

**BAB**

**DUA**

## BAB 2

### KAJIAN-KAJIAN TERDAHULU DAN LATAR BELAKANG KEMENTERIAN KEBUDAYAAN, KESENIAN DAN PELANCONGAN

#### 2.1 PENDAHULUAN

Bab ini akan membicarakan tentang kajian-kajian terdahulu yang berkaitan dengan sumber manusia dan industri pelancongan dan bab ini juga menyentuh tentang latarbelakang Kementerian Kebudayaan, Kesenian dan Pelancongan (KKKP). Kajian ini hanya menumpukan kepada KKKP kerana ia merupakan agensi Kerajaan yang utama dan bertanggongjawab dalam membangun dan memajukan industri pelancongan di Malaysia.

#### 2.2 KAJIAN-KAJIAN TERDAHULU

Fokus utama kajian ini adalah untuk membincangkan mengenai sumber manusia dalam industri pelancongan dan perkembangannya agar keperluan sumber manusia bagi memenuhi permintaan semasa dapat dipenuhi supaya perkembangan industri pelancongan di negara berkembang terus dan mencapai matlamat menjadikan Malaysia negara pelancongan.

Terdapat beberapa kajian telah dibuat oleh pengkaji mengenai sumber manusia dalam industri pelancongan. Kajian tersebut samada difokuskan kepada bidang perhotelan, agensi pengembalaan, restoran, taman tema atau sebagainya yang berkaitan dengan guna tenaga dalam industri pelancongan. Kajian dalam bidang

ini semakin mendapat perhatian kerana perubahan yang amat drastik dan mendadak berlaku sehingga pihak kerajaan tidak menjangkakan bahawa pelancongan merupakan antara sektor yang utama menyumbangkan kepada ekonomi negara pada hari ini.

Kajian yang telah dibuat oleh Prof. Dr. Nor Khomar (2000) yang bertajuk "*Perancangan Keperluan Sumber Manusia Industri Hospitaliti (Isu, Masalah & Penyelesaian)*" telah membincarkan tentang betapa pentingnya membuat perancangan dalam melahirkan guna tenaga agar keperluannya pada masa hadapan dapat dipenuhi. Di samping itu, beliau juga menekankan dalam kajian tersebut masalah yang dihadapi berkaitan dengan sumber manusia seperti kadar tukar ganti pekerja yang tinggi dalam industri hospitaliti, kurang penyertaan atau minat penduduk negara kita bekerja dalam industri ini. Beliau juga menyentuh tentang latihan-latihan yang perlu dijalankan oleh pihak terbabit bagi melahirkan tenaga mahir dalam industri ini dan program kesedaran bagi menarik lebih ramai menyertai dalam kerjaya ini.

Prof. Dr. Nor Khomar tidak membincang secara mendalam tentang pembangunan terhadap sumber manusia bagi melahirkan tenaga mahir, separuh mahir dan kurang mahir dan beliau juga tidak menyentuh tentang corak program yang perlu diadakan bagi menarik lebih ramai pelancong datang ke negara kita, agar pada hadapan wujud keseimbangan antara peluang pekerjaan dengan jumlah tenaga kerja. Oleh itu perlu sebuah kajian yang membincangkan secara

mendalam aspek latihan, program berkaitan bagi melahirkan tenaga mahir, separuh mahir dan kurang mahir. Di samping itu, program bagi manrik pelancong datang ke negara kita perlu dirangka dan diperbincangkan bagi menyediakan peluang pekerjaan pada masa hadapan.

Kerajaan Malaysia juga tidak ketinggalan dalam membuat kajian mengenai sumber manusia atau guna tenaga dalam industri pelancongan. Dalam Rancangan Malaysia Ketujuh (1996-2000) menyatakan bahawa akibat pertumbuhan sektor ini yang berterusan telah menambahkan peluang pekerjaan iaitu 106,200 dalam tempoh rancangan berbanding 68,837 pada tahun 1990. Kesan dari perkembangan yang pesat juga menyebabkan industri ini mengalami kekurangan tenaga kerja terutamanya di peringkat penyeliaan dan pengurusan. Untuk memastikan industri ini berkembang maju, Kerajaan telah menukuhkan Majlis Kebangsaan Pembangunan Sumber Manusia Dalam Bidang Pelancongan (NTHRDC) pada tahun 1992 yang bertujuan menyelaras perancangan dan pembangunan sumber manusia dalam industri ini.

