

Pembangunan Warisan di Malaysia: Tinjauan Umum Tentang Dasar

YUSZAIDY MOHD YUSOFF
HANAPI DOLLAH
AB. SAMAD KECHOT
MOHAMED ANWAR OMAR DIN

ABSTRAK

Makalah ini merupakan tinjauan awalan tentang dasar pembangunan warisan di Malaysia dengan memberi fokus terhadap penggubalan *Akta Warisan Kebangsaan 2005* dan penubuhan Jabatan Warisan Malaysia (2007). Kefahaman tentang kedudukan kedua-dua perkara ini penting sebelum seseorang itu melakukan penyelidikan tentang perlindungan dan pemuliharaan warisan di negara ini kerana merupakan elemen paling asas dalam bidang ini. Penghujahan dalam makalah ini adalah diasaskan pengalaman dan pemerhatian secara langsung terhadap senario yang berlaku pada hari ini. Dihujahkan bahawa pewartaan *Akta Warisan Kebangsaan 2005* pada tahun 2005 merupakan salah satu peristiwa penting dalam pembangunan warisan di negara ini. Ia menjadikan skop usaha perlindungan dan pemuliharaan warisan negara lebih komprehensif berbanding dengan masa-masa sebelum ini. Walau bagaimanapun, *Akta* ini tidak disokong oleh jentera pelaksanaan yang berkesan. Malah, dihujahkan penubuhan Jabatan Warisan Malaysia dan pengecilan fungsi Muzium Negara (bersama bahagian-bahagian di bawahnya terutamanya Muzium dan Antikuiti) telah membawa kesan kebalikan kerana wujud 'perselisihan struktural' yang merugikan semua pihak kerana wujud jentera pelaksanaan yang berpecah-pecah, tanpa penyelarasan antara sesebuah agensi dengan agensi lain.

Kata kunci: *Akta Warisan Kebangsaan 2005*, warisan *ketara*, warisan *tidak-ketara*, Jabatan Warisan Malaysia, dan jentera pelaksanaan.

ABSTRACT

This paper is a preliminary investigation on heritage development policies in Malaysia by focusing on the legislation of *2005 National Heritage Act* and the establishment of National Heritage Department (2007). The acquainting with these two aspects is importance before undertaking research on heritage protection and restoration in this country because they are the most basic elements in the field. The argumentations were based on the researchers experiences in this field and direct observation on the current scenario. It is

argued that the *2005 National Heritage Act* gazette was one of crucial event in the history of heritage development in this country. It had widen the scope of protection and restoration of the heritage as compared to the previous legal documents. The *Act*, however, had not being supported by effective implementation machineries. In fact, it is argued that the establishment of National Heritage Department and the marginalizing of National Museum functions had brought counter effects as it created to so called ‘structural lags’ which disadvantaging all parties because it disorganized the implementation machineries and coordination between the agencies.

Key words: *2005 National Heritage Act*, *tangible* heritage, *intangible* heritage, Heritage Department, and implementation machineries.

Pengenalan

Sebelum tahun 2005, iaitu sebelum digubal *Akta Warisan Kebangsaan 2005*, perlindungan dan pemuliharaan warisan budaya di Malaysia tidak begitu berkesan. Tidak dapat dinafikan bahawa sebelum adanya *Akta Warisan Kebangsaan 2005* memang sudah ada *Akta* undang-undang mengenai warisan budaya, walau bagaimanapun, selain daripada masalah pelaksanaannya tidak berkesan, timbul beberapa masalah daripada segi dasar seperti bidang kuasa dan pertindihan kuasa dengan Kerajaan Negeri. Lantaran itu, kehilangan, kecurian, pengabaian dan kemerosotan nilai warisan budaya sering berlaku.

Sebelum *Akta Warisan Kebangsaan 2005*, pihak Kerajaan Persekutuan amat bergantung pada *Akta Bendapurba 1976* (Akta 168) dan *Akta Harta Karun 1957* (Akta 542). Walau bagaimanapun, *Akta Bendapurba 1976* (Akta 168) hanya untuk melindungi dan memulihara warisan negara, tidak termasuk aspek-aspek *ketara (tangible)* dan *tidak-ketara (intangible)*. *Akta Harta Karun 1957* (Akta 542) pula hanya terhad kepada harta karun. Selain itu, penggunaan *Akta-Akta* tersebut memberi berlakunya pertindihan kuasa antara Kerajaan Pusat dengan Kerajaan Negeri, terutamanya daripada segi tanah yang berada di dalam *Senarai Kerajaan Negeri* (Jadual 9, *Perlembagaan Persekutuan Malaysia*). Ini menyebabkan timbul kesukaran pihak Kerajaan Persekutuan untuk melakukan kerja-kerja pemuliharaan warisan budaya lantaran terbatasnya bidang kuasa itu. Dalam pada itu, Kerajaan Negeri pula tidak mempunyai kepakaran dalam bidang pemuliharaan. Untuk mengatasi masalah ini, pada tahun 2004, Kerajaan Pusat melalui Kementerian Kebudayaan, Kesenian dan Warisan telah mengusulkan pindaan rang undang-undang mengenai pemuliharaan warisan. Lanjutan

