

STRATEGI KOMUNIKASI DAN BIROKRASI: SATU TINJAUAN SEJARAH APLIKASI AMALAN PERHUBUNGAN AWAM DALAM AGENSI KERAJAAN NEGERI SABAH

*(Communication Strategy and Bureaucracy: A Historical Study
of Public Relations Practice in Sabah State Government
Agencies)*

Syahrudin Hj. Awg. Ahmad

Abstract

The practice of public relations complements tactics of organizational communication in terms of creating and disseminating messages within organization. Tactical message dissemination is technically used to get information direct from its sources as it will help management of the organization to make a crisp and accurate decision. Public relations task on tactical message dissemination are specially assigned to a particular person in this field purposely to gain image of his or her bosses as well as to enhance writing skills and surely to let everybody knows anything in an organization. A kind of job is successfully being traced back to 1959. Through the Press Officer and Junior Information Officer (Div. III, North Borneo Civil Service). As post-independent era in Sabah taking place the responsibility of these two position were also being took by Press Secretary. This study is organized by using content analysis technique to verify a bureaucratic elements those are implicitly practiced in such a job.

Birokrasi dan Strategi Komunikasi dalam Tugas Perhubungan Awam Kerajaan

Birokrasi adalah had kuasa membuat keputusan dan bertindak untuk menentukan sistem yang dipraktikkan dalam pentadbiran sesebuah organisasi awam beroperasi secara betul mengikut peraturan yang diterapkan. Sumber peraturan ini adalah daripada dasar perkhidmatan awam. Aspek pengelasan fungsi dalam birokrasi juga sebenarnya membantu menentukan jenis tugas yang sepatutnya dibereskan dalam perkhidmatan awam dan paling utama implikasinya kepada perkhidmatan yang disediakan kepada rakyat menurut.¹

Shafritz dan Russell menyatakan bahawa birokrasi adalah keseluruhan aspek yang membabitkan pegawai-pegawai kerajaan, aliran kuasa dalam carta organisasi agensi kerajaan dan saluran-saluran yang saling berkait dalam susunan struktur kuasa dan tugas. Kenyataan ini memberi kesan kepada aspek mesej dan medium komunikasi bukan setakat di dalam sesebuah organisasi malah juga di luar organisasi.² Walhal, dalam konteks amalan Perhubungan Awam, strategi

komunikasi yang membabitkan pertama, mesej; kedua, tujuan penyampaian mesej; ketiga, kesesuaian reka bentuk format mesej; keempat, khalayak sasar penerima mesej; dan kelima, sistem maklum balas yang efisien dirangka khusus untuk membantu mewujudkan serta mengukuhkan reputasi sesebuah organisasi.

Tiga kesan birokrasi ke atas strategi komunikasi yang diaplikasikan oleh pengamal perhubungan awam adalah, pertama, keputusan ketua organisasi untuk bersikap telus di atas mesej yang ingin disampaikan kepada khalayak; kedua, peraturan yang menghadkan ruang lingkup kuasa seseorang penjawat awam dalam struktur organisasi yang kompleks; dan, ketiga, dasar awam yang menaungi semua peraturan-peraturan kecil serta undang-undang yang termaktub dalam Perintah Am Sabah, Arahan Perkhidmatan Negeri dan dokumen lain yang berkaitan. Contoh yang paling jelas adalah proses menghasilkan *siaran akhbar* yang memerlukan tapisan demi tapisan sebelum boleh dihebahkan kepada umum menerusi media. Beberapa perkara penting yang dicatatkan dalam siaran akhbar mungkin bukan pada kadar optimum dari segi fakta dan ada kalanya tidak tekal malah cenderung untuk mengalihkan perhatian rakyat kepada perkara-perkara lain yang tidak berkaitan dengan isu yang ingin dijawab melalui laporan berita yang bersumberkan siaran akhbar sesebuah organisasi awam.

Doktrin pentadbiran menghendaki setiap penjawat awam untuk patuh kepada prosedur, peraturan dan paling penting melakukannya mengikut format yang dipersetujui oleh organisasi yang berkenaan agar nilai yang bakal diraih hasil hebahan bahan berita yang mengaitkan organisasi awam yang berkenaan selaras dengan matlamat organisasi.³

Hebahan yang telus, padat dengan maklumat dan seiring dengan keperluan mencapai matlamat organisasi ini akhirnya akan memberi kesan positif kepada rakyat tatkala organisasi awam diwujudkan khusus untuk memberikan perkhidmatan demi pembangunan sosial, ekonomi dan politik negara ini. Rakyat hari ini semakin sensitif kepada tahap kualiti perkhidmatan awam yang diterima. Sekali gus, suasana ini melahirkan sikap tegas dan tingkah laku memerhati setiap satu tindakan pihak kerajaan menjadi lebih ekstrem dan berupaya menjejaskan kredibiliti pihak pemerintah.⁴

Pentadbiran Awam dan Perhubungan Awam

Perkara 132, Perlembagaan Persekutuan memperuntukkan bahawa Perkhidmatan Awam terdiri daripada:

- Perkhidmatan Awam Am Persekutuan;
- Perkhidmatan Awam negeri-negeri;
- Perkhidmatan Awam Bersama;
- Perkhidmatan Pendidikan;
- Perkhidmatan Kehakiman dan Perundangan;
- Pasukan Polis; dan,
- Angkatan Tentera.

Dari segi pemakaian, perkhidmatan Badan-badan Berkanun dan Penguasa Tempatan juga diterima sebagai termasuk dalam istilah Perkhidmatan Awam. Ini adalah disebabkan dua jenis badan yang berautonomi ini menyerupai Perkhidmatan Awam dalam pelbagai segi disebabkan ianya menerima-pakai

prosedur Perkhidmatan Awam tentang lantikan, terma-terma dan syarat-syarat perkhidmatan, serta sistem saraan. Di samping itu, anggota-anggotanya menerima pencen dan faedah-faedah persaraan yang serupa dengan anggota Perkhidmatan Awam. Walau bagaimanapun, dengan pelaksanaan konsep pengasingan di bawah Sistem Saraan Baru yang berkuat kuasa mulai 1 Januari 1993, terdapat beberapa buah agensi awam yang diasingkan daripada dasar dan prosedur yang seragam tersebut. Agensi-agensi ini, yang menjalankan aktiviti berbentuk perniagaan dan mempunyai kemampuan kewangan yang kuat, telah dibenarkan menentukan sendiri dasar dan prosedur dalam hal lantikan, terma-terma dan syarat-syarat perkhidmatan masing-masing.