Bagi melahirkan pekerja yang mahir dan latihan yang cukup, NTHRDC telah bekerjasama dengan Majlis Latihan Vokasional Kebangsaan (NVTC) untuk mewujudkan pembangunan Standard Kemahiran Kebangsaan (NOSS) bagi sektor perhotelan dan pengembalaan. Bagi menggalakkan lagi penyediaan latihan dalam sektor pelancongan, Tabung Pembangunan Sumber Manusia (HRDF) telah diperluaskan untuk meliputi latihan dalam sektor perhotelan dan pengembalaan.

Rancangan ini boleh dijadikan panduan dan rujukan pengkaji bagi menganalisa data-data yang diutarakan.

Terdapat sebuah kajian lagi yang dihasilkan oleh Penang Development Corporation pada tahun 1995, iaitu *Kajian Pembangunan Sumber Manusia Negeri-negeri Utara Bagi 4 Sektor terpilih*. Kajian membincangkan perbandingan corak pembangunan sumber manusia antara sektor iaitu sektor pembinaan, sektor pembuatan, sektor pertanian dan pelancongan. Kajian ini membincangkan program dan latihan yang telah dirangka oleh sektor terbabit bagi meningkatkan prestasi pekerja dan mengatasi masalah yang timbul berkaitan dengan pekerja. Namun begitu kajian ini hanya ditumpukan di negeri-negeri utara sahaja seperti Perlis, Kedah dan Pulau Pinang. Kajian ini tidak menyentuh tentang penyediaan peluang pekerjaan bagi menampung jumlah tenaga kerja pada masa hadapan dan unjuran terhadap sumber manusia tidak dinyatakan.

Terdapat sebuah kajian lagi yang berkaitan dengan pembangunan sumber manusia dalam industri pelancongan telah dihasilkan oleh Suganthi A/P Mariyam (1998/99). Kajian ini hanya berkisar mengenai pembangunan sumber manusia dalam bidang perhotelan sahaja. Kajian ini telah dijalankan di Hotel Istana, Kuala Lumpur dan pengkajian beliau banyak menumpukan kepada program yang telah dirangka dan cara penyediaan serta pengendaliaanya bagi melahirkan pekerja yang mahir. Beliau juga menyentuh tentang keperihatinan pihak pengurusan tentang pembangunan sumber manusia di kalangan pekerja meraka dan masalah

yang dihadapi ketika mengendalikan program tersebut. Pelbagai program telah dijalankan oleh pihak Hotel Istana bagi meningkatkan tahap kemahiran pekerja mereka seperti Kursus Mesra Pelancong, Kursus Pengendalian Makanan, Kursus Pengurusan dan sebagainya.

Kajian yang telah dihasilkan oleh Prof. Madya Dr. Siti Rohani Yahaya yang bertajuk *Penggunaan Dan Kebolehubahan Buruh Di Malaysia* (2000) juga hanya menyentuh mengenai guna tenaga dalam sektor perhotelan sepertimana yang dihasilkan oleh Suganthi A/P Mariyam. Namun begitu beliau meluaskan skop kajian kepada sektor perladangan dan sektor awam. Dalam kajian ini, membincangkan mengenai pemburuhan di Malaysia seperti masalah buruh, upah dan gaji, teori pasaran buruh dan sebagainya. Kajian ini juga membincangkan mengenai bentuk-bentuk latihan yang diberikan kepada pekerja bagi meningkatkan kemahiran mereka. Namun begitu kajian ini juga boleh dijadikan panduan dan rujukan bagi mengambil maklumat yang berkaitan dengan gunatenaga dalam sektor perotelan.

