

## MIGRASI ANTARABANGSA DAN POLISI AWAM: KAJIAN TERHADAP PROSES PENGGUBALAN DASAR PEKERJA ASING DI MALAYSIA<sup>© Σ</sup>

MOHD NA'EIM AJIS\*, MOHD RAMLAN MOHD ARSHAD† & AIZAT KHAIRI‡

---

### ABSTRAK

Artikel ini mengkaji dilema serta polemik dasar pengambilan pekerja asing seiring dengan faktor migrasi transnasional dan kebejatan kebanjiran Pendatang Tanpa Izin (PATI). Penyelidikan dijalankan menerusi perspektif proses penggubalan polisi (*policy decision-making process*) dalam Pengajian Kerajaan dan Pentadbiran Awam (*Government and Public Administrative Studies*). Kaedah penyelidikan kerja lapangan kualitatif dijalankan dengan menemubual pelbagai responden yang terlibat secara langsung dan tidak langsung dalam penggubalan, pelaksanaan serta pengurusan pekerja asing di Malaysia. Sampel responden dikategorikan kepada pegawai kerajaan iaitu mereka yang terdiri daripada Ahli Jawatankuasa Kabinet Mengenai Pekerja Asing dan Pendatang Tanpa Izin (JKPA-PATI), serta pegawai bukan kerajaan seperti wakil majikan dan pekerja, Badan Bukan Kerajaan (NGO) dan ahli akademik. Hasil kajian mendapati penglibatan pelbagai pihak dalam pengurusan pekerja asing dan kekaburan matlamat menjadi dua elemen yang mewujudkan pertikaian utama dalam penggubalan dan pelaksanaan polisi ini. Di samping itu, kajian juga mendapati wujud pelbagai pihak yang terlibat dalam pengurusan pekerja asing sama ada di pelbagai peringkat penggubalan mahupun pelaksanaan Dasar Pekerja Asing. Hal ini telah mengakibatkan berlaku percanggahan dalam proses pelaksanaan dasar tersebut sehingga proses dan titik akhir polisi awam yang berkaitan dengan pekerja asing tidak selari atau bercanggah dengan prioriti keselamatan negara dan kepentingan nasional Malaysia. Secara keseluruhannya, kelemahan serta ketirisan yang dikenal pasti adalah suatu risiko dan kos terhadap polisi awam, baik di peringkat penggubalan mahupun pelaksanaan, khususnya mendepani cabaran mutakhir peningkatan jumlah PATI. Ini suatu indikator penting bagi sesebuah polisi awam yang kurang berjaya tetapi boleh diperbaiki. Dapatan kajian ini sebenarnya adalah peluang untuk membantu penambahbaikan berterusan serta usaha sedia ada negara dan masyarakat secara menyeluruh.

---

© Para Penulis. 2022. Diterbitkan oleh Penerbit UKM bagi pihak SPHEA, FSSK UKM dan MPAT. Ini adalah artikel Akses Terbuka (*Open Access*) yang diedarkan menerusi syarat Lesen bebas karya yang tidak berhak cipta (*creative common (CC)*): <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>, yang membenarkan penggunaan, pengedaran dan pengeluaran semula tanpa had dalam mana-mana medium dengan syarat karya asal dipetik dengan betul dan tepat (diterbitkan *SINERGI*).

Σ **Maklumat artikel:** Tarikh penghantaran: 8 November 2021; Tarikh penerimaan: 13 Februari 2022; Tarikh Penerbitan: 1 Julai 2022.

\* **Penulis Pertama dan Penulis Penghubung:** Mohd Na'eim Ajis, PhD (*USM*), Profesor Madya, Pusat Pengajian Kerajaan, Kolej Undang-Undang Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa (COLGIS), Universiti Utara Malaysia (UUM), Sintok, 06010 Kedah, Malaysia. Email: naeim@uum.edu.my

† **Penulis Kedua:** Mohd Ramlan Mohd Arshad, PhD (UUM), Pensyarah Kanan, Fakulti Sains Pentadbiran & Pengajian Polisi, Universiti Teknologi Mara (UiTM), Kampus Seremban, 70300 Negeri Sembilan, Malaysia. Email: mramlan2957@uitm.edu.my

‡ **Penulis Ketiga:** Aizat Khairi, PhD (*USM*), Pensyarah Kanan, Institut Teknologi Kejuruteraan Maritim (MIMET), Universiti Kuala Lumpur (UniKL), Kampus Perak, 32200 Lumut, Perak, Malaysia. Email: aizat@unikl.edu.my

**Kata Kunci:** Dasar, Pembuatan Dasar, Kelemahan Dasar, Pekerja Asing, Malaysia

*INTERNASIONAL MIGRATION AND PUBLIC POLICY: THE STUDY ON THE  
DECISION-MAKING PROCESS OF FOREIGN WORKER POLICY IN  
MALAYSIA*

*MOHD NA'EIM AJIS, MOHD RAMLAN MOHD ARSHAD, & AIZAT KHAIRI*

---

**ABSTRACT**

*This article examines the dilemmas and polemics of the policy of hiring foreign workers in line with the factors of transnational migration and the influx of Illegal Immigrants (PATI) in Malaysia. Research is conducted through the perspective of the policy decision-making process in Government and Public Administrative Studies. Qualitative field research methods are conducted by interviewing various respondents who are directly and indirectly involved in the formulation, implementation, and management of foreign workers in Malaysia. The sample of respondents is categorized into government officials, namely those who consist of members of the Cabinet Committee on Foreign Workers and Illegal Immigrants (JKPA-PATI), as well as non-governmental officials such as representatives of employers and employees, Non-Governmental Organizations (NGOs) and academics. The results of the study found that the involvement of various parties in the management of foreign workers and the ambiguity of policy goals are two elements that create major disputes in the formulation and implementation of this policy. In addition, the study also found that there are various parties involved in the management of foreign workers either at the formulation or implementation of the Foreign Workers Policy. This has resulted in discrepancies in the process of implementing the policy so that the process and endpoints of policy related to foreign workers are not align or in conflict with national security priorities and Malaysia's national interests. Overall, the weaknesses and leakages identified are a risk and cost to public policy, both at the formulation and implementation of foreign workers policy, especially in facing contemporary challenges of increasing number of illegal immigrants. This is an important indicator of a public policy that is less successful but can be improved. The findings of this study are in fact to assist in the continuous improvement as well as the existing efforts of the Malaysian state and society.*

**Keywords:** *policy making, policy weaknesses, foreign workers, Malaysia*

## Pengenalan

Perkembangan ekonomi Malaysia yang pesat, terutamanya antara tahun 1970-an sehingga 1990-an telah menjadikan aktiviti ekonomi berjalan seperti dirancang dan transisi ekonomi daripada pertanian kepada industri telah berlaku. Dalam tempoh tersebut, ekonomi Malaysia menunjukkan perkembangan yang memberangsangkan dengan kadar purata 6.7 peratus setahun. Perkembangan ekonomi Malaysia bagi tempoh antara tahun 1991 sehingga 1995 pula berada pada paras 8.4 peratus, lebih tinggi daripada sasaran yang ditetapkan iaitu sebanyak 7.0 peratus. Perkembangan ekonomi ini telah menyebabkan kemasukan pekerja asing yang pada asalnya dihadkan bagi sektor pembinaan dan pertanian merebak ke sektor-sektor lain seperti pembuatan dan perkhidmatan. Bahkan sesetengah sektor seperti restoran, hotel, pembantu rumah, pembantu jualan dan pekerja keselamatan juga telah dikuasai oleh pekerja asing yang pada hakikatnya boleh diisi oleh pekerja tempatan (AHM Zehadul *et al.* 1999). Hal ini jelas menunjukkan bahawa Malaysia masih bergantung kepada tenaga kerja asing dalam sektor-sektor yang kurang mendapat sambutan dari penduduk tempatan. Keadaan ini telah menyebabkan permintaan kepada tenaga buruh asing semakin meningkat dan secara tidak langsung mengubah struktur pasaran tenaga buruh secara signifikan.

Pembangunan terancang yang berlaku selepas merdeka khasnya di bawah Dasar Ekonomi Baru (DEB) telah menghasilkan faktor sosioekonomi yang menggalakkan penggajian pekerja asing. Antara tahun 1986 hingga 1990, peranan sektor pertanian sebagai penjana utama pekerjaan mula merosot. Hal ini kerana sektor pembuatan menjadi penjana utama pekerjaan pada tahun 1991. Keadaan ini telah merangsang proses urbanisasi dan industrialisasi (Azizah 2012). Pertumbuhan ekonomi yang pesat juga telah menyebabkan berlakunya masalah ketidakseimbangan gaji serantau (Hicks 1932; Harris dan Todaro 1970). Menurut Manning dan Bhatnagar (2006), pendapatan per kapita rakyat Malaysia adalah sepuluh kali lebih tinggi daripada negara-negara sumber yang berpendapatan rendah seperti Indonesia dan Filipina. Keadaan ini menunjukkan berlaku ketidakseimbangan prestasi ekonomi dan keupayaan pembayaran gaji bagi negara-negara di rantau Asia Tenggara.

