

KAJIAN TERHADAP PROSES DAN PENDEKATAN DALAM PEMBENTUKAN DASAR PEKERJA ASING DI MALAYSIA

*(Study On The Process And Approach Of The Formation Of Foreign Workers
Policy In Malaysia)*

Mohd Na'eim Ajis, Mohamad Faisol Keling, Ummu Atiyah Ahmad Zakuan &
Zawiyah Mohd Zain

ABSTRAK

Permintaan terhadap pekerja asing ke Malaysia adalah sesuatu yang tidak dapat dielakkan dan kerajaan telah mewujudkan dasar dan program bagi mengawal kemasukan pekerja asing ke Malaysia. Terdapat dua objektif utama yang akan dibincangkan dalam artikel ini iaitu mengkaji proses pembuatan dasar dan pendekatan digunakan dalam pembuatan dasar pekerja asing. Dalam kajian ini pengkaji menggunakan kaedah kualitatif dengan menemubual beberapa responden yang terlibat dalam pembentukan dasar pekerja asing dan mereka dipilih berdasarkan penglibatan dalam pengurusan dasar pekerja asing. Responden tersebut boleh dikategorikan kepada formal seperti ahli dalam Jawatankuasa Kabinet Mengenai Pekerja Asing dan PATI (JKPA-PATI) dan tidak formal seperti wakil majikan, wakil pekerja, Badan Bukan Kerajaan (NGO) dan ahli akademik. Hasil kajian menunjukkan terdapat tiga peringkat dalam proses pembuatan dasar pekerja asing iaitu peringkat pertama, perbincangan di antara kementerian dengan kumpulan berkepentingan seperti MEF, MTUC dan NGO. Kedua, perbincangan di antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Sumber Manusia dengan agensi kawal selia yang terdiri daripada kementerian-kementerian berkaitan. Ketiga, peringkat mesyuarat secara formal yang melibatkan ahli-ahli dalam JKPA-PATI. Manakala pendekatan yang digunakan dalam pembuatan dasar pekerja asing adalah di antara ekonomi dan keselamatan. Setiap pihak berkaitan pekerja asing mempunyai justifikasi tersendiri dalam menimbang pendekatan yang dipilih. Kesimpulannya, pembentukan dasar pekerja asing melibatkan beberapa peringkat perbincangan dengan pihak-pihak berkepentingan. Pertimbangan yang diambil dalam pembentukan dasar melibatkan aspek keselamatan dan ekonomi yang menjadi penyebab utama kepada konflik dasar di antara pihak-pihak berkaitan.

Kata Kunci: Dasar, Pekerja Asing, Pembuatan Dasar, Pendekatan Dasar dan Malaysia

ABSTRACT

Demands for foreign workers in Malaysia is inevitable and the government has developed various policies and programmes to control the entry of foreign workers to the country. There are two objectives will be discussed in this article which are first, to examine the process and to analyse the approach used in making policies relating foreign workers. This study adopts qualitative approach, using face-to-face interview with respondents who were selected in this study. They were selected based on their involvement in policy making relating to the foreign workers. The respondents are categorized into two groups, formal and informal. The formal group comprises of Cabinet Committee on Foreign Workers and Illegal Migrant (JKPPA-PATI), while the latter group consists of

representatives from employee, employees, NGOs and academics. The findings of this study reveal that there are three stages of foreign worker policy making processes. The first stage involves discussion between ministries with various interest groups such as MEF, MTUC and NGOs. The second stage covers is the discussion between the Ministry of Home and Ministry of Human Resource with other regulatory agencies from other ministries. The last stage is the formal meeting of the JKPPA-PATI Committee. In making foreign worker policy, economic and security approaches are used. It means, every agency which involved in foreign workers has its own consideration and justification on what approach to be used. In conclusion, foreign worker policy making involves different stages of discussion with various stakeholders. The main consideration in making this policy is based on these two main economic and security factors which also appear as the main cause of public policy conflict between the parties involved.

Keywords: Policy, Foreign Worker, Policy Making, Policy Approach and Malaysia

PENDAHULUAN

Migrasi telah berlaku semenjak sejarah kewujudan manusia lagi. Walau bagaimanapun, istilah migrasi ini diperkenalkan dalam dasar kerajaan apabila wujudnya negara moden yang memberi tumpuan serius terhadap aspek persempadanan, keselamatan dan kesejahteraan rakyat (Bilson Kurus, 2004). Malaysia merupakan sebuah negara di Asia Tenggara yang berperanan sebagai penerima dan penyumbang kepada tenaga kerja asing (Hugo, 2004). Namun begitu, daripada kedua-dua peranan tersebut Malaysia dilihat lebih popular menjadi destinasi sebagai penerima pekerja asing. Ini kerana keadaan geografi, kestabilan politik dan perkembangan ekonomi yang pesat telah menjadikan Malaysia sebagai negara tumpuan pendatang asing untuk bekerja. Keperluan kepada pekerja asing dilihat meningkat semasa Malaysia mengalami perkembangan ekonomi terutama pada era 80an dan 90an. Banyak sektor seperti perladangan, pembinaan, pembuatan dan perkhidmatan telah bergantung secara relatif kepada tenaga asing (Narayanan dan Lai, 2005).