Agensi-agensi awam pula terdiri daripada agensi-agensi dalam Perkhidmatan Awam pada peringkat Persekutuan, Negeri dan Kerajaan Tempatan. Agensi-agensi Persekutuan terdiri daripada Kementerian, Jabatan-jabatan Persekutuan, Badan-badan Berkanun Persekutuan, Dewan Bandaraya Kota Kinabalu dan Majlis Perbandaran Labuan. Kementerian diketuai oleh seorang Menteri dan ketua eksekutifnya digelar Ketua Setiausaha. Jabatan Perdana Menteri adalah sebuah Kementerian. Sebuah Kementerian bertanggungjawab kepada beberapa Jabatan di bawahnya dan mungkin juga satu atau lebih badan berkanun. Ketua Eksekutif Jabatan biasanya digelar Ketua Pengarah manakala sebuah badan berkanun diketuai oleh seorang Pengerusi yang dilantik dan Ketua Eksekutif biasanya digelar Pengurus Besar yang terdiri daripada pegawai awam. Terdapat juga Badan Berkanun di ketuai oleh Pengerusi Eksekutif yang juga menjalani tugas Pengurus Besar contohnya Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP). Agensi Negeri terdiri daripada Jabatan-jabatan Negeri dan Badan-badan Berkanun Negeri. Kerajaan Tempatan terdiri daripada Majlis Perbandaran dan Majlis Daerah.

Amalan Perhubungan Awam dalam pentadbiran awam dikenali sebagai Perhubungan Awam Kerajaan. Antara lain fungsi Perhubungan Awam Kerajaan dalam sebuah negara demokrasi seperti Malaysia adalah untuk memaklumkan rakyat berkenaan dengan dasar kerajaan dan dalam masa yang sama menentukan wujud penerimaan terhadap dasar yang diperkenalkan itu, memberi kefahaman terhadap peranan setiap agensi dan badan kerajaan, memudahkan rakyat mendapatkan perkhidmatan kerajaan secara konsisten, menasihati pihak ketua organisasi sektor awam tentang cara terbaik untuk berkomunikasi dengan khalayak, mereka bentuk strategi komunikasi untuk membantu penyampaian perkhidmatan yang berkesan dan kemudian menilai semula maklum balas orang ramai bagi menentukan sama ada penyampaian perkhidmatan berkenaan berkesan atau sebaliknya.⁵

Zaman Awal Pentadbiran Awam di Sabah

Sejarah pentadbiran kerajaan Negeri Sabah boleh dibahagikan kepada tiga fasa, iaitu, pertama, pentadbiran di bawah *Chartered Company Rule* (1881-1946), kedua, pentadbiran di bawah *Colonial Rule* (1946—1963); dan ketiga, pentadbiran pasca-kemerdekaan sehinggalah sekarang.⁶ Semasa Perang Dunia Kedua, pendudukan Jepun di Malaya dan Borneo menyaksikan Negeri Sabah diperintah oleh Jepun. Dalam tempoh kurang tiga tahun menjelang tamatnya penguasaan Jepun, *British Borneo Civil Affairs Unit* telah mengambil alih Borneo buat sementara waktu sebelum pihak *British Military Administration (BMA)* meneruskan pentadbiran dan akhirnya Sabah menjadi *British Crown Colony* dalam bulan Julai 1946.

Elemen Birokrasi dalam Strategi Komunikasi Era Chartered Company Rule (1881-1946)

Amalan Perhubungan Awam diselia secara terus oleh pembantu khas kepada Gabenor Borneo Utara. Hebahan pengumuman berkaitan dengan polisi penjajah disampaikan menggunakan medium bercetak seperti poster, akhbar dan pengumuman bertulis yang dibacakan oleh utusan gabenor.

Setiap maklumat yang dicatat dalam medium komunikasi disahkan oleh Setiausaha *Chartered Company* dan ditandatangani oleh gabenor berserta cop mohor dan penyata nama. Dua aspek birokrasi yang jelas di sini iaitu, pertama, kuasa yang dipamerkan sebagai syarat pengesahan sumber mesej; dan kedua, rangka medium yang tetap sebagai satu cara memperlihatkan identiti pemerintah pada masa itu.

Elemen Birokrasi dalam Strategi Komunikasi Era Colonial Rule (1946—1963)

Unit Perhubungan Awam yang awal mengambil kira aspek propaganda dan pembentukan imej kolonial. Surat khabar seperti *Herald* digunakan secara meluas untuk memberitahu struktur pemerintahan, percukaian, dasar penjajah dan aktiviti pembangunan yang sedang dijalankan di Borneo.

Elemen birokrasi yang penting di sini adalah kuasa dan cara ia ditampilkan. Hebahan mesej yang dibuat secara berulang-ulang dan meluas dari segi edaran mendorong pengekalan minat dan tentunya membantu proses indoktrinasi peribumi untuk taat dan sanggup mengikut telunjuk penjajah. Pewujudan Jabatan Penyiaran (lihat jadual 1) memperlihatkan usaha pihak penjajah British untuk lebih serius membawa perubahan dalam struktur hebahan mesej dalam bentuk audio kepada peribumi.

Jadual 1: North Borneo Civil Service Staff List 1959 Divisions I, II, And III

Jabatan <i>Office: Broadcasting & Information (1/3/1957)</i>	Nama Jawatan
<i>Division I</i>	<i>Director of Boradcasting & Information(R.J. Brooks)</i>
<i>Division III</i>	<i>Broadcasting – Information Section</i> <i>i. Press Officer(W.J. Funk –(2/5/1958/ contractbasis)</i> <i>ii. Assistant InformationOfficer</i>

North Borneo Civil Service Staff List 1959
Divisions I, II, And III (Corrected Up To
1st January 1959)

Sumber: North Borneo Civil Service Staff List 1959 Divisions I, II, And III (Corrected Up To 1st January 1959)

Sememangnya aktiviti propaganda menerusi perang saraf dan proses penyejatan maklumat membantu usaha pihak penjajah untuk kekal berkuasa

walaupun dalam persekitaran yang asing bagi mereka. Namun, apa yang nyata adalah amalan perhubungan awam dalam zaman klasik sebegini memberi kesan yang mendalam kepada pembentukan nilai pada imej penjajah di mata pihak peribumi Borneo pada masa itu.

Hari Malaysia pada 16hb September 1963 lahir hasil perancangan berorientasikan amalan Perhubungan Awam oleh Jabatan Perkhidmatan Penerangan Malaysia. Dua mekanisme penting yang menjadi dasar pelan menggunakan amalan Perhubungan Awam tersebut; pertama, Jawatankuasa Perundingan Antara Jabatan yang dianggotai oleh jabatan-jabatan penyiaran dan penerangan dari Malaya, Singapura, Borneo Utara, Sarawak (termasuk Brunei yang akhirnya berpisah daripada Persekutuan Malaysia di saat-saat akhir); dan kedua, *The Malaysian Solidarity Consultative Committee* yang terdiri daripada lima wilayah di peringkat parlimen dan Jawatankuasa Antara jabatan (keanggotaannya adalah terdiri daripada pegawai-pegawai tinggi yang terlibat dalam pembentukan dasar awal yang menyumbang ke arah pembentukan Malaysia). Kedua-dua dasar pelan ini membabitkan sebilangan besar pegawai-pegawai penerangan yang secara langsung terlibat menentukan pencapaian matlamat pembentukan Malaysia.