Perkaitan aspek pembangunan ekonomi di sesebuah negara dengan proses migrasi adalah sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Hubungan ini diakui oleh Appleyard (1989) dengan menegaskan bahawa perubahan pengaliran migrasi adalah bergantung kepada struktur ekonomi sesebuah negara. Dasar migrasi bagi kedua-dua negara penerima dan penghantar, jumlah serta komposisi migrasi yang berlaku akan memberi impak kepada tahap pembangunan sosioekonomi. Oleh itu, permintaan tenaga kerja bukan sesuatu yang statik tetapi meningkat. Peningkatan ini bergantung kepada aspek perkembangan ekonomi berdasarkan rancangan pembangunan nasional yang dilakukan oleh pihak kerajaan di negara penerima. Menurut Azizah (2012), dasar mengenai pekerja asing dilaksanakan secara sementara disebabkan oleh strategi dan instrumen yang digunakan sentiasa berubah-ubah sebagai respons terhadap prestasi

ekonomi, kestabilan politik, keselamatan dan sosiobudaya. Bagi memenuhi permintaan tenaga buruh, terutamanya pada tempoh pelaksanaan DEB, pihak kerajaan terpaksa merangka pelbagai dasar yang bertujuan untuk mengawal kemasukan pekerja asing ke Malaysia.

Dalam tempoh pelaksanaan DEB, dasar pekerja asing dibahagikan kepada dua peringkat yang merangkumi fasa pertama, iaitu antara tahun 1970 sehingga 1980 dan fasa kedua, iaitu antara 1981 sehingga 1988. Dalam fasa pertama, dasar yang dilaksanakan oleh pihak kerajaan terhadap pengambilan pekerja asing bersifat agak terbuka dan kawalan perundangan yang minimum. Contohnya, majikan boleh mengambil pekerja Indonesia sama ada daripada rumah kongsi atau setinggan dan boleh juga mendapatkan daripada ejen persendirian yang akan mencari di Indonesia. Manakala, bagi fasa kedua, pihak kerajaan telah menstrukturkan pengurusan pekerja asing dan telah menyediakan saluran pengambilan yang rasmi untuk mengambil pekerja asing, terutamanya dari Indonesia. Di samping itu, kerajaan juga telah menandatangani perjanjian dengan negara sumber pada tahun 1984 dengan Indonesia dan tahun 1985 dengan Filipina (Kaur 2004; Azizah 1987).

Berdasarkan kepada senario yang dinyatakan di atas, kebergantungan kepada pekerja asing ini telah menyebabkan pihak kerajaan perlu merancang dan membuat dasar pekerja asing yang efisien bertujuan bagi memenuhi permintaan pasaran. Oleh itu, objektif kajian ini adalah untuk mengkaji dilema dalam pentadbiran dan tadbir urus pekerja asing di Malaysia, terutamanya dalam aspek pembuatan dasar. Konflik dalam pembuatan dasar ini akhirnya akan membawa kepada kelemahan dasar itu sendiri sehingga kemasukan pekerja asing sukar dikawal dan mewujudkan pelbagai implikasi sosial.

### **Kajian Literatur: Pengurusan Pekerja Asing di Malaysia**

Kajian dan penulisan mengenai pengurusan pekerja asing telah banyak dilakukan oleh sarjana tempatan dan luar negara. Kebanyakannya membincangkan mengenai dasar awam dan pentadbiran awam. Terdapat sarjana yang memfokuskan perbincangan ke atas isu-isu dasar awam dan pentadbiran awam seperti yang dilakukan oleh Dye (1995), Freeman (1995), Birkland (2020), Rudolph (2003), Hollifield (2000), Huntington (1965), Atory (1996), Whitaker (1987) dan Geddes (2003). Kajian yang dijalankan oleh Dye (1995) dan Birkland (2005) membincangkan mengenai aspek pembuatan dan pelaksanaan dasar awam serta aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan dasar. Aktor ini terbahagi kepada dua kategori iaitu aktor rasmi dan aktor tidak rasmi. Aktor rasmi mendapat mandat dari statut atau perlembagaan yang sedia ada. Manakala, aktor tidak rasmi tidak mempunyai mandat bertulis namun memainkan peranan yang penting dalam proses pembuatan dasar kerana mereka mempunyai kepentingan tertentu untuk dilindungi.

Manakala, sarjana seperti Birkland (2005) dan Freeman (1995) membincangkan mengenai kumpulan berkepentingan dari segi jenis dan pengaruhnya terhadap sesuatu dasar yang dibuat. Oleh itu, perbincangan mengenai kumpulan berkepentingan telah mewujudkan suatu konsep dikenali sebagai *client politics* yang telah dipopularkan oleh Freeman. Walau bagaimanapun, Joppke (1998) telah mengkritik model *client politics* berdasarkan dua alasan, iaitu pengabaian terhadap undang-undang apabila golongan

majikan dilihat berkuasa dan perbandingan tidak boleh dibuat di negara-negara Eropah Barat sahaja. Jika sesebuah negara dipengaruhi oleh golongan majikan, Rudolph (2003) mengatakan negara tersebut akan terdedah dengan tekanan oleh golongan majikan dan dasar migrasi akan bergantung kepada kedudukan ekonomi semata-mata. Hollifield (2000) berpendapat bahawa selain golongan majikan, terdapat juga yang mengaitkan kumpulan berkepentingan sebagai golongan yang anti-migran, terutamanya kesatuan sekerja dan golongan nasionalis.

Selanjutnya, terdapat sarjana yang telah mengaitkan aspek pentadbiran awam dengan migrasi antarabangsa seperti (Meyers 2000; Money 2004, Freeman 1995; Hollifield 2000; Hammar 1985; Cornelius dan Tsuda 2004; Castle 2004; Rudolph 2003; Joppke 1998; Brochman 1998; Patay 2017) yang secara prolifik membincangkan dari sudut teoretikal dan empirikal. Meyers (2000) telah membuat perbandingan teori dalam membincangkan mengenai pentadbiran dasar migrasi seperti teori institusionalisme, pendekatan politik domestik, teori identiti nasional, teori ekonomi dan lain-lain lagi. Hammar (1985) pula berpendapat bahawa dasar migrasi terbahagi kepada dua konteks iaitu dasar kawalan imigrasi dan dasar imigran. Dasar kawalan imigrasi merujuk kepada peraturan dan prosedur yang menguruskan pemilihan dan kemasukan pendatang. Manakala, dasar imigran merujuk kepada keadaan yang disediakan kepada golongan imigran yang tinggal di sesebuah negara penerima seperti pekerjaan, tempat tinggal, faedah sosial dan perkhidmatan sosial, peluang pendidikan dan kelas bahasa, aktiviti lapangan, persatuan sukarelawan, peluang menyertai kesatuan sekerja dan mengamalkan budaya sendiri. Money (2004) yang mengkaji perbandingan dasar migrasi telah menegaskan bahawa salah satu sebab kelemahan dalam pengkajian dasar migrasi kerana kebanyakan kajian hanya tertumpu kepada negara-negara maju dan Eropah Barat sedangkan lebih daripada separuh migrasi global berlaku di luar negara-negara maju tersebut.

Selain itu, terdapat juga sarjana dan institusi yang memperkenalkan konsep tadbir urus migrasi yang dianggap agak kompleks kerana melibatkan pelbagai aktor seperti individu, kerajaan, swasta dan badan bukan kerajaan dalam menguruskan isu migrasi. Menurut Betts (2011), tadbir urus migrasi merangkumi pelbagai norma, peraturan, prinsip dan prosedur membuat keputusan yang melangkaui tahap negara kerana melibatkan peringkat global. Sementara itu, Kunz, Lavenex dan Panizzon (2011), meneroka tadbir urus migrasi melalui konsep yang baru iaitu 'perkongsian migrasi' di dalam aspek pengurusan politik dan tadbir urus kemasukan migrasi antarabangsa. Pendekatan 'perkongsian migrasi' ini bertujuan bagi mengimbangkan tanggungjawab dan faedah migrasi terhadap negara sumber, transit dan destinasi. Manakala, IOM (2019) pula berpendapat bahawa tadbir urus migrasi merupakan kerangka gabungan norma perundangan, undang-undang dan peraturan, dasar dan struktur organisasi (separa-nasional, nasional, rantau dan antarabangsa) serta proses relevan yang membentuk dan mengatur pendekatan sesebuah negara berkaitan migrasi dalam semua aspek termasuklah hak, tanggungjawab dan mempromosikan kerjasama antarabangsa. Daripada definisi tadbir urus migrasi yang dihuraikan di atas telah menunjukkan bahawa konsep pengurusan migrasi antarabangsa melibatkan unsur-unsur pembuatan dasar, perundangan, menentukan hak dan tanggungjawab, penguatkuasaan dasar dan penglibatan pelbagai pihak sama ada di negara destinasi, transit dan sumber.