Aktiviti pembangunan terancang selepas merdeka khususnya di bawah Dasar Ekonomi Baru (DEB) menghasilkan beberapa faktor sosioekonomi yang menggalakkan pengajian pekerja asing. Sektor pembuatan telah menjadi penjana utama pekerjaan akibat kemerosotan sektor pertanian terutama di antara 1986 hingga 1990. Industrialisasi yang didukung oleh pelaburan asing telah menjana banyak pekerjaan dalam bidang pembinaan dan perkhidmatan sehingga jumlah pekerjaan melebihi tawaran tenaga kerja tempatan. Tambahan pula, ledakan globalisasi yang semakin rancak mengakibatkan setiap negara mengamalkan dasar buka pintu menerima kemasukan pekerja asing (Azizah, 2012). Dengan perkembangan aktiviti industri dan ekonomi yang pesat di Malaysia, kemasukan pendatang asing terutamanya pekerja asing adalah sesuatu yang sukar dielakkan. Kekurangan sumber tenaga kerja tempatan bagi sektor-sektor tertentu menyebabkan peluang tersebut digantikan dengan pekerja asing. Peningkatan kemasukan pekerja asing yang pada asalnya untuk mengimbangi keperluan ekonomi telah mendatangkan masalah kepada kerajaan terutamanya dengan kewujudan pendatang asing tanpa izin (PATI) sehingga ia membawa pelbagai masalah lain yang timbul sama ada daripada aspek politik, sosial, budaya dan sebagainya. Castells, M. (1997) berpendapat kemasukan pendatang asing terutama yang tidak sah boleh mewujudkan masalah politik apabila faedah daripada migrasi tersebut tidak boleh dikongsi bersama dengan entiti yang wujud di sesebuah negara penerima. Situasi ini berlaku apabila rakyat di sesebuah negara destinasi tidak dapat menerima kesan

yang ditimbulkan oleh golongan pendatang terutamanya dalam konteks persaingan pekerjaan dan ancaman keselamatan.

Bagi menangani masalah ini, kerajaan telah mewujudkan pelbagai dasar dan program untuk mengimbangi permintaan tenaga kerja asing supaya ia tidak menjadi suatu krisis dalaman negara. Justeru itu, artikel ini akan membincangkan persoalan utama dasar pekerja asing di Malaysia yang melibatkan proses pembuatan dasar, aktor-aktor yang terlibat dan ketidakselarasan pelaksanaan dasar. Dalam kajian ini, penyelidik telah menemubual pihak pembuat dan pelaksana dasar pekerja asing bagi mendapat gambaran sebenar mengenai konflik dasar pekerja asing di Malaysia. Kajian ini dilihat sangat penting kerana ia akan memberi kefahaman yang mendalam terhadap isu pengurusan pekerja asing terutama dalam mengenal pasti pembuatan dasar pekerja asing, pihak-pihak yang terlibat dan pendekatan kerajaan dalam membuat dasar. Sebarang masalah yang berlaku dalam proses pembuatan dasar dan pendekatan yang diambil boleh mewujudkan jurang dasar. Jurang ini wujud apabila matlamat pembentukan dasar tidak dapat dicapai akibat kegagalan dalam pelaksanaannya.

KAJIAN PENTADBIRAN PEKERJA ASING: SUATU PENILAIAN

Kajian dan penulisan mengenai pengurusan pekerja asing dan dasar-dasar yang dilakukan telah banyak dilakukan oleh sarjana tempatan dan luar negara. Antara sarjana luar negara yang banyak memfokuskan aspek dasar dan pentadbiran migrasi adalah seperti (Meyers, 2000; Money, 2004, Freeman, 1995; Hollifield, 2000; Hammar, 1985; Cornelius & Tsuda, 2004; Castle, 2004; Rudolph, 2003; Joppke, 1998; Patay, 2017) yang secara prolifrik membincangkan secara 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 telah memberi suatu sumbangan yang signifikan dalam memahami dasar migrasi yang terbahagi kepada dua iaitu dasar kawalan imigrasi dan dasar imigran.

Dasar kawalan imigrasi merujuk kepada peraturan dan prosedur yang menguruskan pemilihan dan kemasukan pendatang. Manakala, dasar imigran iaitu 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) mengkaji perbandingan dasar migrasi telah menegaskan bahawa salah satu sebab kelemahan dalam pengkajian dasar migrasi apabila kebanyakan kajian hanya tertumpu kepada negara-negara maju dan Eropah Barat, sedangkan lebih daripada separuh migrasi global berlaku di luar negara-negara maju tersebut. Hollifield (2000) membincangkan bagaimana pengaruh politik dalam pentadbiran dasar migrasi dan Castle (2004) menghuraikan tiga faktor utama yang mempengaruhi kegagalan dasar migrasi sesebuah negara iaitu perubahan sosial dalam proses migrasi, globalisasi dan transnasionalisme, dan sistem politik. Patay (2017) membincangkan mengenai hubungan di antara dasar migrasi dan pembangunan negara terutama dalam melihat kesan terhadap sosio-ekonomi negara. Selain itu, ia juga mengkaji mengenai dasar intergrasi Kesatuan Eropah (EU) sebagai alat untuk meningkatkan pembangunan serantau. Cornelius dan Tsuda (2004) membincangkan mengenai kekaburan yang berlaku dalam pembuatan dasar kerana penglibatan banyak pihak seperti di Jepun yang melibatkan 17 kementerian.