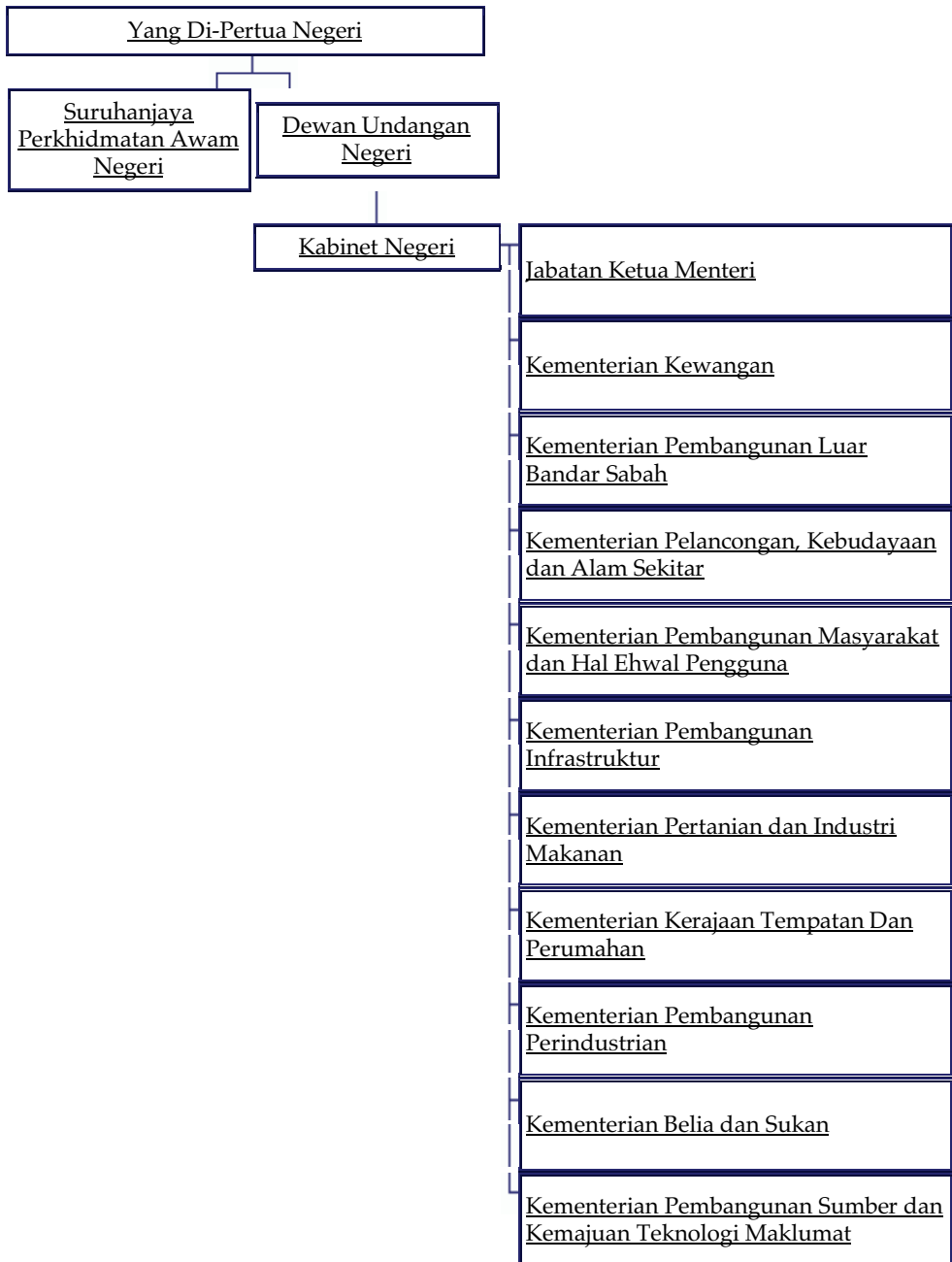
Perhubungan Awam dalam Pentadbiran Awam di Sabah: Era Pasca-Moden

Amalan Perhubungan Awam dalam organisasi kerajaan dikenali sebagai Perhubungan Awam Kerajaan.⁷ Perhubungan Awam Kerajaan umumnya wujud dalam tiga peringkat formal sama ada dalam struktur organisasi terkhusus seperti Jabatan Perkhidmatan Penerangan mahu pun yang diselia oleh individu Pegawai Perhubungan Awam satu-satu organisasi awam itu sendiri. Ketiga-tiga peringkat itu termasuklah, pertama, peringkat persekutuan atau Kerajaan Pusat; kedua, peringkat Kerajaan Negeri; dan ketiga, peringkat Kerajaan Tempatan.⁸ Fokus kajian adalah tertumpu kepada amalan Perhubungan Awam di peringkat Kerajaan Negeri. Empat perkara penting yang diberikan perhatian yang umumnya wujud dalam amalan Perhubungan Awam di peringkat Kerajaan Negeri adalah, pertama, perkembangan amalan Perhubungan Awam Kerajaan di Negeri Sabah mengikut zaman; kedua, strategi komunikasi dalam membentuk imej organisasi, mengukuhkan jaringan hubungan media dan mengawal reputasi organisasi di mata khalayak; dan keempat, elemen birokrasi dan impaknya ke atas sumber maklumat, media dan tugas pengamal Perhubungan Awam dalam merancang strategi komunikasi.

Amalan Perhubungan Awam di Kementerian dan Agensi Kerajaan Negeri Sabah

Terdapat sepuluh Kementerian, 11 agensi dan badan berkanun dan 25 Jabatan yang membentuk struktur jentera pentadbiran Kerajaan Negeri Sabah (lihat jadual 2). Kurang 15 peratus daripada keseluruhan Kementerian dan Agensi Kerajaan Negeri yang mengaplikasikan amalan perhubungan awam menerusi kaedah amalan perhubungan awam dalaman (berstruktur dan ada unit jawatan yang khusus), manakala, 60 peratus lagi menggunakan khidmat Jabatan Perkhidmatan Penerangan Negeri Sabah. Selebihnya menjalankan fungsi Perhubungan Awam secara ad hoc mengikut kesesuaian tugas dan matlamat organisasi masing-masing.