Dalam membincangkan aspek kelemahan dasar migrasi Hollifield (2000) dan Castle (2004) telah menjelaskan beberapa aspek seperti pengaruh politik dalam pentadbiran dasar migrasi, perubahan sosial dalam proses migrasi, globalisasi dan transnasionisme serta sistem politik yang boleh mempengaruhi dasar migrasi di sesebuah negara. Patay

(2017) membincangkan mengenai hubungan antara dasar migrasi dan pembangunan negara terutamanya dalam melihat kesan terhadap sosioekonomi negara. Cornelius dan Tsuda (2004) membincangkan mengenai kekaburan yang berlaku dalam pembuatan dasar kerana penglibatan banyak pihak. Manakala, Geddes (2003) pula berpandangan bahawa kebanyakan kerajaan selalunya bermain politik dalam isu migrasi apabila mendakwa berupaya untuk merancang, mengawal dan menguruskan migrasi dengan baik. Hal ini semata-mata kerana ingin menunjukkan keupayaan kerajaan mengawal sempadan dan meyakinkan masyarakat bahawa isu migrasi berjaya dikawal berdasarkan peraturan dan dasar migrasi sedia ada.

Namun begitu, kerajaan tidak mengetahui trend migrasi sentiasa berubah dan lebih banyak perubahan dalam dasar migrasi sesebuah negara, maka lebih kerap kemasukan pendatang asing terutama yang masuk secara tidak sah. Dengan sebab tekanan tersebut, Meyers (2000) berpendapat bahawa terdapat dua kategori kerajaan, iaitu kuat dan lemah dalam mentadbir dasar migrasi. Kerajaan yang kuat adalah kerajaan yang membuat dasar awam berdasarkan kepentingan negara tanpa menuruti tekanan yang dikenakan oleh kumpulan-kumpulan sosial seperti yang berlaku di negara Jepun dan Perancis. Manakala, kerajaan yang lemah ialah kerajaan yang dipengaruhi oleh tekanan sosial daripada pihak-pihak tertentu seperti yang berlaku di negara Amerika Syarikat dan Britain.

Selain itu, terdapat sarjana yang membincangkan mengenai isu pekerja asing di Malaysia dengan melibatkan tiga aspek utama, iaitu ekonomi, politik dan sosial (Azizah 1987, 1998, 2012; Pillai 1999; Kanapathy 2008; Kaur 2004, 2007; Spaan *et al.* 2002; Ramli dan Kamarulnizam 2017; Zarina dan Nor Azizan 2015; Azizah dan Ragayah 2011; Fauzi dan Ridhwan 2014; Kurus 2004; McGahan 2008; Rohani *et al.* 2015; Intan dan Sity 2016). Kajian yang dilakukan oleh Azizah kebanyakannya mengupas mengenai isu migrasi yang merangkumi aspek sosiologi, ekonomi, perundangan dan politik. Beliau mengakui bahawa penulisan tempatan mengenai dasar migrasi di Malaysia bermula pada awal 1990-an. Hal ini kerana penulis dan pengkaji terdahulu lebih banyak memberi tumpuan terhadap aspek-aspek lain seperti ekonomi, demografi dan sosial. Selain itu, beliau sendiri telah melakukan langkah pertama dalam mengupas intipati dasar migrasi di Malaysia pada tahun 2008.

Kanapathy (2008) pula membincangkan tentang dasar yang dilaksanakan oleh kerajaan dalam memerangi isu PATI melalui pendekatan sejarah. Beliau membahagikan dasar kerajaan dalam mengawal isu PATI kepada tiga fasa, iaitu fasa pertama dari tahun 1950-an hingga awal tahun 1980-an; fasa kedua dari pertengahan tahun 1980-an hingga 1997; dan fasa ketiga dari 1997 ke atas. Kaur (2004) membincangkan mengenai kawalan sempadan dan dasar migrasi yang telah dilaksanakan di Malaysia semasa dan selepas zaman penjajahan. Menurut Kaur lagi, terdapat beberapa undang-undang telah diperkenalkan semasa zaman penjajah bertujuan bagi mengawal kemasukan pendatang asing. Perbincangan mengenai bagaimana pengurusan migrasi yang dilakukan oleh negara-negara Asia Tenggara seperti Singapura, Malaysia, Thailand, Indonesia dan Filipina turut dikupas dalam kajian beliau.

Sementara itu, kajian yang dilakukan oleh Azizah dan Ragayah (2011) dan Zarina dan Nor Azizan (2015) telah memfokuskan perbincangan mengenai PATI dari sudut dasar-dasar pengambilan pekerja asing yang gagal sehingga memberi kesan kepada aspek ekonomi, politik, sosiobudaya dan keselamatan negara. Antara elemen yang menjadi fokus pengkaji terhadap aspek kegagalan ini adalah kekerapan perubahan

dasar, kekurangan kakitangan penguatkuasaan, rasuah, persaingan antara kementerian, pemalsuan dokumen, peranan agensi pekerja asing, kelemahan penguatkuasaan dan undang-undang, kurang hukuman diberikan kepada majikan, kos penggajian yang tinggi dan birokrasi. McGahan (2008) yang membuat kajian mengenai konflik pengurusan pendatang asing di Malaysia lebih tertumpu kepada kerangka keselamatan (*securitization*) dalam memberi gambaran bahawa isu pendatang asing telah dipolitikkan oleh golongan elit dan pemerintah sebagai ancaman kepada keselamatan bukan tradisional. Memang tidak dapat dinafikan aspek keselamatan merupakan salah satu faktor yang boleh mempengaruhi pembentukan dasar migrasi.

Kajian Ramli dan Kamarulnizam (2017) lebih menjurus kepada perbincangan pekerja asing tanpa izin di Sabah. Ini kerana kerajaan tidak pernah konsisten dengan dasar pekerja asing yang dibuat kerana sukar untuk menahan tekanan yang dibuat oleh golongan berkepentingan iaitu peniaga yang dikenali sebagai *towkays*. Mohamad Fauzi dan Muhd Ridhwan (2014) pula membincangkan mengenai aspek perundangan yang berkaitan dengan tenaga kerja asing secara deskriptif. Selain itu, terdapat beberapa penulis dan pengkaji tempatan yang membincangkan mengenai isu pendatang asing dalam konteks berlainan seperti Dayang (2011) dan Riwanto (2004) yang telah membincangkan mengenai kemasukan PATI dan peranan rangkaian sosial dalam membantu kemasukan PATI masuk ke Malaysia. Wan Shawaluddin dan Ramli Dollah (2013) serta Ramli *et al.* (2003) pula membincangkan implikasi kemasukan pendatang asing khususnya di Sabah terhadap aspek keselamatan negara.

Berdasarkan kepada kajian dan penulisan yang dibuat oleh para sarjana dan pengkaji lepas, dapat disimpulkan bahawa pengkajian dasar migrasi mempunyai kaitan dalam pelbagai aspek sama ada dalam pentadbiran, politik, ekonomi, sosial dan keselamatan. Sebahagian mereka membincangkan beberapa faktor struktural dalam memahami persoalan kenapa dasar migrasi terutamanya berkaitan dengan dasar pekerja asing gagal mencapai matlamat. Keadaan ini menyebabkan wujudnya jurang dasar (*policy gap*) sehingga pihak kerajaan perlu meningkatkan usaha di dalam penguatkuasaan undang-undang untuk membanteras PATI. Walaupun terdapat sebahagian pengkaji yang membincangkan mengenai konflik pembuatan dan pelaksanaan dasar pekerja asing namun kajian tersebut hanya tertumpu kepada negara-negara maju atau Eropah Barat seperti yang ditegaskan oleh Meyers (2000) dan Money (2004).

Penulisan dan kajian tempatan pula dilihat lebih berbentuk konseptual yang hanya menggunakan data-data sekunder tanpa melakukan kajian empirikal yang mendalam dengan merujuk kepada aktor-aktor tertentu dalam mengetahui konflik dasar migrasi khususnya pekerja asing di Malaysia. Penulisan lain dilihat lebih menjurus kepada isu-isu tertentu yang melibatkan elemen keselamatan, rangkaian sosial, geografi dan sosio-ekonomi. Hal ini menunjukkan bahawa terdapat ruang dan jurang penulisan mengenai dasar pekerja asing, terutamanya yang melibatkan elemen yang mempengaruhi pembuatan dasar.