Terdapat juga kajian tentang perkembangan pelancongan di sesebuah negeri di Malaysia. Sebagai contoh Tesis Sarjana Muda yang dihasil oleh Teh Cheah May (1993/94) yang bertajuk *Industri Pelancongan Pulau Pinang : Perkembangan, Pemasaran dan Masa Hadapan*. Dalam kajian ini, beliau menumpukan kepada strategi pemasaran, pembangunan dan penyedian tempat-tempat tarikan pelancong dan perkembangan industri ini pada masa hadapan. Di samping itu,

beberapa cadangan telah diutarakan bagi mengekalkan status Pulau Pinang sebagai destinasi pelancongan antarabangsa iaitu pasaran baru terutama di negara yang kurang pelancong dari negara tersebut datang ke sini, bantuan kerajaan dalam bentuk kewangan sangat diperlukan terutamanya bagi menjalankan promosi ke luar negara, meningkatkan kemahiran kepada mereka yang sentiasa berhadapan dengan pelancong seperti pemandu taxi dan pemandu pelancong, pihak terbabit perlu menyediakan pakej pelancongan yang lebih inovatif, kawalan lebih ketat terhadap pembangunan alam sekitar dan lebih banyak menyediakan hotel yang murah. Didapati bahawa kajian ini, tidak diberikan penekanan dan tumpuan terhadap aspek sumber manusia. Hanya beberapa cadangan telah diutarakan bagi meningkat tahap perkhidmatan oleh pemandu taxi dan pemandu pelancong kepada pelancong.

Tesis Sarjana Muda yang ditulis oleh Kasim Labaja (1999/2000) yang bertajuk *Kepelbagaiannya Produk Pelancongan Di Sabah* juga tidak menumpukan sepenuhnya kepada aspek sumber manusia dalam bidang pelancongan, tumpuan hanya secara sepintas lalu sahaja. Kajian ini banyak menumpu kepada perkembangan sektor pelancongan di sabah, strategi-strategi pemasaran yang digunakan bagi menarik pelancong-pelancong dan produk-produk perlancungan yang terdapat seperti tempat menarik, kebudayaan yang dimiliki dan program yang telah dirancang bagi menyemarakkan lagi industri pelancongan di Sabah.

Kajian ini juga telah menimbulkan beberapa isu yang perlu ambil tindakan oleh pihak terbabit iaitu kurangnya promosi atau pendedahan tentang produk pelancongan yang unik terdapat di Sabah seperti budaya masyarakat yang berlainan antara satu kaum dengan kaum yang lain dan kekurangan pekerja yang mana tenaga kerja yang terdiri bangsa asing terpaksa diambil. Pihak terbabit juga tidak begitu serius dalam memajukan produk pelancongan berbentuk Eko-pelancongan, Agro-pelancongan, seminar atau persidangan dan sukan. Beberapa cadangan telah diberikan dalam kajian ini bagi menggalakkan lagi pelancong datang ke Sabah antaranya iaitu menyediakan kemudahan atau perkhidmatan yang berkualiti, pihak persatuan dan kerajaan perlu bekerjasama dalam melatih tenaga kerja tempatan bagi mengisi kekosongan jawatan yang terdapat dalam industri ini, pihak terbabit perlu mempelbagaikan aktiviti bagi menarik lebih lama lagi pelancong tinggal di negara ini dan pihak Kerajaan perlu menyediakan pelbagai insentif terutama kepada pihak pengusaha hotel supaya pembinaan hotel dapat menampung pertambahan pelancong dari tahun ke setahun.

Walaupun terdapat pelbagai kajian telah dibuat yang berhubungkait dengan pembangunan sumber manusia dalam industri pelancongan, namun tidak banyak kajian yang telah dibuat dalam membangunkan sumber manusia menjurus kepada keseluruhan sektor dalam pelancongan. Atas faktor inilah perkaji sangat berminat membuat kajian terhadap pembangunan sumber manusia dalam industri pelancongan memandangkan industri ini merupakan antara sumber pendapatan utama negara.