Di samping itu, terdapat sarjana yang memfokuskan perbincangan isu-isu dasar awam dan pentadbiran awam seperti (Dye, 1995; Freeman, 1995; Birkland, 2005; Rudolph, 2003; Hollifield, 2000;

Huntington, 1965; Atory, 1996; Whitaker, 1987; Geddes, 2003). Dye (1995) dan Birkland (2005) membincangkan mengenai aspek pembuatan dan pelaksanaan dasar awam serta aktor-aktor yang terlibat dalam pembuatan dasar. Birkland (2005) dan Freeman (1995) telah 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. Konsep ini diambil oleh beliau daripada James Q. Wilson (1980) yang membincangkan bagaimana kumpulan berkepentingan terutama majikan boleh mempengaruhi dasar migrasi di sesebuah negara. 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 jika dasar migrasi sesebuah negara dipengaruhi oleh majikan, maka negara tersebut akan terdedah dengan tekanan oleh golongan majikan dan dasar migrasi akan bergantung dengan kedudukan ekonomi. Hollifield (2000) berpendapat selain golongan majikan, ada juga yang mengaitkan kumpulan berkepentingan sebagai golongan yang anti-migran terutamanya kesatuan sekerja dan golongan nasionalis.

Selain itu, terdapat sarjana tempatan dan pengkaji antrabangsa yang membincangkan mengenai isu dasar dan pentadbiran pekerja asing di Malaysia. Di antara mereka (Azizah 1987, 1998 & 2012; Pillai 1999; Kanapathy, 2008; Kaur, 2004 & 2007; Spaan et al., 2002; Ramli & Kamarulnizam, 2017; Zarina & Nor Azizan, 2015; Azizah & Ragayah, 2011, Fauzi & Ridhwan, 2014; Kurus, 2004, McGahan, 2008, Rohani et al., 2015; Intan & Sity, 2016). Azizah (1998 & 2012) banyak menulis dan mengkaji mengenai isu migrasi sama ada dari aspek sosiologi, ekonomi, perundangan dan politik. Beliau mengakui penulisan tempatan mengenai dasar migrasi di Malaysia bermula pada awal 1990-an. Ini kerana sebelum ini kebanyakan penulis dan pengkaji banyak memberi tumpuan kepada aspek lain seperti ekonomi, demografi dan sosial. Beliau sendiri telah melakukan langkah pertama dalam mengupas inti-pati dasar migrasi di Malaysia pada tahun 2008. Kanapathy (2008) pula membincangkan dasar yang telah digunakan oleh kerajaan dalam memerangi isu PATI secara pendekatan sejarah. Beliau telah 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. Kaur (2007) Terdapat beberapa undang-undang yang telah diperkenalkan semasa zaman penjajah untuk mengawal kemasukan pendatang asing. Malahan, beliau juga telah membincangkan bagaimana pengurusan migrasi yang dilakukan oleh negara-negara Asia Tenggara seperti Singapura, Malaysia, Thailand, Indonesia dan Filipina.

Sementara itu, Azizah & Ragayah (2011) ; Zarina & Nor Azizan (2015) memfokuskan perbincangan mengenai PATI terutama dasar-dasar pengambilan pekerja asing yang gagal sehingga memberi kesan kepada aspek ekonomi, politik, sosiobudaya dan keselamatan negara. Antara elemen-elemen yang menjadi fokus pengkaji terhadap aspek kegagalan ini adalah kekerapan perubahan dasar, kekurangan kakitangan penguatkuasaan, rasuah, persaingan di 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. 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 diskriptif. Perbincangan menyentuh mengenai dasar yang digunakan oleh kerajaan dalam mengawal pekerja asing termasuk program-program yang telah diperkenalkan oleh kerajaan. Selain itu, terdapat beberapa penulis dan pengkaji tempatan yang lain membincangkan mengenai isu pendatang asing dalam konteks yang berlainan seperti Marsitah (1991) ; Moha Asri (1999) yang lebih menjuruskan perbincangan kepada implikasi pendatang asing terhadap sosio-ekonomi dan politik di Malaysia, Dayang (2011); Riwanto (2004) membincangkan mengenai kemasukan pendatang asing tanpa izin (PATI) dan peranan rangkaian sosial dalam membantu kemasukan PATI masuk ke Malaysia; dan Wan Shawaluddin dan Ramli Dollah (2013); Ramli et al. (2003) pula membincangkan implikasi kemasukan pendatang asing khususnya di Sabah terhadap aspek keselamatan negara.