### **Metodologi Penyelidikan**

Kajian ini dilakukan dengan menggunakan kaedah kualitatif. Selain itu, kajian ini menggunakan data primer dan sekunder yang diperolehi dengan kebenaran melalui beberapa kaedah. Pengumpulan data sekunder dijalankan melalui penyelidikan perpustakaan (*library research*) terhadap bahan-bahan bacaan akademik, keratan-keratan akhbar, terbitan-terbitan agensi dan perundangan yang berkaitan dengan dasar

migrasi khususnya yang berkaitan dengan pekerja asing. Kaedah ini digunakan bertujuan bagi mengenal pasti konsep dan kajian-kajian lepas yang berkaitan dengan pentadbiran pekerja asing. Manakala, pengumpulan data primer pula dilakukan melalui kaedah temu bual dengan pihak-pihak berkaitan yang mempunyai kepentingan dalam isu pekerja asing. Unit analisis yang hendak dikaji juga melibatkan pelbagai pihak yang merangkumi pihak agensi kawal selia yang terdiri daripada golongan birokrat di kementerian-kementerian berkaitan, kesatuan sekerja, pihak berkuasa, majikan, pekerja asing dan ahli-ahli akademik. Antara responden yang ditemu bual adalah seperti kementerian-kementerian, Persekutuan Majikan Malaysia (MEF), Kongres Kesatuan Sekerja Malaysia (MTUC) dan (JIM).

Instrumen utama yang digunakan dalam kajian ini adalah temu bual separa-struktur. Tujuan instrumen ini direka bentuk sedemikian adalah supaya penyelidik memperoleh maklumat secara mendalam (*in-depth*) dan menyeluruh (*comprehensive*) daripada responden-responden yang ditemu bual. Soalan mungkin boleh diubah suai dari segi susunan dan cara menyoal adalah lebih fleksibel. Melalui kaedah ini, maklumat lengkap yang diharapkan boleh diperolehi, di samping mempunyai peluang untuk meneliti dan mengkaji perkara lain yang berkaitan secara tidak langsung dengan tujuan untuk melakukan kajian secara mendalam. Semua data dan maklumat yang diperolehi diproses dan dianalisis menggunakan laporan secara deskriptif dan analitis iaitu perkara-perkara penting yang diperolehi semasa sesi temu bual akan dikumpul dan disusun mengikut susunan bertema (*thematic sequence*) dengan berpandukan kepada objektif yang ditetapkan, serta prinsip kesahihan (*validity*) dan kebolehpercayaan (*reliability*). Hasil analisis penting ini kemudian dipersembahkan melalui dapatan kajian dengan disokong oleh fakta dan perbincangan secara komprehensif berdasarkan capaian data primer dan data sekunder.

### **Dapatan Kajian dan Perbincangan**

Dalam bahagian ini, perbincangan hasil kajian mengenai kelemahan pembuatan dasar dibahagikan kepada dua aspek iaitu penglibatan pelbagai aktor dan kekaburan matlamat. Proses pembuatan dasar pekerja asing adalah sesuatu yang jarang dibincangkan secara umum dan khusus. Hal ini kerana maklumat yang berkaitan agak sukar untuk diperolehi dan agak sensitif bagi sesetengah pihak kerana melibatkan beberapa aspek seperti bidang kuasa antara jabatan, isu kewarganegaraan dan integriti.

#### ***Penglibatan Pelbagai Pihak dalam Pengurusan Pekerja Asing***

Penglibatan pelbagai pihak dalam pengurusan pekerja asing boleh menyebabkan konflik kepentingan antara kementerian atau agensi-agensi terlibat yang akhirnya membawa kepada kegagalan dasar yang dibentuk. Konflik kepentingan ini telah menyebabkan objektif pengambilan pekerja asing menjadi bercambah dan tidak memusat serta menyebabkan pengurusan pekerja asing menjadi semakin kompleks.

Menurut Cornelius dan Tsuda (2004), tiada penyelarasan matlamat antara kementerian atau agensi yang berkaitan dilihat menjadi punca konflik kepentingan ini berlaku. Penglibatan pelbagai agensi kerajaan dalam pembuatan dasar pekerja asing berlaku di kebanyakan negara misalnya sebanyak 17 kementerian dan agensi terlibat



dalam proses pembuatan dasar di negara Jepun. Keadaan yang sama turut berlaku di negara Malaysia, buktinya terdapat sebanyak 25 buah kementerian terlibat dalam proses pembuatan dasar. Keadaan ini menyebabkan kesukaran untuk mendapat persetujuan kerana setiap kementerian dan agensi terbabit mempunyai agenda dan kepentingan tersendiri. Akibatnya, tujuan dasar tersebut menjadi keliru terutamanya di peringkat pelaksanaan iaitu setiap agensi mempunyai bidang kuasa yang berbeza dalam melaksanakan dasar MEF, Temu bual, 31 Oktober, 2017).

Walau bagaimanapun, terdapat sesetengah agensi yang menguruskan pekerja asing menganggap bahawa penglibatan banyak pihak dalam pengurusan pekerja asing adalah sesuatu yang baik. Menurut Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia (JTKSM), penglibatan banyak pihak dalam pengurusan dasar migrasi adalah perlu kerana ia melibatkan pelbagai sektor dan kepakaran yang diperlukan.

Contohnya, jika hendak mengetahui keperluan perladangan getah kita mesti bertanya kepada Kementerian Perladangan dan Komoditi (MPI) kerana mereka mempunyai unit khas dan kepakaran untuk menganggarkan jumlah yang sebenarnya diperlukan oleh industri tersebut (Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia (JTKSM), Temu bual, 17 September, 2017).

Realitinya, di dalam mesyuarat Jawatankuasa Khas Kabinet Mengenai Pekerja Asing-Pendatang Asing Tanpa Izin (JKKPA-PATI), maklumat yang dibincangkan adalah berdasarkan perbincangan berbentuk *tripartite*, iaitu melibatkan kerajaan, golongan industri dan pekerja pada peringkat tidak formal.

Walau bagaimanapun, percanggahan kepentingan memang berlaku antara satu kementerian dengan satu kementerian yang lain. Perkara tersebut tidak dapat dinafikan kerana setiap kementerian mempunyai objektif dan pendekatan tersendiri dalam isu pekerja asing. Mereka juga mempunyai pemegang taruh yang berlainan dan sudah tentu mereka akan mencuba sedaya upaya untuk memenuhi kehendak pemegang taruh tersebut.

Malah, dalam aspek pengurusan pekerja asing juga melibatkan banyak pihak antaranya Kementerian Dalam Negeri (KDN), Kementerian Sumber Manusia (KSM), agensi kawal selia dan Jabatan Imigresen Malaysia (JIM) iaitu bermula daripada proses permohonan sehingga proses penghantaran pulang (JIM, Temu bual, 28 November, 2018). Oleh yang demikian, terdapat banyak pemegang taruh terutamanya majikan menghadapi masalah dan kekeliruan mengenai sistem permohonan pekerja asing:

“Mungkin sudah sampai masanya pihak kerajaan Malaysia memikirkan mengenai sebuah agensi atau jabatan yang khusus ditubuhkan untuk menguruskan pekerja asing.” (JTKSM, Temu bual, 17 September, 2017).

Permasalahan ini turut diakui oleh Azizah Kassim (Temu bual, 13 Januari, 2019) dengan menegaskan bahawa punca utama kepada kelemahan dasar migrasi adalah bermula dari peringkat pembuatan dasar. Hal ini kerana pihak yang membuat dasar tidak memikirkan dan meneliti kesan daripada sesuatu dasar yang dibuat. Perkara ini telah ditegaskan oleh beliau seperti berikut:

“Kadang-kadang kerajaan tidak memikirkan sedalam-dalamnya sebelum membuat sesuatu dasar untuk dilaksanakan. Inilah puncanya kenapa dasar migrasi kita sering gagal dan tidak mencapai objektif, contohnya,

dalam proses 6P (Julai hingga Disember 2011), [yang juga] tempoh yang diberikan oleh kerajaan terlalu singkat terutama dalam memproses *calling visa* [panggilan visa], *you* [kamu] tengok [de]kat *Indonesia[n]* *embassy* [kedutaan Indonesia] sampai orang tidur [de]kat situ. Staf [de]kat *embassy* [kedutaan] ada lebih kurang 20 orang untuk proses [permohonan] yang dianggarkan lebih 600 ribu yang perlu disiapkan dalam tempoh dua bulan. Perkara ini juga berlaku pada tahun 2002 semasa zaman Pak Lah [pentadbiran Perdana Menteri Abdullah Ahmad Badawi], kerajaan membuat program pengampunan dalam masa tiga minggu. Program 6P yang dibuat oleh kerajaan mengambil masa enam bulan dari bulan Julai hingga Disember lebih kurang sebulan bagi setiap satu program. Saya hairan tak kan [kenapa] ramai-ramai [penggubal dan pelaksana] yang duduk dalam membuat dasar [id]ak terfikir pasal kemampuan *embassy* [kedutaan] untuk [meng]uruskan perkara tersebut. Sebab tu saya katakan penyertaan yang ramai dalam mesyuarat tak semestinya ia akan menghasilkan output yang berguna.” (Temu bual, 13 Januari, 2019).