Jadual 2: Struktur Kerajaan Negeri Sabah



Sumber: <http://www.sabah.org.my>

Amalan Perhubungan Awam di organisasi awam peringkat Negeri wujud dalam tempoh dan tempat yang tidak menentu. Dua faktor utama mengapa situasi ini berlaku iaitu pertama, pegawai Perhubungan Awam adalah dalam bentuk jawatan "pinjaman" oleh Jabatan Perkhidmatan Penerangan Malaysia dan

sebilangan organisasi yang menganggap bahawa jawatan ini perlu ada maka akan membuat permohonan mewujudkan unit Perhubungan Awamnya; dan kedua, sebilangan organisasi awam mengarahkan penjawat awam sedia ada dalam unit dan bahagian pentadbiran am dan sumber manusia sebagai tenaga kerja untuk melaksanakan tugas Perhubungan Awam. Amalan Perhubungan Awam Kerajaan untuk satu-satu organisasi dikesan wujud menerusi label jawatan dan jenis tugas yang disenaraikan sebagai senarai tugas am dan khas. Label jawatan berkaitan dengan pengamal dan amalan Perhubungan Awam di sesebuah organisasi awam di mana ia disebut di bawah klausa “perkhidmatan atau jawatan” yakni sebagai Pegawai Penerangan atau Pegawai Perhubungan Akhbar di Jabatan dan Kementerian.⁹

Terdapat juga kursus-kursus khas yang dianjurkan untuk mendidik penjawat awam yang menjalankan tugas Perhubungan Awam. Antaranya seperti Kursus Perhubungan Awam, yang telah berlangsung dari 13hb hingga 14hb Jun 1983. Kandungan kursus ini antaranya termasuklah, pertama, komunikasi, kedua, perhubungan Awam antara organisasi, ketiga, hubungan pegawai atasan dan bawahan, keempat, penyelesaian masalah dalam Perhubungan Awam dan kelima, menilai prestasi perhubungan Awam.¹⁰ Selain daripada itu satu kajian dasar perkhidmatan yang berkaitan dengan amalan perhubungan Awam di sektor awam Negeri Sabah boleh dianggap sebagai daya usaha pihak Kementerian dan agensi Kerajaan Negeri untuk mewujudkan amalan Perhubungan Awam di organisasi awam peringkat Negeri. Satu laporan yang disebut sebagai Laporan Kajian Keperluan Latihan Di Sektor Awam Sabah, Biro Penyelidikan dan Perundingan INTAN – JKM Jun 1983, Bab3 (Perkara 3) menghuraikan dapatan kajian yang menjelaskan implikasi kecekapan tenaga manusia – kecekapan tenaga manusia di sektor awam; 3 peringkat; pertama, individu atau kumpulan (pegawai awam); kedua, organisasi; jabatan atau sektor dan ketiga, Kerajaan dan negara. Penjawat awam perlu berusaha memastikan matlamat komunikasi awam berjaya dicapai kerana ia merupakan tunjang pembangunan pelan komunikasi Perhubungan Awam dalam sesebuah organisasi.

Secara mutlak, amat jelas bahawa birokrasi menuntut kefahaman yang mendalam dari kalangan pengamal Perhubungan Awam di sektor awam. Ini dibuktikan menerusi klausa dalam Perintah Am (Peraturan) Seksyen D (1980) yang menyatakan perihal prosedur “maklumat awam” di mana, bagi setiap penjawat awam, semasa mereka membuat hebahan, komentar, ucapan, pendapat atau kenyataan sama ada lisan atau bertulis perlulah berwaspada agar setiap perkara yang dikatakan atau ditulis itu tidak menjejaskan mana-mana peruntukan dalam dasar kerajaan dan paling utama setiap kenyataan tersebut mestilah dikeluarkan atas kebenaran ketua jabatan masing-masing.

Perintah Am Negeri Sabah (1982) menyebut dengan jelas garis panduan bahan penerbitan, tanggungjawab dan tingkah laku penjawat awam yang memainkan peranan sebagai pihak yang diberikan tanggungjawab sebagai perancang dan pelaksana strategi komunikasi dalam sesebuah organisasi awam.

“Perkara 18 (1) seseorang pegawai tidak boleh bertindak sebagai penyunting atau mengambil bahagian secara langsung atau tak langsung dalam pengurusan, atau dengan apa-apa cara memberi sumbangan wang kepada mana-mana penerbitan, termasuklah surat khabar, majalah atau jurnal kecualli yang berikut;

- (a). Penerbitan-penerbitan jabatan atau kakitangan;
- (b). Penerbitan-penerbitan profesional; dan,
- (c). Penerbitan-penerbitan pertubuhan sukarela yang tidak bercorak politik”

Perkara 18 – Dilarang bertindak sebagai penyunting akhbar.¹¹ Kenyataan ini menjelaskan elemen birokrasi yang dipraktikkan dalam menentukan peranan seseorang penjawat awam terhadap tugas dan organisasi tempat beliau bekerja. Hal yang demikian memberi implikasi yang besar kepada setiap pengamal Perhubungan Awam dalam organisasi awam Negeri Sabah. Setiap tindakan yang bersandarkan fungsi hebahan yang menyalahi peruntukan dalam Perkara 18(1) di atas akan membawa kepada tuduhan melanggar peraturan.

Jabatan Perkhidmatan Penerangan, Elemen Birokrasi dan Amalan Perhubungan Awam di Sabah

Amalan Perhubungan Awam umumnya telah berkembang seiring dengan perubahan zaman dari tempoh era klasik, kolonial hinggalah pasca-modernisme. Menjelang tahun 1963, secara rasmi Malaysia telah terbentuk dan Sabah menjadi sebahagian daripada Persekutuan Malaysia.

Secara langsung pentadbiran kerajaan yang berpusat di Kuala Lumpur menjunjung prinsip pentadbiran seragam bagi semua Negeri dan sebilangan agensi kerajaan yang ditadbir di peringkat pusat mempunyai cawangan-cawangan di peringkat Negeri sesuai dengan konsep Persekutuan. Ini bagi memudahkan urusan pentadbiran. Bermula selepas tarikh masuknya Sabah ke dalam gagasan Malaysia pada 16hb September 1963 maka, secara hakiki sebarang aspek persejarahan membabitkan Perhubungan Awam Kerajaan adalah berorientasikan tindak-tanduk pembuat dasar di peringkat Persekutuan.

