan dominan pengamal perhubungan awam kerajaan adalah lebih terfokus kepada amalan hubungan media. Malah, kertas kenyataan Polisi Perhubungan Awam, yang disediakan oleh Jabatan Penerangan Malaysia, dalam usaha penilaian semula amalan pengamal perhubungan awam kerajaan, mengenalpasti ketidakjelasan peranan dan taraf profesionalisme di kalangan pegawai perhubungan awam kerajaan.

Berdasarkan latar belakang tersebut, keperluan timbul untuk menjalankan satu kajian empirikal supaya dapat bukan sahaja mengenalpasti peranan dan amalan semasa pegawai perhubungan awam kerajaan secara umumnya, tetapi juga dapat menentukan sama ada model simetri, *symmetrical* menjadi amalan pegawai perhubungan awam kerajaan di

Malaysia dalam usaha memartabatkan peranan mereka ke tahap profesional dalam mencapai agenda nasional.

Pelbagai kajian yang dijalankan di Taiwan, India dan Greece menunjukkan model perhubungan awam *two-way symmetrical* kurang diamalkan dalam negara-negara berkenaan. Sebaliknya, model-model perhubungan awam yang lain seperti *press agency/publicity* dan *public information* serta model *two-way asymmetrical* lebih terserlah di kalangan pengamal perhubungan awam di negara-negara tersebut (Grunig, J., Grunig, L., Sriramesh, Huang dan Lyra, 1995).

Sehubungan ini pengkaji bercadang melihat apakah peranan dan amalan pegawai perhubungan awam kerajaan menggambarkan tipologi peranan atau *role typology* (Broom & Smith, 1979) dan model perhubungan awam (Grunig, J. dan Hunt, 1984; Grunig, J. & Grunig, L., 1992, Dozier, 1995; Grunig, J, 2001), yang dikonsepsikan di negara-negara Barat dalam menentukan status semasa peranan dan amalan perhubungan awam kerajaan.

1.5 Persoalan Kajian

Berdasarkan pada pernyataan masalah di atas, beberapa persoalan kajian telah dibentuk oleh pengkaji bagi meninjau status semasa amalan perhubungan awam dalam organisasi kerajaan. Menurut Blaikie (2000), secara umumnya, kajian berteraskan pada soalan kajiselidik. Beliau menyarankan tiga bentuk soalan kajian iaitu persoalan apa (*what*), kenapa (*why*) dan bagaimana (*how*). Dengan itu, secara umumnya dua persoalan kajiselidik telah dirangka dalam kajian ini. Persoalan-persoalan kajian ini adalah seperti berikut:

Persoalan Kajian 1

Apakah peranan (*role*) utama yang dimainkan oleh pegawai perhubungan awam kerajaan di Malaysia?

Soalan ini akan mengkaji sama ada pegawai perhubungan awam kerajaan memainkan peranan *expert prescriber*, *problem-solving facilitator*, *communication facilitator* dan *communication technician* seperti dikonsepsikan oleh Broom dan Smith(1979); Broom (1982); Dozier (1992) dalam sektor awam.

Persoalan Kajian 2

Apakah model perhubungan awam yang menjadi amalan pengamal perhubungan awam dalam agensi-agensi kerajaan?

Kajian-kajian lepas di negara Barat dan Asia menunjukkan bahawa empat model perhubungan awam (Grunig dan Hunt,1984) serta model '*personal influence*' (Sriramesh, 1992,1996) menjadi amalan pengamal perhubungan awam. Dengan itu, kajian ini akan mengkaji apakah model utama yang menjadi amalan pengamal perhubungan awam dalam agensi-agensi kerajaan di Malaysia.

Meninjau persekitaran, *boundary spanning*, (White.J., Dozier,D.M.,1992) dan berkuasa membuat keputusan merupakan komponen penting dalam amalan model *symmetrical* Dengan itu, kajian ini memberi tumpuan kepada *parameter* penyertaan dalam

kumpulan pengurusan tertinggi dan aras kuasa pegawai perhubungan awam dalam membuat keputusan program komunikasi dalam organisasi.

1.6 Objektif Kajian

Berdasarkan kepada persoalan kajian di atas pengkaji merangka objektif umum dan objektif-objektif khusus kajian seperti berikut:

1.6.1 Objektif Umum

Kajian ini akan mengkaji status peranan (*role*) dan amalan (*practice*) Pegawai Perhubungan Awam Kerajaan (PPAK) serta melihat sejauh mana pegawai perhubungan awam kerajaan yang bertugas di peringkat kementerian, jabatan dan badan-badan berkanun Kerajaan Persekutuan mengamalkan model perhubungan awam *two-way symmetrical* yang diutarakan oleh Grunig dan Hunt (1984) dan dikonsepsikan semula oleh Grunig dan Grunig (1992), dalam organisasi supaya dapat membantu organisasi kerajaan mencapai keseluruhan matlamatnya dengan berkesan.