Perkara ini juga turut disuarakan oleh pihak MEF dan MTUC mengenai kelemahan dasar pekerja asing apabila banyak pihak yang terlibat sehingga objektif dasar tidak menjurus kepada kepentingan nasional tetapi lebih kepada kepentingan sektor tertentu sama ada dari segi pembuatan dasar dan pengurusan hal ehwal pekerja asing seperti berikut:

“Di Malaysia terlalu banyak pihak terlibat dengan pembuatan dasar pekerja asing. Oleh kerana banyak kementerian yang terlibat dalam pembuatan dasar, maka dasar tersebut dilihat hanya dibuat oleh kementerian terbabit untuk tujuan kementerian itu sahaja. Sebagai contoh Kementerian Kesihatan pernah panggil kami untuk bincang pasal pekerja asing ini tetapi kementerian lain tak datang dan [jika] datang pun hantar wakil sahaja yang tidak boleh buat keputusan sebab mereka menganggap isu itu adalah isu kementerian kesihatan sahaja dan tidak melihat [menganggap] [itu] sebagai isu nasional. Saya lihat [menganggap] polisi kita tidak menyeluruh hanya dibuat oleh kementerian yang berkepentingan sahaja. Sebenarnya, isu pekerja asing ni perlu dilihat [dilaksanakan] dari[pada] aspek *national need* [keperluan nasional] dan tidak perlu ramai-ramai [penggubal dan pelaksana] terlibat. Saya rasa hanya melibatkan beberapa kementerian seperti [Kementerian Dalam Negeri] KDN, [Majlis Keselamatan Nasional] MKN, Kementerian Kesihatan dan Kementerian Kewangan itu sahaja yang lain tidak perlu terlibat dengan proses pengurusan pekerja asing. Sebenarnya bila banyak kementerian yang terlibat [proses pembuatan polisi ini] akan membuka ruang yang lebih luas kepada gejala rasuah dalam perkhidmatan awam.” (MEF, Temu bual, 31 Oktober, 2018).

“Bagi MTUC, penglibatan banyak pihak dalam aspek pengurusan pekerja asing ini memang kita nampak [keperluannya] lama sudah. Apabila pelbagai kementerian terlibat ia [proses ini] akan mewujudkan *personal interest* [konflik berkepentingan akibat penglibatan individu yang tidak telus] dan tidak menuju kepada tujuan yang lebih besar iaitu *national interest* [kepentingan nasional]. Kadang-kadang [keengganan berkomunikasi di kalangan pegawai] di antara satu kementerian dengan kementerian akan saling bertolak-tolak [berdalih] jika kita [ber]tanya pasal isu migrasi. Akhirnya, masalah migrasi akan kekal menjadi masalah yang tidak dapat diselesaikan sampai bila-bila. Saya setuju [cadangan] diwujudkan badan yang khusus dalam pengurusan pekerja

asing dengan syarat kerajaan bertanggungjawab dan berkuasa penuh terhadap badan tersebut. Bukan badan tersebut diwastakan [diuruskan secara persendirian] atau sebagainya.” (MTUC, Temu bual, 18 November, 2018).

Malah, sebahagian agensi kawal selia mempunyai pandangan yang sama supaya suatu jabatan khusus diwujudkan dan mengurangkan penglibatan banyak pihak dalam pengurusan pekerja asing seperti yang ditekankan oleh wakil pegawai dari (MITI):

“Memang benar, sepatutnya pengurusan pekerja asing [i]ni [su]dah mempunyai jabatan sendiri...maksud [pandangan] saya [pengurusan ini] dipusatkan. Memang eloklah cadangan tersebut di mana segala urusan pekerja asing diletakkan terus di bawah Jabatan Perdana Menteri, dan ada menteri yang bertanggungjawab untuk [perkara berkaitan] pekerja asing dan PATI. Sebab benda [masalah] ni sangat serius sejak dari tahun 80-an lagi dan jumlahnya [buruh asing dan PATI] semakin bertambah. Jika kita tidak ada suatu mekanisme yang komprehensif untuk mengawal pekerja asing dan PATI, maka sistem migrasi kita akan gagal selama-lamanya.” (MITI, Temu bual, 25 November, 2018).

Penglibatan banyak pihak dalam aspek pembuatan dan pelaksanaan telah menyebabkan matlamat dasar pekerja asing bercambah, iaitu mengikut kementerian masing-masing dan tidak memusat kepada kepentingan negara. Dapatan ini dilihat bersesuaian dengan perdebatan teori institusional mengenai keupayaan negara membentuk dasar kerana terdapat sedikit perbezaan antara sarjananya dalam menilai autonomi yang dimiliki oleh sesebuah negara.

Terdapat sesetengah sarjana menganggap bahawa kerajaan bersifat autonomi berdasarkan kepentingannya sendiri melalui agensi-agensi yang mentadbir isu buruh asing. Manakala, sebahagian sarjana menganggap keupayaan kerajaan sama ada sebagai entiti tunggal yang bersatu untuk mencapai kepentingan nasional atau agensi-agensi birokrat yang mengejar agenda tersendiri seperti Kementerian Pelancongan yang ingin meningkatkan jumlah kemasukan pelancong asing manakala KDN mengawal kewujudan PATI (Meyers 2000).

Berdasarkan kepada proses pembuatan dan pelaksanaan dasar migrasi di Malaysia, ini dianggap selaras dengan pandangan pendekatan institusional (*institutional approaches*) yang meletakkan kerajaan sebagai entiti tunggal dalam membuat dasar dan melaksanakannya berdasarkan kepentingan negara (nasional). Agensi-agensi yang mentadbir dasar-dasar tersebut telah diberikan autonomi di dalam merancang keperluan pekerja asing mengikut sektor masing-masing. Penglibatan banyak pihak dalam aspek pembuatan sebenarnya dapat memberi kebaikan kepada hasil keputusan yang dibuat jika ia dapat diselaraskan dengan baik.

Hal ini kerana setiap sektor berlainan dari segi pemegang taruh, orientasi, jenis dan persekitaran kerja, dan sudah tentu pengetahuan yang dimiliki oleh pihak yang mengawal setiap sektor tersebut sangat diperlukan. Penyelarasan perlu dibuat antara matlamat makro dan mikro negara supaya akhirnya ia menjurus kepada kepentingan negara. Begitu juga dari aspek pengurusan, di mana sudah sampai masanya isu migrasi khususnya pekerja asing dilihat sebagai salah satu agenda negara. Walaupun dari segi politik kerajaan tidak mahu menonjolkan isu ini namun, ia tetap menjadi masalah negara apabila berlaku peningkatan jumlah PATI dan jenayah rentas sempadan. Oleh

itu, seperti yang disarankan oleh sebahagian responden bahawa pengurusan pekerja asing ini perlu dipusatkan dan mempunyai menteri khusus yang menjaganya.

### ***Kekaburan Matlamat***

Penglibatan banyak pihak dalam aspek pembuatan dasar telah menyebabkan matlamat dasar menjadi kabur dan tidak konsisten. Hal ini kerana sebahagian pihak yang terlibat dalam pembuatan dasar di JKKPA-PATI mempunyai kepentingan peribadi dan menyebabkan kepentingan negara diabaikan. Kekaburan dalam matlamat dasar juga boleh menjadi salah satu punca kelemahan pentadbiran dasar. Tidak dapat dinafikan bahawa dasar yang berkaitan dengan pekerja asing akan bertindak balas dengan dua elemen utama, iaitu ekonomi dan keselamatan kerana ia mempunyai kepentingan yang sangat signifikan kepada negara berkaitan dengan isu migrasi. Kerajaan selalu terperangkap dengan dua elemen ini di peringkat pembuatan dasar dan akibatnya telah menyebabkan hala tuju dasar menjadi kabur dan tidak konsisten dari semasa ke semasa (Azizah 2012).