Berdasarkan kepada penulisan dan pengkajian yang dibuat oleh sarjana dan pengkaji lepas adalah dapat disimpulkan bahawa pengkajian dasar migrasi mempunyai kaitan pelbagai aspek sama ada dalam pentadbiran, politik, ekonomi, keselamatan dan sosial. Sebahagian mereka membincangkan beberapa faktor struktural dalam memahami persoalan kenapa dasar migrasi terutama yang berkaitan dengan pekerja asing gagal mencapai matlamat. Keadaan ini menyebabkan wujudnya jurang dasar (*policy gap*) sehingga kerajaan perlu meningkatkan kos penguatkuasaan dalam membanteras PATI. Walaupun, ada sebahagian pengkaji yang membincangkan mengenai konflik pembuatan dan pelaksanaan dasar pekerja asing tetapi ia hanya banyak tertumpu kepada negara-negara maju atau Eropah Barat seperti yang diutarakan 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 di Malaysia. Penulisan lain dilihat lebih menjurus kepada isu-isu tertentu yang melibatkan elemen keselamatan, rangkaian sosial, geografi, sosio-ekonomi, PATI dan ini menunjukkan ada jurang bagi pengkaji untuk mengkaji mengenai dasar pekerja asing terutama yang melibatkan proses pembuatan dasar dan pendekatan yang diambil secara komprehensif. Justeru itu, artikel ini akan membincangkan mengenai dasar pekerja asing secara terperinci yang melibatkan pembentukan dasar dan pendekatan pembuatan dasar yang diambil. Perbincangan artikel ini juga melibatkan elemen persaingan kepentingan antara kementerian dan peranan aktor-aktor yang terlibat. Hasil daripada kajian ini di harap dapat meningkatkan kefahaman orang awam mengenai proses pembentukan dasar pekerja asing dan cabaran yang dihadapi.

METODOLOGI KAJIAN

Kajian ini dilakukan dengan menggunakan kaedah kualitatif. Kajian ini menggunakan data primer dan sekunder yang dikumpul melalui beberapa kaedah. Pengumpulan data sekunder dibuat melalui penyelidikan di perpustakaan terhadap bahan-bahan bacaan akademik, keratan-keratan akhbar, terbitan-terbitan agensi dan perundangan yang berkaitan dengan dasar migrasi khususnya yang berkaitan dengan peketja asing. Kaedah ini digunakan sebagai mendapatkan konsep dan kajian-kajian lepas yang berkaitan dengan pentadbiran pekerja asing. Manakala, pengumpulan data primer dilakukan melalui temubual dengan pihak-pihak berkaitan dan mempunyai kepentingan dalam isu

pekerja asing. Unit analisis yang hendak dikaji juga pelbagai iaitu 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), Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan Malaysia (CIDB), Jabatan Imigresen Malaysia (JIM), Pertubuhan Kebangsaan Agensi Pekerjaan (PIKAP) dan *Migrant Care*.

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 lebih fleksibel. Maklumat lengkap yang diharapkan boleh diperolehi, di samping mempunyai peluang untuk meneliti dan mengkaji perkara lain yang berkaitan secara tidak langsung dengan tujuan kajian secara mendalam. Semua data dan maklumat yang diperolehi diproses dan dianalisis menggunakan laporan secara diskriptif dan analitikal, di mana perkara-perkara penting yang diperolehi dalam temu bual akan dikumpul dan disusun mengikut susunan tema isi (*thematic sequence*) dengan berpandukan kepada objektif dan soalan kajian yang ditetapkan. Isi-isi penting ini kemudian dipersembahkan melalui penulisan pelaporan dengan disokong oleh fakta-fakta dan perbincangan secara komprehensif. Kajian ini menggunakan kajian kes dan laporan akhbar sebagai data sokongan dan nama-nama yang digunakan adalah nama samaran.

HASIL KAJIAN DAN PERBINCANGAN MENGENAI PROSES PEMBUATAN DAN PENDEKATAN DASAR PEKERJA ASING DI MALAYSIA

Dalam bahagian ini pengkaji telah membahagikan dapatan kajian terhadap proses pembuatan dasar pekerja asing di Malaysia kepada dua aspek iaitu proses pembuatan dan pendekatan pembuatan dasar. Apa yang telah dibincangkan sebelum ini dasar pekerja asing adalah sesuatu yang jarang dibincangkan secara umum dan khusus. Oleh itu, dalam bahagian ini pengkaji akan membincangkan dasar pekerja asing di Malaysia secara mendalam dan ilmiah terhadap dua aspek tersebut.