## 2.3 SEJARAH PENUBUHAN KEMENTERIAN

Kajian ini memberi penjelasan secara mendalam mengenai latarbelakang Kementerian Kebudayaan, Kesenian dan Pelancongan (KKKP) kerana ingin melihat keutuhan dan kelancaran pentadbiran bagi menghadapi perkembangan pesat industri pelancongan. KKKP di ditubuhkan pada 20 Mei 1987 dengan menggabungkan Bahagian Kebudayaan dari Kementerian Kebudayaan, Belia dan Sukan dengan Perbadanan Kemajuan Pelancongan Malaysia daripada Kementerian Perdagangan dan Perindustrian (KKKP:2000).

Pada masa itu Kementerian dikenali sebagai Kementerian Pelancongan dan Kebudayaan, kemudian ditukar kepada Kementerian Kebudayaan dan Pelancongan. Pada 22 Oktober 1992 nama Kementerian diubah sekali lagi menjadi Kementerian Kebudayaan, Kesenian dan Pelancongan.

### 2.3.1 Fungsi Kementerian Kebudayaan, Kesenian dan Pelancongan

Antara fungsi-fungsi yang telah dirangka oleh kementerian untuk melicinkan perjalanan pentadbiran antaranya iaitu:

- i. Menentukan, merancang, mengawal dan menyelia pelaksanaan Dasar Kebudayaan Kebangsaan.

- ii. Memberi khidmat nasihat, mengubat dan menyelia dasar-dasar yang berkaitan dengan perkembangan kebudayaan dan industri pelancongan.
- iii. Mengawal dan menyelia perjalanan jabatan-jabatan dan agensi-agensi di bawahnya.
- iv. Merancang program pembangunan, penggalakan, penyelidikan dan perhubungan di bidang kebudayaan dan pelancongan selaras dengan dasar-dasar yang telah ditetapkan.
- v. Melaksana, menyelaras dan mengawas program-program kebudayaan dan pelancongan.
- vi. Menilai keberkesanan dasar program kebudayaan dan pelancongan.

### **2.3.2 Bidang Kuasa**

Undang-undang dan peraturan yang ditadbir oleh Kementerian Kebudayaan, Kesenian dan Pelancongan adalah seperti berikut:

- i. Keputusan Jemaah Menteri;
- ii. Dasar-dasar Kebudayaan dan Kesenian;
- iii. Akta Penggalakan Pelaburan 1986;
- iv. Akta Industri Pelancongan 1992;

- v. Peraturan-peraturan Industri Pelancongan (Pelesenan Premis Penginapan Pelancongan) 1992;
- vi. Peraturan-peraturan Industri Pelancongan (Pelesenan Restoran Pelancongan) 1992;
- vii. Peraturan-peraturan Industri Pelancongan (Pelesenan dan Pengawalan Pemandu Pelancong) 1992; dan
- viii. Akta Lembaga Penggalakan Pelancongan 1991.

### **2.3.3 Struktur Organisasi Kementerian**

Pada awal penubuhan, struktur organisasi Kementerian dibahagikan kepada empat bahagian utama iaitu Bahagian Pentadbiran, Kewangan dan Pelesenan, Bahagian Perancangan dan Pembangunan, Bahagian Kebudayaan dan Urusetia Tahun Melawat Malaysia.

Pada 1 Mei 1992, struktur organisasi Kementerian Kebudayaan, Kesenian dan Pelancongan dirombak bagi tujuan memantapkan lagi perlaksanaan fungsi-fungsi Kementerian.

Di dalam rombakan semula struktur organisasi, beberapa bahagian baru telah diwujudkan. Beberapa bahagian sedia ada ditukar nama dan di masa

yang sama fungsi-fungsi bahagian-bahagian dan cawangan-cawangan di bawahnya dikaji semula dari segi peranan dan tanggungjawab.