Kebanyakan responden yang ditemui juga bersetuju bahawa hala tuju dasar pekerja asing di Malaysia mengelirukan sehingga ia boleh mendatangkan masalah kepada peringkat pelaksanaannya. Antara komen yang dinyatakan oleh responden adalah seperti berikut:

“Tidak dinafikan kemasukan pekerja asing ini boleh meningkatkan produktiviti ekonomi, terutama dalam sektor yang kurang mendapat sambutan pekerja tempatan. Tapi yang penting jangan sampai kemasukan mereka menutup peluang pekerjaan dan menyebabkan struktur gaji yang semakin rendah. Bagi pandangan saya, dasar sedia ada lebih berorientasikan pekerja asing walaupun kita sering dengar kerajaan nak kurangkan tapi lebih ramai masuk. Oleh itu, kerajaan perlu lebih rasional dalam menetapkan dasar pekerja asing supaya wujudnya keseimbangan di antara ekonomi dan keselamatan negara.” (MTUC, Temu bual, 18 November, 2018).

“Kalau kita lihat dasar pengambilan pekerja asing sekarang lebih menjurus kepada keselamatan negara. Bermakna kerajaan merancang pengambilan pekerja asing berdasarkan aspek ancaman keselamatan...bukan saya kata keselamatan tidak penting tapi bila ia jadi *overarching policy* [polisi menyeluruh] kepada perkara yang sebenar iaitu keperluan tenaga kerja, maka yang itu saya merasakan hala tuju dasar kita memang mengelirukan dan bermasalah. Sekejap ketat, sekejap longgar dan [di] peringkat pelaksana pun pening dan akibatnya semakin banyak pekerja asing [bertukar status dokumen mereka] menjadi PATI dan kos penguatkuasaan semakin meningkat untuk ditanggung oleh kerajaan.” (MEF, Temu bual, 31 Oktober, 2018).

“Saya [id]ak nafikan berlaku kekaburan terhadap matlamat dasar kita sebab sentiasa berubah-ubah. Perubahan tersebut selalunya [memberi] respons kepada dua elemen utama iaitu ekonomi dan keselamatan negara. Apabila kerajaan perlukan tenaga asing dia akan gambarkan mereka sebagai penyumbang kepada ekonomi negara dan kalau dia [kerajaan] tak nak dia cakaplah pekerja asing ini ancaman pada keselamatan negara...so, dua elemen ni memang alat pada *government* [kerajaan] untuk buat dasar dan [id]ak pelik lah kadang-kadang dasar kita pro-

pekerja asing dan kadang-kadang anti-pekerja asing.” (Azizah Kassim, Temu bual, 13 Januari, 2019).

Pada peringkat awal, punca kemasukan pekerja asing adalah disebabkan aspek ekonomi, terutamanya pada era 70-an dan 80-an. Menurut Azizah Kassim (2012) sejak pertengahan 1980-an pengambilan pekerja asing secara intensif telah dilakukan oleh kerajaan, iaitu dengan menggubal dasar pekerja asing secara lebih terbuka menerusi perjanjian persefahaman dengan negara-negara sumber serantau.

Di samping itu, keperluan kepada tenaga kerja asing ini juga boleh dilihat daripada ucapan-ucapan pemimpin negara mengenai sumbangan mereka terhadap pembangunan ekonomi negara seperti berikut:

“Kita mahu mengurangkan pengambilan pekerja asing tetapi kalau nak terus berhenti [kemasukan mereka] pada waktu ini, ia mungkin menjajikan industri yang sangat bergantung kepada mereka.” (Abdullah 2001).

“Untuk satu tempoh yang lama, Malaysia masih memerlukan pekerja asing untuk mengisi kekosongan jawatan terutama dalam sektor yang ditolak [kerana kurang diminati] oleh masyarakat tempatan. Namun begitu, ia tidak bermakna kita akan terus menggunakan dasar ini tanpa mengambil kira faktor untuk menggalakkan masyarakat tempatan mengisi kekosongan jawatan tersebut.” (Najib 2010)

Menurut Aniol, migrasi antarabangsa menjadi ancaman keselamatan negara sekiranya sesebuah negara tidak dapat mengawal kemasukan pekerja asing yang besar dan berterusan sehingga boleh mendatangkan ancaman kepada negara dan masyarakat setempat (Kicinger, 2004).

Tambahan pula, isu ancaman keselamatan negara oleh pekerja asing ini mendapat perhatian pemimpin-pemimpin negara sehingga ada sesetengah pihak mengeluarkan kenyataan-kenyataan yang menggambarkan golongan pendatang khususnya pekerja asing ini merupakan ancaman kepada negara seperti yang berlaku di Nilai, Negeri Sembilan. Rusuhan melibatkan 400 pekerja asing Indonesia yang menyerang pihak berkuasa telah menyebabkan Perdana Menteri Mahathir Mohamad mengeluarkan kenyataan seperti berikut:

“Kebanyakan pendatang atau pekerja asing yang tinggal di Malaysia adalah menganggur dan telah terlibat dengan beberapa kegiatan jenayah. Keadaan ini akan mewujudkan kebimbangan di kalangan penduduk tempatan.” (Kurus 2004)

Akibatnya, pihak kerajaan telah membekukan pengambilan pekerja asing dari Indonesia kecuali pembantu rumah dan mengenakan hukuman mandatori sebat sehingga enam kali bagi kesalahan PATI kepada warga asing atau majikan. Namun begitu, selepas beberapa hari pihak kerajaan menarik balik pembekuan tersebut terdapat beberapa perubahan berlaku antaranya ialah mengurangkan kuota penggajian pekerja Indonesia dan memberikan kuota tersebut kepada pekerja asing dari negara lain.

Selain itu, ada beberapa siri ucapan yang dibuat oleh pemimpin negara yang menggambarkan golongan pendatang asing memberi ancaman terhadap keselamatan negara seperti berikut:

Ucapan Mahathir Mohamad Perdana Menteri Malaysia pada tahun 2002, “Kerajaan perlu mengambil tindakan untuk menghalang pendatang daripada memasuki negara. Langkah ini perlu dilakukan kerana banyak kes jenayah yang berlaku melibatkan pendatang asing tanpa izin. Oleh itu, suatu dasar yang lebih ketat perlu dikenakan dan dilaksanakan.” (Kurus 2004)

“Walaupun kita memperakui sumbangan mereka (pekerja-pekerja Nepal yang bekerja sebagai pengawal keselamatan) terhadap kepentingan negara tetapi pekerja-pekerja asing ini (pengawal keselamatan yang mempunyai pengalaman ketenteraan) boleh mendatangkan suatu dilema keselamatan terhadap kedaulatan negara.” (Syed Hamid Albar 2009).

Oleh itu, dalam membincangkan kemasukan pekerja asing sebagai suatu ancaman keselamatan, maka ia sebenarnya membawa perspektif yang pelbagai bergantung kepada kepentingan kelompok-kelompok tertentu.

Weiner (1995) berpendapat bahawa isu keselamatan dan migrasi merupakan suatu pembinaan sosial yang membawa makna yang berbeza bagi sesebuah kelompok masyarakat, contohnya, mungkin golongan majikan menganggap pekerja asing sebagai suatu faedah kepada mereka tetapi tidak bagi orang awam atau pekerja tempatan yang menganggap ia sebagai suatu ancaman. Buzan *et al.* (1998) menegaskan bahawa ancaman keselamatan dikatakan wujud apabila ucapan (*speech act*) dan kenyataan yang dibuat oleh aktor negara seperti pemimpin, golongan birokrat, ahli politik dan kerajaan boleh meyakinkan masyarakat bahawa ancaman telah berlaku di sesebuah negara. Namun begitu, Williams (2003) berpendapat bahawa proses pensukuritan melalui *speech act* mempunyai limitasi tertentu. Ini kerana keupayaan aktor dalam memberikan gambaran ancaman keselamatan adalah berbeza dan isu yang dibawa juga mesti boleh meyakinkan kumpulan sasaran yang dipengaruhi.

Apabila sesebuah kerajaan berada dalam dilema untuk membuat keputusan mengenai dasar migrasi, maka timbul persoalan adakah sesebuah kerajaan demokrasi sangat terbuka di dalam membincangkan dasar migrasi? Persoalan ini penting kerana kebanyakan negara-negara demokrasi yang mempunyai kuasa autonomi sering menyembunyikan isu migrasi daripada pengetahuan umum kerana mempunyai kaitan dengan ancaman keselamatan.