Proses dan Cabaran Dalam Pembuatan Dasar Pekerja Asing

Secara umumnya, proses pembuatan dasar pekerja asing melibatkan tiga peringkat iaitu perbincangan di antara pihak kerajaan, wakil majikan dan wakil pekerja; perbincangan di antara agensi kawal selia dengan Kementerian Dalam Negeri (KDN) dan Kementerian Sumber Manusia (KSM); dan mesyuarat Jawatankuasa Kabinet Mengenai Pekerja Asing- Pendatang Asing Tanpa Izin (JKKPA-PATI). Peringkat pertama, pihak kementerian mendapatkan input secara umum daripada pihak-pihak berkaitan seperti MEF dan MTUC, NUTW dan kesatuan-kesatuan sekerja yang berkaitan. Pada peringkat ini perbincangan selalunya berbentuk informal dan mungkin berkala. Dikatakan sebagai perbincangan tidak formal kerana sebahagian daripada pihak-pihak berkaitan bukan ahli dalam mesyuarat JKKPA-PATI.¹ Pada peringkat kedua, perbincangan dilakukan di antara KDN dan KSM dengan agensi kawal selia. Agensi kawal selia adalah agensi yang ditempatkan di Pusat Hentian

¹ JKKPA-PATI merupakan peringkat tertinggi dalam pembuatan dasar pekerja asing dan PATI. Segala input yang diperolehi oleh agensi kawal selia dan agensi-agensi yang berkaitan akan diputuskan pada mesyuarat peringkat ini. Segala keputusan yang dibuat adalah muktamad dan dipengerusikan oleh Timbalan Perdana Menteri.

Setempat (OSC) yang terdiri daripada pelbagai kementerian seperti Kementerian Perladangan dan Komoditi, Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri, Kementerian Asas Tani, Kementerian Pelancongan dan Kebudayaan, Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan (CIDB) dan Kementerian Perdagangan Dalam Negeri, Koperasi dan Kepenggunaan (KPDNKK).²

Selain daripada KDN, KSM dan agensi kawal selia, kadang-kadang ia juga melibatkan agensi-agensi kerajaan yang lain seperti Pihak Berkuasa Tempatan (PBT) dan persatuan majikan, kesatuan sekerja dan Badan Bukan Kerajaan (NGO) yang bergantung kepada keperluan perbincangan tersebut. Contohnya Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani perlu membuat perbincangan dengan Jabatan Alam Sekitar dan Majlis Daerah mengenai penanaman di kawasan curam seperti di Cameron Highland. Terdapat peruntukan tertentu untuk meluluskan permohonan pekerja asing jika tanaman yang diusahakan di kawasan curam. Ini menunjukkan dalam keadaan tertentu penglibatan pihak-pihak lain yang pada dasarnya memang tidak terlibat dengan hal ehwal pekerja asing adalah diperlukan kerana ia melibatkan kepakaran dan bidang kuasa mereka.³ Pada peringkat ini agensi kawal selia akan mengambil data-data daripada pihak berkaitan terutamanya golongan majikan seperti yang dinyatakan oleh sebahagian agensi kawal selia yang ditemui:

“CIDB sebenarnya fasilitate to the industry player dan kami sebenarnya tak boleh simply keluarkan formula tertentu untuk pengambilan pekerja asing. Apa yang kami buat adalah memanggil semua stake holder iaitu majikan dalam sektor pembinaan untuk come out dengan formula pengambilan yang hendak digunakan. Setelah dapat maklumat daripada stake holder kami akan bawa kepada kerajaan iaitu KDN untuk dimasukkan dalam Bengkel Semakan Penggajian Pekerja Asing yang diadakan 2 kali setahun”⁴

“Kami memang ada buat survey di kalangan industrial player dalam manufacturing ni untuk mendapat data-data keperluan pekerja tetapi survey yang dilakukan bukanlah berbentuk fieldwork iaitu pergi ke setiap premis. Kami cuma engage dengan persatuan perkilangan iaitu FMM untuk dapat maklumat. Di samping itu, kami juga ada membuat dialog-dialog dengan international association seperti Japanese Chamber of Trade & Industry Malaysia (JACTIM) dan America Malaysia Chamber of Commerce (AMCHAM) untuk membincangkan isu-isu semasa yang berkaitan dengan pekerja asing.”⁵

Selain itu, ada juga di kalangan agensi kawal selia yang mendapatkan input mengenai keperluan pekerja asing daripada pihak industri secara *online* seperti yang dinyatakan oleh wakil dari Kementerian Perusahaan Perladangan dan Komoditi:

“Dasar kita selalunya bergantung kepada keperluan industri. Kita akan mengadakan perbincangan dengan KDN dan KSM terlebih dahulu supaya jumlah yang dibawa masuk adalah yang benar-benar diperlukan oleh industri sendiri. Maklumat keperluan pekerja asing diperoleh pelbagai cara seperti dalam kelapa sawit kita ada sediakan kemudahan e-labour, di

² Temu bual dengan Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia di Kementerian Sumber Manusia, pada 17 September 2017 di Kementerian Sumber Manusia, Putrajaya.