Jabatan Perkhidmatan Penerangan (JPP) yang ada hari ini mempunyai hubungan yang kuat dan boleh dianggap sebagai satu-satunya organisasi yang mengaplikasikan amalan Perhubungan Awam secara menyeluruh sesuai dengan objektif Bahagian Media Dan Komunikasi Korporat, salah satu daripada 10 Bahagian dan Cawangan melengkapkan jentera pengurusan JPP itu sendiri. Jabatan ini sebenarnya bermula dengan nama Jabatan Maklumat dalam tahun 1939 khusus untuk menyebarkan propaganda British di Malaya dan Singapura berubah nama dalam tahun 1940 kepada Jabatan Publisiti dan Maklumat. Kemudian, selepas Perang Dunia Pertama dalam tahun 1946, Jabatan ini digelar sebagai Jabatan Perhubungan Awam hinggalah ditukar semula kepada Jabatan Perkhidmatan Maklumat dalam tahun 1951.

Di Sabah, penubuhan JPP bermula dengan pewujudan sebuah Pejabat Perhubungan Raya oleh Kerajaan British Borneo Utara pada bulan April 1946, lebih kurang enam bulan selepas penubuhan Jabatan Publisiti dan Percetakan di Kuala Lumpur pada 24hb September 1945. Dalam tahun 1950, Pejabat Perhubungan Raya dipisahkan daripada Urus setia British Borneo Utara dan dikenali sebagai Pejabat Perkhidmatan penerangan, ketika itu, ia berfungsi sendiri dengan mengeluarkan “*News Summary*” yang diterima terus daripada *Central Office of Information*, London. Walau bagaimanapun, terdapat juga bahan laporan yang dikumpulkan dari sekitar Negeri Sabah untuk dimuatkan sebagai berita.

Bermula dari tahun 1951, Pejabat ini diberikan tanggungjawab memulakan siaran radio di negeri ini. Pada tahun 1954 Pejabat perkhidmatan Penerangan dinaiktarafkan menjadi Jabatan Penerangan dan Penyiaran. Pejabat ini kemudiannya dipisahkan daripada unit penyiaran pada 1hb Oktober 1964 untuk demi memastikan perkhidmatan yang diberikan lebih tertumpu kepada aktiviti bahan bercetak, pengucapan awam dan khidmat runding cara berkumpulan, manakala, radio pula mengambil alih fungsi penyiaran sepenuhnya. Akhirnya, dalam tahun 1966 Bilik bacaan Umum yang ditadbir terus di bawah Pejabat ini telah dipisahkan dan diserahkan untuk diurus oleh Jabatan Muzium Negeri Sabah.

Nyata sekali bahawa peranan JPP lebih memfokuskan kepada perkara yang berkaitan dengan hebahan maklumat kepada awam, runding cara perhubungan raya atau perhubungan awam dan dalam masa yang sama secara konsisten untuk suatu jangka waktu tertentu mengatur strategi propaganda khusus untuk meraih sokongan daripada rakyat terhadap dasar yang digubal oleh pihak pemerintah. Sebahagian besar tugas pengamal perhubungan awam kerajaan adalah menyusun maklumat berkaitan dengan dasar kerajaan dengan maksud untuk menjelaskan matlamat operasi sesebuah agensi kerajaan.¹²

Kesan langsung daripada aktiviti sebegini memperlihatkan teras usaha JPP yang mendukung sekali gus meneruskan kemandirian amalan Perhubungan Awam. Menjelang tahun 1957, JPP secara pinjaman jawatan 'membekalkan' agensi dan kementerian dengan penjawat awam yang mahir dalam menjalankan tugas-tugas Perhubungan Awam secara sepenuh masa. Dasar pinjaman jawatan ini terpakai untuk semua organisasi peringkat persekutuan dan Negeri di seluruh Malaysia.

Dengan hal yang demikian, maka dapatlah dikatakan bahawa amalan Perhubungan Awam di negeri Sabah sudah wujud semenjak penubuhan JPP di Sabah dalam tahun 1946. Dalam tahun 1963 hinggalah 1978, keperluan mengukuhkan kekuatan imej individu tokoh yang menjawat jawatan sebagai menteri di Kabinet Negeri Sabah menuntut usaha mewujudkan beberapa jawatan yang memfokuskan kepada tugas-tugas Perhubungan Awam seperti jawatan Setiausaha Tetap, pegawai Khas kepada menteri dan Setiausaha Perhubungan Awam.

Jadual 4, menunjukkan peranan setiap penjawat awam dalam tugas rutin mengikut gred yakni tatatingkat mengikut ketinggian kedudukan mengikut perjawatan dan bidang kuasa yang diperuntukkan. Situasi yang sama adalah terpakai untuk setiap penjawat awam yang menjalankan fungsi Perhubungan Awam. Secara lateral setiap penjawat awam menggunakan nama jawatan sedia ada sepertimana yang disahihkan sebagai jawatan-jawatan perkhidmatan awam peringkat Negeri. Aliran kerja mengikut tertib dalam tatatingkat deskripsi tugas mempamerkan elemen birokrasi dalam organisasi awam.

Elemen Komunikasi, Pengamal Perhubungan Awam dan Kedudukannya dalam Organisasi Awam

Peranan pengamal Perhubungan Awam di organisasi awam Negeri Sabah adalah sebagai urus setia bersendirian dan berkumpulan (*ad hoc*) khusus untuk menjalankan tiga fungsi utama tugas rutin pegawai komunikasi dan media iaitu; pertama, bertindak sebagai pegawai penerangan; kedua, pegawai akhbar; dan ketiga, pegawai penyelia majlis dan hubungan media antara menteri, Ketua organisasi mahu pun organisasi yang berkenaan secara kolektif (lihat jadual 3).

JADUAL 4: Penjenisan Nama Jawatan, Jenis Tugas Dan Bidang Kuasa Penjawat Awam Negeri Sabah Mengikut Gred Jawatan