1.6.2 Objektif Khusus

- (i) Meninjau peranan (*role enactment*) dan amalan (*practice*) pegawai perhubungan awam kerajaan
- (ii) Menentukan teknik yang digunakan oleh pegawai perhubungan awam kerajaan dalam hubungan media.
- (iii) Mengenalpasti publik utama pegawai perhubungan awam kerajaan.

- (iv) Menentukan aras kuasa pegawai perhubungan awam dalam membuat keputusan dasar dalam organisasi.
- (v) Menilai sejauhmana model perhubungan awam '*symmetrical*' menjadi amalan umum pegawai perhubungan awam dalam organisasi kerajaan..

1.7 Kepentingan Kajian

Malaysia adalah sebuah negara yang mengamalkan sistem kerajaan demokrasi berparlimen dan Raja Berperlembagaan. Menurut Sriramesh (1999), sistem kerajaan di negara-negara sedang membangun mempengaruhi amalan perhubungan awam semasa dalam negara masing-masing. Menurut Van Leuven (1996),

“Malaysia public relations is slowly shifting its preoccupation with nationbuilding to new market focus on market development. No doubt the private sector public relations practise must begin to give more emphasis to market development but they would invite disaster if adequate attention is not given to the government sector and the media (Hamdan, 2004: m.s.12)”.

Menurut Hamdan(2004),faktor-faktor utama yang memberi kesan kepada kecemerlangan amalan perhubungan awam kerajaan adalah:

“increasing urbanisation, increasing complexity of society and government, Increasing mobility and movement, Increasing citizen’s demands, ,increasing public scrutiny, increasing exposure, increasing globalisation, increasing competition, increasing transparency and increasing specialization” (Hamdan, 2004: m.s.24).

Malah, kerajaan Malaysia, pimpinan YAB Dato Seri Abdullah Haji Ahmad Badawi, memberi keutamaan kepada urus tadbir yang terbaik atau '*good governance*' di kalangan sektor awam, sektor swasta dan perkhidmatan mesra kerajaan '*citizen-friendly civil service*' (Hamdan, 2004, m.s.36). Malah, urus tadbir "*good governance*" adalah elemen utama dalam Rancangan Malaysia Ke Sembilan (RMK-9) yang dikemukakan pada pertama kali oleh

YAB Dato Seri Abdullah Haji Ahmad Badawi, Perdana Menteri, sejak mengambil alih kepimpinan negara (Abdul Rahin Anuar, 2006).

Justeru itu, secara umumnya, hasil kajian ini akan membantu menyumbangkan kepada ilmu analisis yang empirikal dalam memahami peranan dan amalan perhubungan awam semasa kerajaan di Malaysia berdasarkan teori dan model perhubungan awam yang dikonsepsikan di negara-negara Barat. Malah, hasil kajian ini juga dijangka akan membantu usaha-usaha berikut dalam memartabatkan amalan perhubungan awam kerajaan di Malaysia:

- Mengenal pasti amalan perhubungan awam kerajaan serta membantu menambah baik amalan perhubungan awam dalam sektor kerajaan di masa-masa akan datang.
- Menentukan hala-tuju profesion pegawai perhubungan awam kerajaan untuk masa hadapan..
- Mengenal pasti masalah-masalah yang di hadapi oleh pegawai perhubungan awam kerajaan supaya dapat mencadangkan penyelesaian.
- Menyumbang dan membantu kepada kajian-kajian dalam membina teori peranan (*role enactment*) pengamal perhubungan awam kerajaan.

BAB 2

KAJIAN LEPAS DAN KERANGKA TEORETIKAL

2.1 Pengenalan

Bab ini akan membincangkan kajian-kajian lepas berkaitan dengan teori peranan dan model perhubungan awam yang telah banyak dibuat di negara-negara lain dan di dalam negara. Hasil kajian-kajian lepas akan membantu pengkaji melihat masalah kajian dengan lebih komprehensif dalam mengkaji peranan dan amalan pegawai perhubungan awam kerajaan di Malaysia.

2.2 Kajian Lepas

Kajian-kajian mengenai peranan dan amalan perhubungan awam banyak terdapat di negara-negara Barat, terutama Amerika Syarikat (USA) dan Eropah. Namun kebelakangan ini terdapat juga kajian dijalankan di negara-negara Asia termasuk Asia Tenggara.

Kajian mengenai peranan (*role*) dilaporkan bermula di Amerika Syarikat. Broom dan Smith (1979) dan Broom (1982) memperkenalkan buat pertama kalinya skema untuk mengenal pasti peranan pengamal perhubungan awam. Menurut mereka, peranan pengamal perhubungan awam dapat digolongkan dalam empat tipologi peranan, *typology*, iaitu penasihat (*expert prescriber*), pemudahcara komunikasi (*communication facilitator*), pemudahcara penyelesaian masalah (*problem-solving process facilitator*) dan juruteknik komunikasi (*communication technician*).