Secara ringkas struktur organisasi Kementerian yang baru (rujuk Rajah

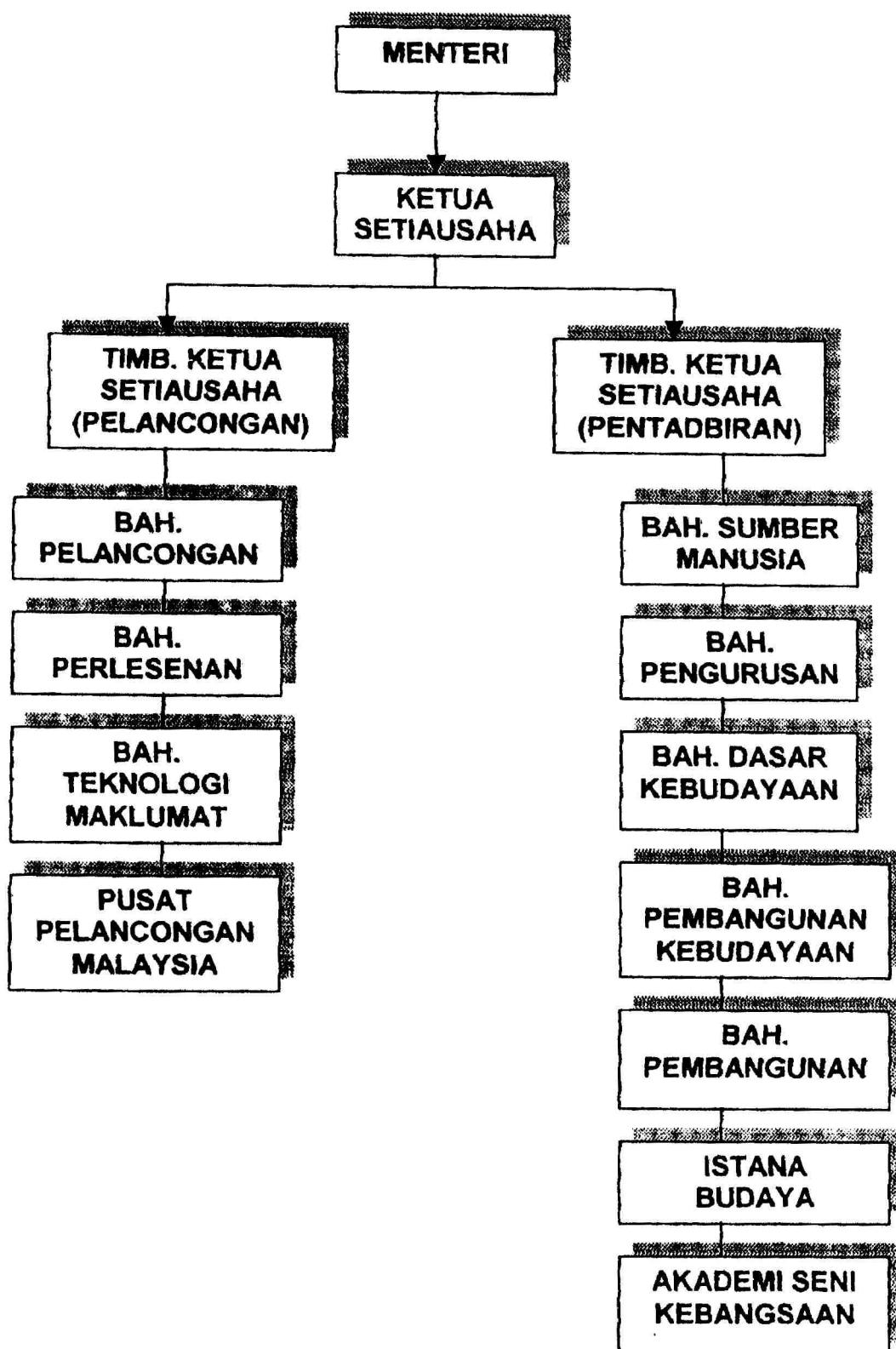
2.1) di bahagikan kepada 11 bahagian utama iaitu:-

- i. Bahagian Pelancongan
- ii. Bahagian Teknologi Maklumat
- iii. Bahagian Pembangunan
- iv. Bahagian Pelesenan
- v. Pusat Pelancongan Malaysia
- vi. Bahagian Dasar Kebudayaan
- vii. Bahagian Pembangunan Kebudayaan
- viii. Bahagian Pengurusan
- ix. Bahagian Sumber Manusia
- x. Istana Budaya
- xi. Akademi Seni Kebangsaan