Gred Jawatan (Kerajaan Negeri)	Nama/Gelaran Jawatan	Taraf Dan Bidang Kuasa	Deskripsi Tugas
N57	Pengarah	Pengurusan Tertinggi – pembuat keputusan peringkat organisasi	Mengetuai mana-mana jawatankuasa tertinggi sesebuah organisasi dan membuat keputusan.
N48	Timbalan Pengarah	Pembantu kanan pengurusan tertinggi	Orang kanan Pengarah dan boleh diwakilkan untuk membuat keputusan dalam perkara-perkara tertentu
N44	Ketua Penolong Pengarah	Ketua penyelia di bahagian penyeliaan dan pengurusan peringkat pertengahan	Menjalankan perintah kerja yang diarahkan oleh Pengarah dan Timbalan Pengarah
N41	Penolong Pengarah	Penyelia	Melaksanakan tugas mengikut bidang tugas seksyen, unit dan bahagian bagi setiap Ketua Penolong pengarah dalam setiap seksyen, unit dan bahagian
N32	Penolong Pegawai Tadbir	Pembantu penyelia	Menjalankan tugas-tugas dalam bentuk pelaksanaan pelan
N27	Penolong Pegawai Tadbir	Pembantu penyelia	Menjalankan tugas-tugas dalam bentuk pelaksanaan pelan
N26	Pembantu Tadbir	Pembantu kerja-kerja perkeranian dan operasi	Menyelesaikan tugas-tugas penghasilan material, ubahsuai reka bentuk material, hubungan dengan pihak dalam dan luar organisasi
N22	Pembantu Tadbir	Pembantu kerja-kerja perkeranian dan operasi	Menyelesaikan tugas-tugas penghasilan material, ubahsuai reka bentuk material, hubungan dengan pihak dalam dan luar organisasi
N17	Pembantu Rendah Am	Pembantu kerja-kerja perkeranian dan operasi	Melengkapkan hasil akhiran material dalam pelan, melaksanakan tugas di lapangan dan memastikan jaringan maklumat berada dalam situasi yang sepatutnya.
R3	Pekerja Rendah Am	Pembantu kerja-kerja edaran dan logistik	Melengkapkan hasil akhiran material dalam pelan, melaksanakan tugas di lapangan dan memastikan jaringan maklumat berada dalam situasi yang sepatutnya.

Sumber: Report Of The Commission To Examine The Structure Of The Public Services Of Sarawak And North Borneo 1963, 6.

Tugas yang berkaitan dengan usaha membangunkan strategi komunikasi dalam organisasi yang berkenaan secara tersurat sepertimana yang dipraktikkan oleh Setiausaha Akhbar, Setiausaha Perhubungan Awam dan Setiausaha Tetap rata-rata berlegar di sekitar pemilihan dan penggunaan media untuk menghebahkan maklumat kepada khalayak dalaman dan luaran organisasi. Adalah tidak jelas malah wujud pertindihan tugas menyelia maklumat untuk siaran akhbar, menulis ucapan, menyelaras jawatankuasa pengurusan acara dan menentukan jurucakap organisasi di antara ketiga-tiga jenis jawatan ini.

Selain daripada itu, kuasa yang diperuntukkan bagi kawalan ke atas set maklumat yang berkaitan secara langsung atau tidak langsung dengan organisasi sebenarnya turut dipengaruhi oleh keputusan yang dibuat oleh penjawat jawatan ini. Sejak tahun 1963, peranan Setiausaha Tetap, Setiausaha Akhbar, Setiausaha Sulit dan Setiausaha Politik kepada menteri-menteri kabinet Negeri Sabah adalah jelas iaitu menyelia maklumat, memproses maklum balas dan sekali gus merancang tindakan yang perlu khusus untuk mengawal imej menteri yang berkenaan. Setiausaha Sulit dan Setiausaha Politik kepada menteri bertanggungjawab ke atas maklumat bersifat khusus dan ditadbir secara bersama dengan menteri yang berkenaan.

Selain daripada itu perlu diketahui bahawa pelantikan setiap jawatan awam adalah mengikut keperluan yang relatif sifatnya antara jenis tugas dan kuasa membuat keputusan. Label atau nama jawatan ini adalah tetap dari sudut senarai tugas am, tugas khas dan lain-lain tugas yang dipertanggungjawabkan ke atas setiap penjawat awam. Ini sesuai dengan Bahagian IV, Perkhidmatan Awam, Perkara 40(a) – peraturan-peraturan mengenai perkhidmatan awam, Perlembagaan Negeri Sabah yang antara lain menyebut;

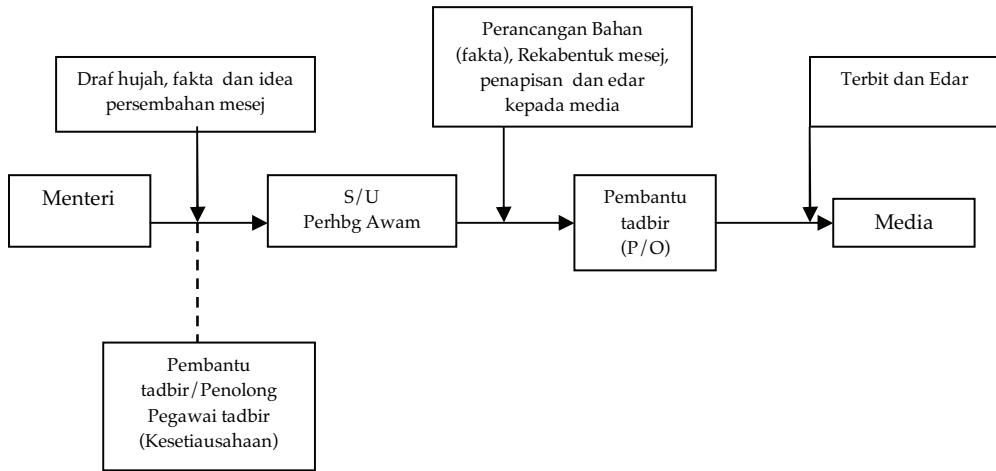
“Tertakluk kepada mana-mana undang-undang Negeri, Yang dipertua Negeri boleh membuat peraturan-peraturan bagi semua atau mana-mana perkara berikut, iaitu –

(a) pembahagian jawatan-jawatan dalam perkhidmatan awam kepada bahagian-bahagian dan perkhidmatan-perkhidmatan;”¹³

Jadual 5 menunjukkan proses penghasilan set mesej untuk siaran akhbar. Setiausaha Perhubungan Awam memainkan peranan sebagai orang tengah antara menteri dan wakil media. Setiap mesej yang diperoleh secara lisan daripada menteri dibentuk mengikut keperluan isu yang difokuskan dalam siaran akhbar yang bakal diberikan kepada pihak media. Beberapa kakitangan lain membantu untuk melengkapkan maklumat. Pembantu tadbir (Perkeranian dan Operasi) adalah jurutaip yang dipertanggungjawabkan untuk menaip dan menyemak set siaran akhbar, manakala, Penolong Pegawai Tadbir (kesetiausahaan) pula menentukan rekod aktiviti rutin dan khas menteri dalam tempoh tertentu, menyemak fail tindakan kerja dan sebarang maklumat yang berkaitan dengan tugas hakiki seseorang menteri. Individu ini bekerjasama rapat dengan Setiausaha Politik, Setiausaha Sulit dan Setiausaha Tetap menteri yang berkenaan.

Sungguhpun begitu, sebilangan kerja-kerja yang bersifat pukal serta dalam tempoh jangka waktu panjang sering dilakukan secara berpasukan. Jawatan-jawatan yang diwujudkan dalam pengurusan acara dipertanggungjawabkan ke atas individu yang berpengalaman dalam skop tugas yang berkenaan.