Di Malaysia, kerajaan sentiasa terbuka dalam membincangkan dasar migrasi kerana kerajaan mempunyai autonomi dan input-input yang diterima untuk membuat dasar adalah datang daripada pihak-pihak berkepentingan. Dengan itu, tiada perkara yang perlu dirahsiakan oleh pihak kerajaan dalam membuat dasar pekerja asing, contohnya, JKKPA-PATI bertanggungjawab membuat dasar migrasi dan segala yang diputuskan oleh jawatankuasa tersebut akan dimaklumkan kepada masyarakat umum (JTKSM, Temu bual, 17 September, 2017).

Walau bagaimanapun, MEF berpendapat bahawa walaupun pembuatan dasar migrasi di Malaysia dikatakan bersifat terbuka namun terdapat beberapa aspek-aspek tertentu yang tidak dimaklumkan kepada orang awam. Ini kerana pengurusan pekerja asing mempunyai hubungan kuat dengan elemen politik.

Kebanyakan ejen-ejen yang menguruskan pekerja asing mempunyai hubungan politik dengan pihak-pihak yang membuat dasar dan urusan pengambilan pekerja asing dianggap sebagai sesuatu perniagaan, iaitu sebahagian pihak akan mendapat keuntungan berlipat kali ganda. Apabila pengurusan pekerja asing tidak dilihat sebagai kepentingan negara, maka tidak hairan ada perkara-perkara yang tidak akan dihebohkan kepada orang awam (MEF, Temu bual, 31 Oktober, 2018).

Whitaker (1987) yang menganalisis dasar migrasi Kanada pula berpendapat bahawa negara tersebut mempunyai autonomi dalam mentadbir hal ehwal imigresen. Tetapi, dasar-dasar yang berkaitan dengan keselamatan migrasi dengan sengaja disembunyikan oleh kerajaan daripada pengetahuan masyarakat umum dan pihak media.

Oleh itu, menurut Meyers (2000), jika sesebuah negara yang mempunyai autonomi dalam membuat dasar amat sukar untuk menentukan hala tuju dasar, maka ia menyebabkan munculnya istilah negara kuat atau lemah dalam membezakan reputasi sesebuah kerajaan untuk mentadbir hal ehwal pendatang asing di sesebuah negara. Negara yang kuat adalah apabila dasar awam yang dibuat berasaskan kepentingan negara tanpa menuruti tekanan yang dikenakan oleh pihak berkepentingan seperti di Jepun.

Manakala, kerajaan yang lemah adalah apabila dasar awam yang dibuat telah dipengaruhi oleh tekanan sosial seperti di Amerika Syarikat dan Britain. Walau bagaimanapun, istilah kerajaan kuat atau lemah dalam pengurusan migrasi di sesebuah negara tidak boleh dilihat secara menyeluruh kerana migrasi mempunyai pelbagai jenis seperti pelarian, pelajar dan pekerja. Oleh itu, Fitzgerald (1996) telah memperkenalkan terma '*improvisational institutionalisme*' yang menganggap Amerika Syarikat sebagai negara sektoral (*sectoral state*) dan bukan negara yang lemah kerana pentadbiran dasarnya berbeza-beza mengikut kategori seperti kerajaan sangat tegas terhadap isu pelarian tetapi agak lemah dalam isu pelancong dan pekerja asing.

### Kesimpulan

Kesimpulan daripada dapatan kajian dan perbincangan di atas menunjukkan bahawa Malaysia masih lagi bergantung kepada pekerja asing dalam sektor-sektor tertentu dan ia sukar dielakkan. Oleh sebab itu, pihak kerajaan perlu membuat dasar dan program bagi merancang pengambilan pekerja asing secara optimum dan menggalakkan penglibatan pekerja tempatan dalam sektor 3D. Secara umumnya, dasar pekerja asing yang dibuat oleh pihak kerajaan adalah bersifat jangka pendek dan perlu bertindak mengikut keperluan dan permintaan semasa industri.

Walaupun bagaimanapun, pihak kerajaan menghadapi dilema dalam pentadbiran pekerja asing, terutamanya dalam aspek pembuatan dasar. Hasil kajian mendapati terdapat dua faktor kelemahan yang wujud, iaitu yang pertama ialah penglibatan banyak pihak dalam pembuatan dasar dan yang kedua ialah faktor kekaburan matlamat dasar. Penglibatan pelbagai pihak, antaranya kementerian dan agensi dalam proses pembuatan dasar pekerja asing boleh mewujudkan percanggahan kepentingan.

Walaupun pada dasarnya penglibatan pelbagai pihak berkepentingan dapat mewujudkan percambahan idea dalam merangka dasar yang inklusif dan komprehensif, namun akibatnya ialah tidak bersandarkan kepada kepentingan negara tetapi ianya lebih kepada kepentingan kementerian atau entiti tertentu. Keadaan ini akan menyebabkan kewujudan faktor yang kedua iaitu kekaburan matlamat dasar. Kekaburan ini berpunca

daripada penglibatan banyak pihak yang berkepentingan dalam pembuatan dasar pekerja asing sehingga pihak yang ingin melaksanakan tidak jelas hala tuju setiap dasar-dasar pekerja asing yang diwujudkan. Akhirnya dasar yang diwujudkan dilihat lemah dan tidak dapat mencapai matlamat yang ditetapkan terutamanya dalam mengawal kewujudan pekerja asing tanpa izin.

Dalam hasil kajian di atas juga telah dicadangkan supaya pihak-pihak bukan kerajaan (*non state actor*) seperti golongan majikan, pekerja, akademik, ketua komuniti dan pihak-pihak yang terkesan dengan isu pekerja asing dapat dilibatkan secara langsung dalam pembuatan dasar. Mereka tidak boleh hanya menjadi pihak yang memberikan input sahaja tetapi bukan dalam membuat keputusan. Dengan adanya penglibatan pelbagai pihak yang mempunyai kepentingan dalam isu pekerja asing sudah tentu ianya dapat memberikan keputusan yang kolektif dan komprehensif. Walaupun perdebatan isu konflik kepentingan akan berlaku tetapi ianya akan menjadi platform untuk menguji ketegasan kerajaan dalam berhadapan dengan golongan-golongan terbabit terutamanya pihak majikan, pekerja dan pengguna.

Walaupun dasar pekerja asing berbentuk jangka pendek namun kerajaan perlu menekankan bahawa kepentingan negara adalah lebih penting daripada kepentingan individu atau agensi tertentu. Dengan cara ini, segala kelemahan dan kekurangan dasar tersebut dapat diatasi supaya ia tidak memberikan kekaburan kepada aspek pelaksanaan dasar.

Malaysia dilihat bakal bergantung kepada tenaga kerja asing dalam sektor-sektor tertentu seperti pembinaan, pembuatan, perkhidmatan dan perladangan secara jangka panjang jika kerajaan tidak mengambil tindakan yang drastik seperti penggunaan teknologi dan menggalakkan penglibatan pekerja tempatan dalam sektor-sektor tersebut. Dalam menggalakkan penglibatan pekerja tempatan kerajaan perlu membuat dasar penggajian yang boleh menarik minat mereka bekerja di dalam sektor 3D terutamanya berkaitan upah yang diperolehi mestilah berbaloi dengan tenaga dan sumbangan yang mereka diberikan.

Oleh itu, sudah sampai masanya Malaysia mempunyai sebuah jabatan atau agensi yang memfokuskan pengurusan pekerja asing. Ini kerana ia dapat meningkatkan kecekapan pengurusan dan memudahkan pihak majikan berurusan. Jabatan tersebut akan menguruskan segala aspek hal ehwal pengurusan pekerja asing termasuk dari segi pembuatan dan pelaksanaan dasar serta penguatkuasaannya.

### **Penghargaan dan Pengisytiharan**

Para penulis merakamkan penghargaan kepada para penilai tanpa nama (*anonymous reviewers*) kerana kesudian penilaian serta cadangan penambahbaikan kualiti manuskrip. Tiada potensi konflik berkepentingan sepanjang proses penerbitan.

Sukacita kami ingin menzahirkan penghargaan kepada Kementerian Pendidikan Malaysia dan Universiti Utara Malaysia (UUM) kerana membantu menjayakan penyelidikan ini dari segi kewangan dan pentadbiran. Kami juga ingin mengucapkan jutaan terima kasih kepada pihak responden yang terlibat kerana sudi berkongsi maklumat, idea dan masa sepanjang menjayakan kajian.