³ Ibid

⁴ Temu bual dengan Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan (CIDB), di Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan (CIDB), Kuala Lumpur, pada 22 Januari 2017

⁵ Temubual dengan Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri, di Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri, pada 25 November 2015

mana industri akan maklumkan pada MPOB keperluan setiap bulan dan daripada maklumat tersebut kita akan mengetahui jangkaan keperluan oleh setiap majikan...di samping itu, kami juga pada setiap tahun akan mengadakan dialog dengan pihak industri dan jika ada isu-isu berbangkit, maka perbincangan berkala akan dilakukan”⁶

Bagi Kementerian Pelancongan dan Kebudayaan Malaysia (MOTAC) pula, pembentukan kriteria yang ditetapkan bagi pengambilan pekerja asing adalah hasil daripada beberapa sesi perbincangan di antara kementerian bersama pihak industri pelancongan serta Badan Bukan Kerajaan (NGO) dan juga perbincangan dengan lain-lain agensi kawal selia.⁷ Dalam perbincangan tersebut ada beberapa aspek yang sering dibincangkan iaitu:

- a. unjuran keperluan keseluruhan pekerja pemain-pemain industri pelancongan mengikut penawaran dan permintaan sehingga 2016;
- b. unjuran mengenai pembangunan premis hotel, spa, pusat urutan kaki dan golf sehingga tahun 2016;
- c. keupayaan Pusat Latihan Kecemerlangan (*Centre for Excellence*) bagi mengisi kekosongan jawatan pekerja tempatan yang terlatih; dan
- d. kepentingan pekerja tempatan dalam sektor perkhidmatan pelancongan diberi keutamaan sebagaimana dasar kerajaan dalam pengambilan pekerja asing.

Setelah mendapat data-data dan mengadakan perbincangan dengan pihak berkaitan, pihak agensi kawal selia akan menyediakan kertas kerja terhadap pindaan atau pembuatan dasar yang baru. Selalunya pada peringkat kementerian, kertas kerja tersebut akan dibawa oleh KSU kementerian berkenaan untuk dibincangkan bersama YB Menteri. Apabila KSU dan YB Menteri bersetuju, maka kertas kerja tersebut akan dibawa kepada KSM dan KDN untuk dibincangkan sebelum dibawa ke JKKPA-PATI. Dasar yang dibuat oleh agensi kawal selia ini lebih menjurus kepada pembentukan formula pengambilan dan dasar-dasar yang lebih khusus dengan sektor masing-masing. Norma atau formula pengambilan pekerja asing dibuat berdasarkan kajian yang teliti oleh unit tertentu dalam agensi kawal selia seperti yang ditegaskan oleh responden-responden yang ditemui:

“Norma bilangan pekerja yang ditetapkan oleh MOA adalah hasil kajian oleh jabatan teknikal di bawah kementerian ini dan turut mengambil kira keperluan industri. Jabatan akan menukar norma tersebut jika ada keperluan dan mereka akan menggunakan analisis kos-faedah yang bersifat ergonomik terhadap item tanaman atau ternakan.”⁸

“Memang ada kajian yang dibuat oleh pihak kementerian sebelum menetapkan formula tersebut. Contohnya, 1: 8 hektar untuk kelapa sawit adalah purata, di mana kajian yang dibuat oleh Lembaga Minyak Sawit Malaysia (MPOB) mendapati apabila tanah berbukit sepatutnya di Sabah adalah 7 hektar tetapi di Semenanjung sepatutnya 1: 12-14 hektar untuk tanah rata. Apa yang kami telah tetapkan adalah melebihi daripada kelayakan yang sepatutnya diperolehi

⁶ Temu bual dengan Kementerian Perusahaan Perladangan dan Komoditi, di Kementerian Perusahaan Perladangan dan Komoditi, Putrajaya, pada 28 Februari 2017

⁷ Temu bual dengan Bahagian Pengurusan Sumber Manusia, Kementerian Pelancongan dan Kebudayaan Malaysia, di Kementerian Pelancongan dan Kebudayaan Malaysia, Putrajaya, pada 28 November 2016

⁸ Temu bual dengan Bahagian Industri Tanaman, Ternakan dan Perikanan, Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani, di Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani Putrajaya, pada 19 November 2016

oleh majikan. Dengan sebab itu, berdasarkan kajian tersebut pihak kementerian telah mengeluarkan formula berdasarkan keperluan purata iaitu 1:8 hektar....untuk masa hadapan pihak kami akan memperkenalkan penggunaan jentera secara berperingkat-peringkat bagi mengurangkan penggantungan kepada pekerja asing”⁹

Peringkat ketiga adalah mesyuarat peringkat JKKPA-PATI yang akan dipengerusikan oleh Timbalan Perdana Menteri (TPM). Pada peringkat ini juga, agensi kawal selia memainkan peranan yang penting dalam menentukan keperluan semasa mengikut sektor masing-masing. Sebarang cadangan yang berkaitan dengan berapa jumlah pekerja yang diperlukan, negara sumber dan sektor mana adalah dibuat oleh agensi kawal selia kepada JKKPA-PATI. Namun begitu, cadangan yang dibuat boleh berbentuk atas ke bawah atau bawah ke atas dan TPM mempunyai kuasa untuk menolak sebarang cadangan daripada agensi kawal selia jika merasakan cadangan tersebut banyak keburukan daripada kebaikan kepada negara atau pun ia boleh memberi masalah kepada kementerian atau agensi lain. Tidak dinafikan pada peringkat ini kadang-kadang wujudnya konflik di antara satu kementerian dengan kementerian akibat daripada percanggahan kepentingan seperti yang dinyatakan oleh responden:

“Kadang-kadang ada di kalangan kementerian tu tak berapa nak sensitif dengan permasalahan migrasi yang berlaku di Malaysia terutama yang melibatkan PATI dan saya rasa tak perlu mention lah siapa kementerian tu sebab saya rasa awak tahu dah. Dia hanya nak fikir untuk meningkatkan jumlah pendapatan negara dengan menarik ramai pelancong tetapi ia tak pernah fikir bagaimana aspek penguatkuasaan.....dan ada juga kementerian yang hanya tahu buat dasar untuk ambil pekerja asing tetapi tak tahu bagaimana nak kawal mereka. Kawalan yang saya maksudkan adalah perancangan pengambilan setiap kementerian dan bagaimana kita nak tahu berapa jumlah yang ada dan yang dah balik itu tepat...benda-benda ini yang selalu menjadi konflik dalam mesyuarat JKPA-PATI”¹⁰

Oleh itu, perbincangan dalam menetapkan dasar pekerja asing perlu mencari satu titik persetujuan bersama dan jika persetujuan tidak diperoleh maka ia berkemungkinan akan mewujudkan *win-lose situation*. Satu lagi masalah yang sering berlaku dalam mesyuarat ini ialah kesilapan lumrah dalam memberikan pandangan mengenai isu pekerja asing seperti yang dinyatakan oleh responden :

“Pada peringkat ini saya rasa banyak pihak telah silap mengeluarkan pandangan dan kenyataan mengenai isu pekerja asing. Kadang-kadang benda ni berlaku di kalangan mereka yang duduk di pengurusan tertinggi kementerian dan parlimen. Yang silapnya ialah kita tidak boleh cakap tak mahu kepada pekerja asing. Ada seorang pengurusan tertinggi di kementerian saya ni pernah mengeluarkan statement dalam mesyuarat mengenai kenapa kita terlalu bergantung kepada pekerja asing sedangkan graduan kita setiap tahun berlambak menganggur. Ini merupakan kenyataan yang sukar untuk diterima dan tak logik kerana isu pengangguran

⁹ Temu bual dengan Bahagian Penggalakan Inovasi dan Modal Insan, Kementerian Perusahaan Perladangan dan Komoditi, di Kementerian Perusahaan Perladangan dan Komoditi, Putrajaya, pada 26 November 2016

¹⁰ Temu bual dengan Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia di Kementerian Sumber Manusia, Putrajaya pada 17 September 2017.

graduan berlainan dengan isu pekerja asing. Isu pekerja asing adalah melibatkan jenis pekerjaan 3D. Keadaan ini seperti air dan minyak tak boleh campur”¹¹

Segala persetujuan yang dicapai dan diputuskan dalam mesyuarat JKKPA-PATI akan menjadi dasar dan perlu diterima pakai oleh semua peringkat agensi. Peringkat ini dikategorikan sebagai penglibatan secara formal dan pihak-pihak lain seperti wakil pekerja, wakil majikan, NGO, ahli politik dan ahli akademik tidak terlibat. Kumpulan terbabit hanya terlibat pada perbincangan peringkat pertama sahaja dan ia bergantung kepada keperluan agensi kawal selia. Di mana pada peringkat tidak formal, kerajaan melalui kementerian dan agensi-agensi terlibat hanya ingin mendapatkan input daripada pihak-pihak berkaitan untuk membuat dasar pekerja asing. Dengan itu, secara formalnya pembuatan dasar pekerja asing di Malaysia dilakukan oleh golongan birokrat dan prose mendapatkan input bagi membentuk dasar tersebut sahaja melibatkan pihak-pihak berkaitan dan kumpulan berkepentingan.

Sebenarnya, keadaan ini telah mendapat reaksi yang pelbagai daripada kumpulan berkepentingan dalam isu pekerja asing terutama golongan pekerja dan majikan seperti berikut :

“MTUC memang tidak pernah dipanggil dalam proses pembuatan dasar terutama di peringkat mesyuarat JKKPA-PATI. Kita ada menyuarakan kehendak untuk terlibat dalam JKKPA-PATI tapi kerajaan tak respons pun....dalam isu pekerja asing ni kalau kerajaan tak mahu ada masalah kena buat secara G2G tetapi dengan syarat wakil pekerja dan majikan ada bersama membuat rumusan apakah dasar yang sedia ada perlu digubal. Kita tengok baru-baru ni kerajaan buat MoU dengan Indonesia mengenai domestic workers mereka tak panggil MTUC dan majikan dalam perbincangan tersebut. Akhirnya sampai sekarang isu tersebut tak selesai”¹²

“Sebenarnya kita hanya terlibat dalam proses pembuatan dasar pada peringkat informal dan of course kami tak terlibat dalam JKKPA-PATI yang dipengerusikan oleh TPM. Tetapi kami banyak memberi feedback kepada kerajaan mengenai kesan sesuatu dasar yang dibuat terhadap majikan seperti kerajaan nak introduce ikad dan biometrik untuk pekerja-pekerja asing. So MEF berpendirian kalau nak dilaksanakan perlu dibuat secara continuous basis dan kosnya tak boleh ditanggung oleh pekerja. Walau bagaimanapun, pada dasarnya banyak pandangan kita tidak diterima oleh kementerian yang terlibat kerana menganggap MEF ini sebagai self-interested iaitu hanya fikir nak mengurangkan kos majikan sahaja. Kami bukan nak self-interested sangat tetapi apa yang lebih penting keputusan dasar yang dibuat mestilah win-win situation”¹³