Jadual 5: Carta Aliran Kerja Pemprosesan Mesej (Siaran Akhbar) untuk Khalayak Luaran Organisasi (Wakil Media)



Sumber: Laporan Setiausaha Perhubungan Awam, Kementerian Pembangunan Masyarakat Dan Hal Ehwal Pengguna Sabah, 2001, 12

Realiti Aplikasi Amalan Perhubungan Awam dalam Organisasi Awam Negeri Sabah

Amalan Perhubungan Awam dibangunkan di atas kerangka tugasnya iaitu; pertama penyelidikan; kedua, perancangan; ketiga, pelaksanaan; dan keempat, Penilaian. Walau bagaimanapun, hanya perkara kedua dan ketiga sahaja yang diaplikasikan dalam tugas yang dipikul oleh pengamal Perhubungan Awam di organisasi awam Negeri Sabah.

Perincian tugas dalam senarai tugas rutin dan khas menjelaskan bahawa terdapat elemen merancang yang secara sedar dioperasi oleh para pengamal setiap kali penjawat awam ini bercadang untuk melaksanakan tugasannya. Sebilangan besar tugas Perhubungan Awam dilakukan oleh Unit Pentadbiran sesebuah organisasi – merancang untuk mengadakan majlis Anugerah Perkhidmatan Cemerlang, Hari Keluarga, menyelia bahan untuk bahan terbitan edaran dalaman,

“saya melaksanakan sendiri tugas menghubungi pihak surat khabar untuk menentukan wakil akhbar atau wartawan tahu ada isu yang boleh diketengahkan oleh Kementerian ini. untuk itu, saya sering kali mengemas kini maklumat berkaitan dengan senarai wakil akhbar tempatan mahu pun di peringkat nasional. Lain-lain perkara berkaitan trengkas dan hubungan melalui telefon, faks dan surat rasmi kepada pihak yang berkaitan dengan isu akan saya arahkan kepada kerani sahaja”¹⁴

Jadual 6, menunjukkan gambaran menyeluruh berkaitan dengan tugas Setiausaha Perhubungan Awam ini menjelaskan fungsi asas Perhubungan Awam iaitu hubungan media ditadbir sendiri oleh penjawat awam yang memikul tugas-tugas Perhubungan Awam.

Jadual 6: Perkaitan Antara Jenis Maklumat, Strategi Komunikasi dan Elemen Birokrasi dalam Tugas Pengamal Perhubungan Awam

Pengamal Perhubungan Awam	Strategi Komunikasi Dan Birokrasi				
	Maklumat				Birokrasi
	Jenis Maklumat	Kegunaan	Cara Memproses	Cara Menyampaikan	Kuasa Dan Peraturan
Setiausaha Perhubungan Awam,	Siaran Akhbar	Hebahan menerusi akhbar	Draf kenyataan lisan Menteri	Sidang Akhbar dan email	Kuasa Membuat keputusan yang bersumberkan Ketua Organisasi
Setiausaha Tetap,					
Setiausaha Akhbar,	Artikel Menjawab Surat Pembaca	Kenyataan menjawab kemusykilan rakyat	Draf kenyataan lisan dan tulisan Menteri	Email dan mel	Maklumat asas dan bersifat formal untuk kegunaan organisasi dengan tujuan-tujuan yang jelas.
Pegawai perhubungan Awam	Pengumuman (poster/kain pemedang/ <i>backdrop</i>)	Makluman umum	Draf tulisan	Material yang berkenaan	

Sumber: Report Of The Commission To Examine The Structure Of The Public Services Of Sarawak And North Borneo 1963, 9.

Halatuju Amalan Perhubungan Awam dalam Sektor Awam Negeri Sabah

Dua aspek penting yang berkait langsung dengan amalan Perhubungan Awam dalam sektor awam di Negeri Sabah adalah, pertama, nilai; dan kedua, identiti. Aspek nilai berkisar tentang fungsi dan kedudukan amalan Perhubungan Awam dalam organisasi awam di semua peringkat, manakala, aspek identiti pula menyentuh tentang perkara yang berkaitan dengan kefahaman dan keupayaan mengaitkan label jawatan dengan reka bentuk peranan yang dimainkan oleh pengamal Perhubungan Awam dalam sesebuah organisasi.

Sebilangan besar penjawat awam menganggap bahawa “Perhubungan Awam” adalah sesuatu yang berkaitan secara langsung atau tidak langsung dengan “pentadbiran awam”, “dasar awam”, “sektor Awam” dan ada ketikanya disalah anggap sebagai “kemudahan awam”. Istilah “Awam” di dalam amalan Perhubungan Awam memberi impak yang besar terhadap daya imaginasi dan ini sekali gus meruntun pemahaman yang menyeleweng ke atas amalan Perhubungan Awam ini secara total. Senario sebegini bertitik tolak daripada tidak ada sebarang pendekatan yang jelas dan bertulis untuk menyatakan secara rasmi reka bentuk dan senarai tugas seseorang pengamal Perhubungan Awam. Sebilangan penjawat awam menjalankan tugas Perhubungan Awam secara *ad hoc* manakala, sebilangan yang lain menjalankannya semata-mata kerana arahan pihak pengurusan tanpa mengetahui bahawa tugas tersebut sebenarnya tergolong dalam kelompok peranan Pengamal Perhubungan Awam. Imej dan hala tuju sesebuah

organisasi awam terletak pada tangan seorang Pegawai perhubungan Awam yang tahu menilai sumber maklumat dan menggunakan maklumat untuk mengawal reputasi organisasi tempatnya bekerja.¹⁵

Mohd. Hamdan Adnan & Zulkarimen menyatakan bahawa amalan urus tadbir dalam sektor awam yang bersifat praktikal dan mempunyai hala tuju yang jelas adalah sebarang pelan aktiviti formal dan tidak formal yang menyumbang ke arah pengukuhan hubungan antara kerajaan dengan rakyat, kerajaan dengan rakan kerja di pihak swasta, kerajaan dengan pasaran, kerajaan dengan badan bukan kerajaan, kerajaan dengan ahli politik pemerintah dan parti pembangkang, kerajaan dengan institusi masyarakat di bandar dan luar bandar, kerajaan dengan badan perundangan dan kerajaan dengan mana-mana pihak di semua peringkat nasional, serantau dan antarabangsa.¹⁶ Setiap hubungan yang disebutkan ini hakikatnya membantu sesebuah organisasi awam untuk membina imej baik yang boleh diterima oleh setiap pihak dalam hubungan pelbagai hala ini. Kesan langsung daripada setiap hubungan tersebut sudah tentulah keyakinan, sokongan dan keharmonian persepakatan semua pihak yang berkenaan dengan organisasi awam.