## Rujukan

- Abdullah Ahmad Hajib Badawi, di temu bual oleh Utusan Malaysia, *Utusan Malaysia* [Malaysia]. 3 Mei 2001: 5.
- Appleyard, Reginald T. 1989. "Migration and Development." *International Migration Review* 23, no.3: 486-499
- Betts, Alexander. 2011. "Introduction: Global Migration Governance." In *Global Migration Governance*, edited by Alexander Betts, 1-15. Oxford: Oxford University Press.
- Birkland, Thomas A. 2020. *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making* (5th Edition). London: Routledge.
- Brochmann, G. 1998. "Controlling Immigration in Europe: Nation State Dilemmas in an International Context." In *International Migration. Processes and interventions*, edited by H. Van Amersfoort and J. Doornik, 22-42. Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies.
- Buzan, Barry., Oliver Wæver, and J. de Wilde. 1998. *Security: A New Framework for Analysis*. USA: Lynne Rienner Publisher.
- Castle, S. 2004. "Why Migration Policies Fail?" *Ethnic and Racial Studies* 27, no.2: 205-227.
- Cornelius, Wayne A., and Takeyuki Tsuda. 2004. "Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention." In *Controlling Immigration: A Global Perspectives* (2nd Edition), edited by James Hollifield, Philip L. Martin, and Pia Orrenius, 3-48. California: Stanford University Press.
- Dollah, Ramli., Wan Shawaluddin Wan Hassan, Diana Peters dan Marja Azlina Omar. 2003. "Pendatang Islam Filipina di Sabah: Satu Perhatian Dari Sudut Keselamatan." *JATI: Jurnal Jabatan Asia Tenggara* 8, no. 13: 217-240.
- Dollah, Ramli., dan Kamarulnizam Abdullah. 2017. "Wacana Hegemoni dan Dasar Pekerja Asing di Malaysia: Kajian Kes ke atas Persaingan Elit Pemerintah dan Towkays di Sabah." *Jurnal Komunikasi Borneo* 5: 63-81.
- Dollah, Wan Shawaluddin Wan Hassandan Ramli. 2013. *Pendatang dan Isu Keselamatan di Sabah*. Kota Kinabalu: Universiti Malaysia Sabah.
- Dye, T. R. 1995. *Understanding Public Policy* (8th Edition). New Jersey: Prentice Hall.
- Fauzi, Mohamad., dan Muhd Ridhwan, Negara. 2014. Undang-Undang dan Tenaga Kerja Asing: Antara Ideal dan Realiti di Malaysia. *Malaysian Journal of Society and Space* 10, no. 1: 101-109.
- Fitzgerald, K.A, 1996, *The Face of the Nation: Immigration, the State, and the National Identity*. Stanford: Stanford University Press.

- Freeman, G. 1995. Modes of Immigration Politics in Liberal Democracies States. *International Migration Review* 29 no. 4: 881-913.
- Geddes, A. 2003. *The Politics of Migration and Immigration in Europe*. London: SAGE Publication.
- Hammar, T. 1985. "Introduction." In *European Immigration Policy: A Comparative Study*, edited by Tomas Hammar, 1-16. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hamzah, Intan Suria., dan Sity Daud. 2016. "Implikasi Kemasukan Pekerja Asing di Malaysia: Suatu Tinjauan Awal." *Jurnal Sains Insani* 1, no.1: 69-77.
- Harris, L. R., and Todaro, M. P. 1970. "Migration, Unemployment and Development: A Two Sector Analysis." *American Economic Review* 60, no. 1: 126-142
- Hicks, J. 1932. *The Theory of Wages*. London: Macmillan.
- Hollifield, J. F. 2000. "The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State' Back In?" In *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, edited by Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, 137-185. New York: Routledge.
- Huntington, Samuel P. 1965. "Political Development and Political Decay." *World Politics* 17, no. 3: 386-430.
- Hussain, Ahmad Atory. 1990. *Politik dan Dasar Awam Malaysia*. Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors Sdn. Bhd.
- IOM. 2019. *Glossary on Migration*. Grand-Saconnex: International Organization for Migration (IOM).
- Jopkke, C. 1998. "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration." *World Politics* 50, no. 2: 266-293.
- Kanapathy, V. 2008. "Controlling Irregular Migration: The Malaysian Experience." *Conference Proceedings*. Regional Symposium on Managing Labour Migration in East Asia at Singapore.
- Karim, H. M Zehadul., Mohd Asri Abdullah, dan Mohd Isa Bakar. 1999. *Foreign Workers in Malaysia: Issues and implications*. Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors Sdn Bhd.
- Kassim, Azizah. 1997. "Alien Workers in Malaysia: Their Inflow Patterns, Labour Utilization and Consequences." In *An Integrated Study on the Dynamics of the Maritime World of Southeast Asia*, edited by Kenji Tsuchiya and Tsuyoshi Kato, 81-123. Kyoto: Kyoto University's Center for Southeast Asia Studies.
- Kassim, Azizah. 1987. "The Unwelcome Guests: Indonesian Immigrants and Malaysia Public Responses." *Southeast Asian Studies* 2, no. 25: 265-278.
- Kasim, Azizah. 2012. *Dasar Pekerja Asing di Malaysia* [Malaysia Foreign Worker's Policy]. Bangi: Penerbit Universiti Kebangsaan Malaysia.

- Kasim, Azizah., dan Ragayah Mat Zin. 2011. *“Policy on Irregular Migrants in Malaysia: An Analysis of Its Implementation and Effectiveness.”* Discussion Paper Series No. 34, Manila, Philippine Institute for Development Studies.
- Kaur, A. 2004. “Mobility, Labour Mobilisation and Border Controls: Indonesia Labour Migration to Malaysia since 1900.” *Conference Proceedings*. 15th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia.
- Kunz, Rahel., Lavenex, Sandra and Marion Panizzon. 2011. “Introduction: Governance through Partnerships in International Migration.” In *Multilayered Migration Governance: The Promise of Partnership*, edited by Rahel Kunz, Sandra Lavenex and Marion Panizzon. 1-20, New York: Routledge advances in international relations and global politics.
- Kurus, B. 2004. “Regional Migrant Workers flows: Outlook for Malaysia”. In *International Migration in Southeast Asia*, edited by Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin, 331-350. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Manning, C., and Pradip Bhatnagar. 2006. “Coping with Cross-border Labour Flows within Southeast Asia”. In *Labour Migration and Border Control in Asia*, edited by Amarjit Kaur and Ian Metcalfe. 52-72. United Kingdom: Anthony Row Ltd.
- McGahan, K. 2008. “Managing migration: The Politics of Immigration Enforcement and Border Control in Malaysia.” Thesis PhD. University of Wisconsin-Madison, USA.
- Mely. Caballero, Anthony and Emmers, R. 2000. Understanding the dynamics of securitizing non traditional security. In *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, edited by Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers and Amitav Acharya. 1-12. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Meyers, E. 2000. “Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis.” *International Migration Review* 34 no. 4: 1245-1282.
- Money, J. 2010. “Comparative Immigration Policy.” In *The International Studies Encyclopedia*, edited by Robert Allen Denmark.1-32. West Sussex: Blackwell.
- Najib, Razak, Ditemu bual oleh Utusan Malaysia, *Utusan Malaysia* [Malaysia]. Akses 23 Februari 2010.
- Othman, Zarina dan Nor Azizan Idris. 2015. *Migrasi dan Keselamatan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.
- Pillai, P. 1999. “The Malaysian State’s Response to Migration.” *Sojourn: Journal of Social Issues in Southeast Asia* 14 no. 1: 178-197.
- Rohani Abdul Rahim et al. 2015. “Pergerakan Bebas Pekerja Migran dalam Penyediaan Khidmat bagi Menjana Ekonomi Komuniti ASEAN: Isu dan Implikasi.” Perundangan Malaysia. *PAHMI<sup>9th</sup> International Conference*. Yogyakarta State University.

- Rudolph, C., 2003. "Security and the Political Economy of International Migration." *American Political Science Review* 97, no. 4: 603-620.
- Spaan, Ernst., Naerssen, Ton Van, and Gerard Kohl. 2002. Re-imaging Borders: Malay Identity and Indonesian Migrants in Malaysia. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93, no. 2: 160-172.
- Syed Hamid Albar. 2009. Ditemu bual oleh *Tarmizi Abdul Rahim*. *Mingguan Malaysia* [Malaysia], Accessed 22 Februari 2009.
- Tirtosudarmo, Riwanto. 2004. "Cross-border Migration in Indonesia and The Nunukan Tragedy." In *International Migration in Southeast Asia*. 331-351. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Tunde Patay. 2017. "A Comparative Analysis of Migration Policies: (Best) Practices from Europe." *Acta Univ. Sapientiae, Economics and Business* 5, no. 1: 139-154
- Whitaker, R. 1987. *Double Standard: The Secret History of Canadian Immigration*. Toronto: Lester and Orpen Dennys.
- Wiener, M. 1993. "Security, Stability and International Migration." *International Security* 17, no. 3: 91-126.
- Williams, M. C. 2003. "Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics." *International Studies Quarterly* 47, no. 4: 511-531