Agensi-agensi di bawah Kementerian Kebudayaan Kesenian dan Pelancongan Semasa penubuhan Kementerian ini pada 20 Mei 1987, terdapat lima buah agensi di bawahnya iaitu:-

- Jabatan Arkib Negara Malaysia
- Jabatan Muzium Negara (kini dikenali sebagai Jabatan Muzium Dan Antikuiti)
- Perbadanan Kemajuan Pelancongan Malaysia (kini dikenali sebagai Lembaga Penggalakan Pelancongan Malaysia)
- Perpustakaan Negara Malaysia
- Balai Seni Lukis Negara

**RAJAH 2.1: CARTA ORGANISASI KEMENTERIAN KEBUDAYAAN,  
KESENIAN DAN PELANCONGAN**



Pada 27 Oktober 1990, Perpustakaan Negara Malaysia berpindah ke Kementerian Pendidikan dan tidak lagi berada di bawah pengelolaan Kementerian Kebudayaan, Kesenian dan Pelancongan. Dengan demikian agensi-agensi yang terdapat di bawah Kementerian ini ialah:-

- Jabatan Arkib Negara Malaysia
- Jabatan Muzium Dan Antikuiti
- Lembaga Penggalakan Pelancongan
- Malaysia Balai Seni Lukis Negara

#### **2.3.4 Objektif Kementerian**

Antara objektif-objektif yang telah dikenalpasti dalam menjadikan Kementerian sebagai sebuah organisasi yang mantap (KKKP:2000) iaitu:

- i. Membangunkan Kebudayaan Kebangsaan Malaysia berteraskan Dasar Kebudayaan Kebangsaan ke arah mengukuhkan perpaduan negara, memelihara dan mengawal keperibadian kebangsaan serta memperkayakan kehidupan kemanusiaan dan kerohanian yang seimbang dengan pembangunan sosioekonomi; dan
- ii. Memajukan industri pelancongan menjadi suatu industri utama dalam ekonomi negara dengan mendorongkan perkembangannya yang berdasarkan kepada unsur-unsur Kebudayaan Kebangsaan.

### 2.3.5 Strategi Kementerian

Perhatian penting diberi ke arah mewujudkan satu rumpun bangsa yang berakhhlak dan berbudaya dengan penekanan seperti berikut (KKKP:2000):-

- i. Mewujudkan kerjasama yang erat antara Kementerian dengan Kerajaan Negeri melalui Majlis Kebudayaan Negeri;
- ii. Menyediakan langkah-langkah yang berkenaan bagi menambah bilangan pertubuhan sukarela, penggiat-penggiat seni dan peminat kebudayaan;
- iii. Meningkatkan mutu pencapaian seni; dan
- iv. Menyediakan kemudahan latihan formal bagi penggiat seni.

Perhatian penting diberi ke arah menjadikan Malaysia sebagai sebuah destinasi pelancongan antarabangsa yang terkenal serta menggalakkan penduduk tempatan melancong di dalam negeri. Untuk mencapai matlamat ini, strategi belanjawan adalah seperti berikut :-

- i. Meningkatkan penyelarasan bagi aktiviti-aktiviti kebudayaan dan pelancongan di semua peringkat selaras dengan matlamat Kerajaan;
- ii. Memperbanyakkan dan menjayakan aktiviti berbentuk kebudayaan dan pelancongan;

- iii. Meningkatkan kemudahan infrastruktur dan produk-produk pelancongan;
- iv. Meningkatkan usaha galakan promosi di dalam dan di luar negeri;
- v. Menggalakkan penyertaan pihak swasta yang lebih agresif dalam industri pelancongan

### **2.3.6 Piagam Pelanggan**

Pihak kementerian sentiasa berusaha untuk memberi komitmen yang tinggi dan perkhidmatan cemerlang dalam melaksanakan tanggungjawab berikut.

Antara piagam pelanggan yang digariskan adalah seperti berikut (KKKP:2000) :

- i. Membangunkan, memajukan dan mengukuhkan kebudayaan dan kesenian kebangsaan dengan memulihara, mengembang dan memperluaskan penglibatan pengiat dan khalayak seni daripada pelbagai kaum ke arah pewujudan jatidiri bangsa yang unggul.
- ii. Membangunkan dan memajukan industri pelancongan berteraskan kepada kebudayaan, kesenian, keindahan alam semulajadi dan warisan sejarah untuk memenuhi citarasa pelancong tempatan dan antarabangsa.