Kesimpulan

Bidang Perhubungan Awam boleh dianggap sebagai baru di Negeri ini secara amalah dalam sektor awam secara khusus. Amalan Perhubungan Awam asalnya hanya wujud dalam agensi-agensi yang dipertanggungjawabkan khusus untuk memproses, menghebahkan dan menganalisis maklum balas daripada rakyat contohnya seperti Jabatan Penerangan. Peranan Perhubungan Awam juga dipraktikkan secara tidak langsung oleh setiausaha, pembantu peribadi kepada ketua organisasi dan pegawai kanan yang melaporkan kepada seseorang ketua organisasi. Dalam ketiga-tiga fasa perubahan pentadbiran awam peringkat Negeri Sabah iaitu, pertama, pentadbiran di bawah *Chartered Company Rule* (1881-1946), kedua, pentadbiran di bawah *Colonial Rule* (1946—1963); dan ketiga, pentadbiran pasca-kemerdekaan sehinggalah sekarang, hanya sebilangan kecil maklumat menjelaskan kedudukan amalan dan pengamal Perhubungan Awam sama ada amalan tersebut dinyatakan sebagai sebahagian daripada senarai tugas rasmi mahu pun tidak rasmi. Menurut Keeling adalah amat jarang sekali bagi sesebuah organisasi awam yang konvensional untuk mengkaji semula aspek penggunaan sumber dalam tugas seseorang penjawat awam. Keadaan ini memberi kesan kepada struktur tanggungjawab yang sepatutnya dimainkan oleh seseorang penjawat awam itu.¹⁷

Dua mekanisme utama yang mengawal pembentukan nilai dan struktur untuk amalan Perhubungan Awam berfungsi sebagai pendukung strategi komunikasi dalam organisasi awam di peringkat Negeri Sabah dalam era pascamoden adalah pertama, perundangan yang dibentuk selepas Hari Malaysia berkaitan dengan perjawatan sektor awam iaitu Perlembagaan Negeri Sabah berkaitan dengan perkhidmatan awam dan Perintah Am Negeri Sabah sama ada dalam konteks penggubalan dasar perjawatan mahu pun pemantauan tugas jawatan dalam sektor awam; dan kedua, fungsi JPP dalam menentukan hala tuju amalan Perhubungan Awam sama ada ingin dikekalkan sebagai satu amalan secara ad hoc dan pinjaman atau pun dibangunkan selangkah ke hadapan menjadi satu profesion yang tersendiri dan diterima dalam konteks birokrasi sesebuah organisasi awam.

Secara langsung, kenyataan ini menjelaskan bahawa birokrasi yang menjadi sebahagian daripada tuntutan mutlak dalam sistem kerja sesebuah organisasi awam. Sejak sekian lama aspek birokrasi telah membentuk suatu gambaran jelas dan diterima umum tentang jenis dan corak tanggungjawab yang dipikul oleh seseorang penjawat awam. Kedudukan seseorang penjawat awam dalam hierarki organisasi awam secara lahiriah menghadkan kuasa yang diperuntukkan ke atas dirinya bagi jawatan yang dijabat. Cabaran lain yang ketara dalam usaha untuk menjayakan amalan Perhubungan Awam di organisasi awam peringkat Negeri adalah salah faham dan kerjasama di tahap sederhana daripada penjawat awam lain sama ada terhadap tugas pengamal perhubungan awam mahu pun implikasi daripada tugasannya itu. Persoalan yang perlu dijawab adalah tentang kemungkinan ada atau tidak inisiatif pihak yang berkenaan untuk “mengangkat” amalan Perhubungan Awam sebagai satu bentuk jawatan berportfolio khusus untuk menyahut saranan Perdana Menteri. Persoalan ini penting untuk diperdebatkan terutama dalam rangka rancangan Kerajaan Malaysia hari ini yang berusaha keras untuk mengubah persepsi negatif sebilangan rakyat terhadap kaedah penyampaian perkhidmatan awam yang sepatutnya diberikan kepada mereka.

Nota hujung

- ¹ Wan Azmi Ramli, *Perhubungan Awam Di Malaysia* (Petaling Jaya, Selangor: Longman Malaysia, 1991), 89.
- ² Shafritz, M.J. & Russell, E.W., *Introducing Public Administration*, 3rd edition (New York: Longman, 2002), 13.
- ³ Juhary Haji Ali & Ishak Ismail, *Prinsip dan Amalan Pengurusan*, edisi kedua (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa Dan Pustaka, 2004), 12.
- ⁴ Mohd. Hamdan Adnan & Zulkarimen, *Komunikasi Pembangunan: Pengenalan dan Penerapan* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa Dan Pustaka, 1992), 23.
- ⁵ Mohd. Hamdan Adnan, *Government Public Relations: Persuasion, Personality and Power* (Kajang, Selangor: APRA, 2004), 33.
- ⁶ Anwar Sullivan & Cecilia Leong, *Commemorative History of Sabah (1881-1981)* (Kota Kinabalu, Sabah: Percetakan Nasional, 1981), 81.
- ⁷ Mohd. Hamdan Adnan, *Government Public Relations*, 33.
- ⁸ *Ibid.*, 33.
- ⁹ Jawatan-Jawatan Kumpulan Gaji “A” dalam Perkhidmatan Awam Negeri Sabah, Kota Kinabalu, Sabah: Jabatan Cetak Kerajaan, Sabah, 1994.
- ¹⁰ Nota Kursus Pengurusan Dan Pentadbiran Awam, Jabatan Kerajaan (Sabah), “Kursus Perhubungan Awam,” Senarai Terimaan, Arkib Negeri Sabah, 11 November 1983.
- ¹¹ “Perintah Am Negeri Sabah,” (Kota Kinabalu, Sabah: Jabatan Cetak Kerajaan, Sabah, 1982).
- ¹² Mohd. Hamdan Adnan, *Government Public Relations*, 21.
- ¹³ “Perlembagaan Negeri Sabah” (Kota Kinabalu, Sabah: Jabatan Cetak Kerajaan, Sabah, 1996), 4

- ¹⁴ Rayzah Nasal, "Tahap Profesionalisme Pengamal Perhubungan Awam dalam Organisasi Kerajaan: Satu Kajian di Jabatan Penerangan Kota Kinabalu," (Latihan Ilmiah, Universiti Malaysia Sabah, 2006), 27.
- ¹⁵ Mohd. Hamdan Adnan, *Government Public Relations*, 18.
- ¹⁶ Mohd. Hamdan Adnan & Zulkarimen, *Komunikasi Pembangunan*, 5.
- ¹⁷ D. Keeling, *Management in Government* (London: Institute of Public Administration, 1972), 23.