daripada itu, pada sidang parlimen pada Januari 2005 para penggubal undang-undang (Wakil Rakyat) telah menyokong pindaan terhadap Jadual 9, Perlembagaan Persekutuan dengan memasukkan usul pemuliharaan di dalam *Senarai Bersama*. Ini telah menjadikan warisan di bawah bidang kuasa perundangan bersama antara Kerajaan Negeri dan Kerajaan Persekutuan. Ini secara tidak langsung telah memudahkan kedua-dua belah pihak dan juga rakyat terlibat dalam pemuliharaan, perlindungan, pengembangan dan penjagaan ke atas warisan negara.

Pengenalan *Akta Warisan Kebangsaan 2005* dikenali sebagai *Akta Warisan Kebangsaan* yang meliputi warisan budaya yang dipecahkan kepada warisan ketara dan warisan tidak ketara, warisan semula jadi serta warisan Budaya Bawah Air yang diberikan perkenan terhadap warisan itu. Jelasnya Akta ini telah merangkumi semua perkara perundangan yang berkaitan dengan pemuliharaan. Di samping itu, bidang kuasa kedua pihak kerajaan dapat diuruskan secara bersama. Ini bermakna Akta ini bersifat saling melengkapi yang memperkukuhkan tetapi tidak menghapuskan perundangan sedia ada berkaitan warisan dan kuasa-kuasa yang ada pada Kerajaan Negeri, kecuali *Akta Bendapurba 1976* (Akta 168) dan *Akta Harta Karun 1957* (Akta 542). Dalam pada itu, dasar-dasar dan peraturan-peraturan yang telah diperkenalkan oleh Jabatan Muzium sebelum itu (sejak tahun 1963) masih diguna pakai sehinggalah *Akta Warisan Kebangsaan 2005* digubal dan Jabatan Warisan Malaysia (2007) ditubuhkan. Ini adalah untuk memastikan pelaksanaan program dan aktiviti sebelum itu berterusan dan mencapai sasaran objektifnya.

Satu lagi implikasi daripada penggubalan *Akta Warisan Kebangsaan 2005* itu ialah pewartaan Akta warisan itu merupakan dokumen perundangan paling penting dalam kerajaan penyelamatan dan pemuliharaan warisan negara. Ini kerana Akta itu merangkumi semua persoalan yang berlaku pada sebelum itu seperti permasalahan dalam menentukan warisan budaya ketara, tidak ketara dan warisan budaya bawah air. Dengan adanya Akta Warisan ini telah memberi panduan yang lebih jalan untuk melaksanakan pengurusan secara sistematik dan lebih berkesan.

Melalui *Akta Warisan Kebangsaan 2005* telah dilakukan peristiharan warisan kebangsaan. Ini merupakan langkah drastik untuk menyelamatkan dan memulihara warisan negara seberkesan mungkin. Serentak dengan pengistiharan tersebut, agensi dan pihak lain tidak boleh membuat dakwaan bahawa sesuatu objek warisan itu milik mereka.

Dasar pemuliharaan masih dijadikan panduan dalam untuk pemuliharaan warisan budaya ketara dan tidak ketara. Dasar ini dijadikan

rujukan untuk menentukan cara untuk melindungi warisan itu kekal dan menjadi hak milik negara. Ia memfokuskan terhadap menyelamatkan dan membangunan warisan negara pada sifatnya yang asal. Peraturan diperkenalkan untuk memudahkan prosedur dalam menguruskan mengenai warisan negara seperti etnologi, alam semula jadi dan arkeologi. Ini merupakan bidang-bidang terawal yang menjadi tumpuan oleh pihak sebelum pemisahan dengan Jabatan Warisan Malaysia.

Selain itu, dasar pameran dan pendidikan muzium yang bertujuan untuk mempamerkan dan memperagakan setiap objek atau artifak warisan kepada masyarakat amnya para pelajar sekolah rendah, menengah dan Institut Pengajian Tinggi (IPTA). Dasar ini diharap dapat menyampaikan hasrat Kementerian dan Jabatan Muzium mengenai ilmu pengetahuan yang dapat diterima dan menyampaikan maklumat-maklumat kepada mereka yang menjadi tumpuan atau fokus. Oleh itu untuk memudahkan dan menyeragam maklumat mengenai setiap artifak yang perlu dipamerkan memerlukan satu sistem pengurusan warisan yang baik.