- iii. Menyedia dan meningkatkan prasarana budaya dan seni serta pelancongan yang bermutu tinggi di seluruh negara.
- iv. Menghasilkan produksi seni bermutu tinggi untuk tatapan dan penghayatan masyarakat tempatan dan pelacong asing.
- v. Menyediakan program pendidikan dan latihan dalam bidang kesenian, melahirkan tenaga kreatif dan karyawan yang berilmu dan profesional ke arah memperbaikkan produk dan mempertingkatkan mutu kesenian.
- vi. Membangunkan sumber manusia dalam industri pelancongan untuk meningkatkan kemahiran dan kecekapan sektor perkhidmatan melalui pelaksanaan program pembangunan standard kemahiran dan kursus-kursus pelancongan kepada golongan tertentu yang terlibat dalam industri pelancongan.

### 2.3.7 Dasar Pelancongan Negara

Dasar Pelancongan Negara (DPN) adalah untuk menjadikan industri pelancong negara sebagai satu sektor yang utama, mampan, berbudaya maju dan berkualiti dalam memberikan sumbangan kepada Akuan Perkhidmatan dalam imbalan pembayaran negara khususnya dan pembangunan sosioekonomi negara amnya.

Strategi pembangunan sektor ini pada keseluruhannya adalah untuk mengembangkan dan menyalurkan pelaburan ke wilayah dan aktiviti-aktiviti terpilih yang berpotensi untuk menghasilkan pertumbuhan pelancongan, khususnya dari segi peningkatan peluang-peluang pekerjaan, pendapatan, nilai ditambah dan rangkaianya dengan lain-lain sektor ekonomi. Strategi pembangunannya juga dirancang untuk melibatkan keseluruhan lapisan masyarakat khususnya penyertaan golongan bumiputera (KKP:2000).

### **2.3.8 Dasar Kebudayaan Kebangsaan**

Kebudayaan merupakan milik bersama yang dihayati dan dipraktikkan oleh semua. Dasar kebudayaan juga amat penting kepada industri pelancongan negara yang mana, ia menggariskan panduan-panduan dan strategi bagi membangun dan memelihara kebudayaan negara daripada dipinggirkan. Pemeliharaan budaya amat penting kerana ia juga menjadi daya penarik mengapa pelancong suka datang ke negara kita. Peranan Kebudayaan dalam proses membina bangsa Malaysia amatlah penting. Dengan penduduknya yang berbilang kaum, Malaysia perlu melahirkan "Bangsa Malaysia" yang bersatu padu, mempunyai perasaan cintakan negara, mengamalkan nilai-nilai dan etika mulia ke arah membina sebuah negara yang dominan. Melalui kebudayaan, imej dan keperibadian negara

ditonjolkan oleh pembinaan lambang-lambang atau imej kebendaan yang berbentuk infrastruktur fizikal (KKKP:2000).

Pemupukan kesedaran kebangsaan, semangat negara dan perpaduan dapat ditanam melalui aspek kerohanian yan berpunca dari kebudayaan itu sendiri. Kebudayaan juga dapat memainkan peranan untuk menanam nilai-nilai murni sejagat yang tidak bercanggah dengan agama budaya dan norma masyarakat Malaysia dalam proses meninggikan taraf sosio-ekonomi dan politik negara.

Bahwasanya usaha-usaha ke arah kemantapan Dasar Kebudayaan Kebangsaan adalah tanggunjawab bersama dan bersifat berterusan dengan berlandaskan kepada tiga prinsip berikut;

- Kebudayaan Kebangsaan Malaysia hendaklah berteraskan kebudayaan rakyat asal rantau ini.
- Unsur-unsur kebudayaan lain yang sesuai dan wajar boleh diterima menjadi unsur kebudayaan kebangsaan.
- Islam menjadi unsur yang penting dalam pembentukan kebudayaan kebangsaan.