Bagi melaksanakan tanggungjawab ini, pada tahun 2007 sebuah jabatan baru tubuhkan iaitu Jabatan Warisan Malaysia. Jabatan ini memainkan peranan secara khusus dalam menguruskan warisan budaya negara.

Jabatan Warisan Malaysia

Pada hari ini, sejak tahun 2007, badan tertinggi dan paling berkuasa dalam hal-ehwal perlindungan dan pemuliharaan warisan negara adalah Jabatan Warisan Malaysia (JWM). Jabatan ini mengambil alih fungsi yang dipegang oleh Muzium Negara. Pada masa sebelum itu, Muzium Negara yang menjadi badan induk dengan kuasa tertinggi dalam hal-ehwal ini termasuk, perlesenan, pendaftaran dan penguatkuasaan, dan merupakan pihak berkuasa dalam penguatkuasaan undang-undang bahan-bahan warisan di seluruh negara. Muzium Negaralah satu-satunya badan di peringkat nasional yang mengawal, memantau, menyelaras dan menyeragamkan perjalanan urusan permuziuman dan pemuliharaan warisan di seluruh negara.

Walau bagaimanapun, sejak tahun 2007, badan tertinggi dalam perlindungan dan pemuliharaan warisan negara adalah Jabatan Warisan Malaysia. Jabatan berdiri sendiri dengan kuasa yang diberikan oleh *Akta Warisan Kebangsaan 2005* dan ia berada di atas kesemua muzium. Ertinya, Muzium Negara berada di bawah Jabatan Warisan Malaysia.

Pelaksanaan jabatan ini yang berdasarkan objektif dan matlamat penubuhannya seperti melaksanakan penggubalan Akta yang berkaitan, pengumpulan, pendokumentasian, penyelidikan, pemuliharaan dan pembangunan warisan secara cekap dan teratur berasaskan *Akta Warisan Kebangsaan 2005* itu. Pada tahun 2009 ditubuhkan Kementerian Penerangan, Komunikasi dan Kebudayaan. Oleh itu, Jabatan Warisan Malaysia berada di bawah Kementerian tersebut sehingga ke hari ini.

Penubuhan Jabatan Warisan Malaysia itu telah membawa beberapa implikasi cukup besar ke atas Muzium Negara (dengan di bawahnya Jabatan Muzium dan Antikuati Malaysia JMA). Perubahan yang ketara adalah pada peranan Jabatan Muzium dan Antikuati, iaitu menjadi semakin kecil. Bidang kuasanya hanya tertumpu pada pameran, tanpa melibatkan pembangunan pemuliharaan dan penguatkuasaan seperti sebelumnya. Bilangan kakitangannya semakin diperkecilkan. Keterangan lebih terperinci tentang implikasi ini akan diberikan dalam bahagian Analisis.

Secara rasminya, Jabatan Warisan Malaysia telah berfungsi menguruskan warisan negara terutamanya dalam bidang perlesenan, pendaftaran dan penguatkuasaan dan bahagian warisan budaya. Di bawah jabatan ini, kerajaan telah menyistiharkan beberapa warisan negara untuk dijadikan hak milik negara atau dipatenkan sebagai warisan kebangsaan. Kuasa jabatan tersebut adalah diberikan oleh peruntukkan dalam *Akta Warisan Kebangsaan 2005*. Seperti telah dinyatakan, ini membolehkan jabatan bergerak dengan kuasa yang ada pada dirinya sendiri.

Analisis

Seperti telah dijelaskan penggubalan *Akta Warisan Kebangsaan 2005* telah membawa tertubuhnya Jabatan Warisan Malaysia pada tahun 2007. Dengan penubuhan jabatan tersebut menyebabkan fungsi dan bidang kuasa Muzium Negara (dengan bahagian-bahagian di bawahnya terutamanya Muzium dan Antikuati) diperkecilkan. Bidang kuasanya hanya tertumpu dalam hal-ehwal pameran, tanpa melibatkan pembangunan pemuliharaan, perlesenan dan penguatkuasaan ke seluruh negara seperti sebelum itu. Bilangan kakitangannya juga dikurangkan. Apabila dibuat analisis secara dekat, sesungguhnya akan didapati tindakan tersebut merugikan kedua-dua pihak, baik Jabatan Muzium dan Antikuati mahupun Jabatan Warisan Malaysia, terutamanya daripada segi kepakaran. Ini kerana sebahagian besar kakitangan terlatih dan pakar dalam bidang

pemuziuman telah diagihkan kepada Jabatan Warisan Malaysia. Manakala, Muzium Negara dan bahagian-bahagian di bawahnya terutamanya Muzium dan Antikuiti sendiri telah diubah kepada Jabatan Muzium Malaysia yang hanya berkaitan dengan pameran dan penyelidikan pemuziuman.

Di samping itu, timbul juga beberapa isu lain, antaranya, walaupun *Akta Warisan Kebangsaan 2005* agak komprehensif namun pihak kerajaan sendiri masih skeptikal mengenai pembahagian tugas, peranan dan objektif antara Jabatan Warisan Malaysia daripada Muzium Negara (dengan bahagian-bahagian di bawahnya terutamanya Muzium dan Antikuiti). Pemisahan tersebut membawa berlakunya apa yang boleh disifatkan sebagai 'perselisihan struktural,' iaitu wujud dua atau lebih agensi yang berbeza walaupun mempunyai objektif yang sama, tanpa berlakunya penyelarasan secara berkesan terutamanya daripada segi pelaksanaan. Penubuhan Jabatan Warisan Malaysia menyebabkan wujud dua buah agensi tersebut yang berpecah-pecah di mana Jabatan Warisan Malaysia dan Muzium Negara (dan bahagian-bahagian di bawahnya terutamanya Muzium dan Antikuiti) masing-masing mempunyai jentera, mekanisme, kepakaran, kakitangan dan dana tersendiri. Tidak berlaku penyelarasan dan kesatuan usaha baik daripada segi organisasi, tugasan, pengurusan, penyelidikan mahupun pemuliharaan warisan negara.

Oleh itu, perlu dilakukan penstrukturan semula terhadap kedua-dua agensi ini. Penstrukturan semula ini bermaksud menyatukan semula agensi-agensi tersebut agar wujud sebuah agensi yang utuh. Dengan wujudnya sebuah agensi begini maka akan dapat memajukan lagi segala dasar, perancangan dan pelaksanaan pembangunan warisan negara ke tahap setanding dengan negara luar. Sebenarnya, pengstrukturan tersebut adalah selaras dengan piawaian yang ditetapkan oleh United Nations (UN) atau Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) yang diuruskan oleh United National Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). Lagi pun, dengan wujudnya hanya sebuah agensi yang utuh akan memudahkan pihak kerajaan menguruskan warisan negara terutamanya warisan budaya dengan mengikut apa yang dinyatakan oleh UNESCO mengenai warisan sesuatu negara.

Kesimpulan

Sesungguhnya penggubalan *Akta Warisan Kebangsaan 2005* adalah satu peristiwa penting dalam sejarah pembangunan warisan negara di Malaysia. Ia boleh dianggap penyelamat kepada warisan negara

terutamanya warisan ketara dan tidak ketara. Akta ini telah melindungi dan mengekalkan warisan itu daripada menjadi hak milik pihak lain dan telah dipaten dalam Warisan Kebangsaan. Ia juga dokumen rasmi perlindungan warisan yang bersifat inklusif kerana mengambil kira pandangan masyarakat setempat, latar belakang, alam sekitar, lagenda, mitos, sosio ekonomi dan infrastruktur. Walau bagaimanapun, dasar yang baik masih tidak memadai untuk membangunkan warisan negara sekiranya tidak disokong oleh jentera pelaksanaan yang sesuai. Tindakan kerajaan menubuhkan Jabatan Warisan Malaysia telah membawa padah terhadap pelaksanaan pembangunan warisan negara kerana telah membawa munculnya pemecahan pada agensi-agensi pembangunan aspek-aspek tersebut. Seperti telah diujahkan, penubuhan Jabatan Warisan Malaysia itu mewujudkan ‘perselisihan struktural’ di mana tidak berlaku penyelarasan secara berkesan dalam jentera pelaksanaan, organisasi, tugas, pengurusan, penyelidikan dan pemuliharaan warisan antara Jabatan Warisan Malaysia dengan Muzium Negara (dan bahagian-bahagian di bawahnya terutamanya Muzium dan Antikuiti). Oleh itu, pengstrukturkan semula perlulah dilakukan segera kerana apa yang ada pada hari ini merugikan semua pihak.

Rujukan

Akta Bendapurba 1976

Akta Warisan Kebangsaan 2005

UNESCO. 1970. *Protection of mankind's culture heritage: sites and monuments*. Paris: Unesco.

Vrdojak, Ana Filipa. 2008. *International law, museums and the return of cultural objects*. Cambridge: University of Press