Berdasarkan daripada pandangan di atas menunjukkan proses pembentukan dasar migrasi telah melalui beberapa peringkat yang boleh dibahagikan kepada formal dan tidak formal. Penglibatan wakil-wakil dari golongan majikan, pekerja, ahli akademik dan NGO adalah terbatas dan bukan secara langsung iaitu hanya pada peringkat informal untuk mendapatkan input-input tertentu sahaja. Sebahagian mereka menganggap tindakan kerajaan yang tidak melibatkan golongan berkepentingan

¹¹ Ibid

¹² Temu bual dengan *Malaysia Trade Union Congress* (MTUC), di Wisma MTUC, Subang Jaya, pada 18 November 2016

¹³ Temu bual dengan *Malaysia Employer Federation* (MEF), di pejabat MEF, Petaling Jaya, pada 31 Oktober 2016

terutamanya wakil majikan dan pekerja telah menyebabkan banyak kelemahan yang berlaku terhadap dasar migrasi. Bahkan responden berpendapat output dasar yang dibuat oleh kerajaan kadang-kadang mengelirukan dan akhirnya tidak dapat menyelesaikan masalah.

Pengumpulan input-input oleh kerajaan daripada pihak berkaitan adalah sebagai panduan untuk membuat dasar. Ia tidak menjadi suatu kemestian kepada kerajaan untuk menerimanya pada peringkat formal. Walau bagaimanapun, pihak kerajaan tidak boleh menolak permintaan pihak berkaitan terutamanya daripada majikan tanpa alasan yang kukuh seperti yang ditegaskan oleh responden dari CIDB:

“Dalam pembangunan sektor pembinaan, selalunya kerajaan akan cuba untuk memenuhi permintaan majikan tetapi jika kerajaan ingin menolak sebarang cadangan atau permintaan daripada majikan, maka ia perlu tunjukkan bukti. Contohnya apabila kita tak beri orang bancuh konkrit masuk, maka kerajaan perlu menunjukkan bukti kepada majikan bahawa kita mempunyai pool of people yang boleh buat benda tersebut.”¹⁴

Oleh itu, keadaan ini jelas menunjukkan pada peringkat formal hanya golongan birokrat sahaja terlibat dengan pembuatan dasar pekerja asing yang terdiri dari kalangan kementerian-kementerian dan agensi-agensi kerajaan. Peringkat ini dikenali sebagai mesyuarat JKKPA-PATI yang merupakan platform rasmi untuk membuat kata putus dalam membentuk dasar migrasi terutamanya yang melibatkan isu PATI dan pekerja asing. Keadaan ini dilihat bersesuaian dengan pandangan Meyer (2000), Dye (1995), Whitaker (1987) dan Huntington (1965) yang berpendapat golongan birokrat yang terdiri daripada kementerian dan agensi awam mempunyai kuasa penuh dalam menentukan dasar negara berdasarkan kepentingan negara. Namun, keadaan ini sukar mendapatkan persetujuan kerana pelbagai entiti terlibat dalam pengurusan pekerja asing dan kebanyakan mereka lebih menjurus kepada kepentingan agensi masing-masing. Walaupun kerajaan berkuasa penuh tetapi input-input untuk membentuk dasar mesti diperoleh daripada kumpulan berkepentingan. Sebarang penolakan terhadap input atau cadangan daripada pihak-pihak berkepentingan terutama golongan industri, maka kerajaan perlu memberikan alasan dan justifikasi yang kukuh supaya ia tidak menjejaskan proses pembangunan ekonomi negara.

Pendekatan Dalam Pembuatan Dasar Pekerja Asing

Dalam merancang kemasukan pekerja asing ini kerajaan telah membuat dasar pekerja asing berdasarkan pendekatan-pendekatan tertentu sama ada yang berbentuk politik, ekonomi, keselamatan dan lain-lain lagi. Kerajaan akan mempertimbangkan elemen-elemen tertentu sebelum membentuk dasar pekerja asing. Pendekatan tersebut boleh dilihat sama ada secara umum atau khusus berdasarkan maklumat yang diterima daripada KDN, KSM dan agensi kawal selia. Walaupun, pada dasarnya JKKPA-PATI yang dianggotai oleh kementerian-kementerian yang berkaitan dilihat mempunyai kuasa mutlak dalam menentukan hala tuju dasar tetapi pembentukan dasar sebenarnya datang daripada kementerian masing-masing. Ini menunjukkan penilaian dan analisis awal telah dibuat oleh pihak kementerian atau agensi berkaitan terlebih dahulu. Bagi Kementerian Sumber Manusia, aspek yang sering diambil kira dalam pembentukan dasar ini adalah implikasi terhadap aspek sosial dan nasib pekerja tempatan. Kesan terhadap pekerja tempatan adalah apabila kemasukan pekerja asing yang tidak dikawal akan menutup peluang pekerjaan kepada penduduk tempatan. Dalam keadaan tertentu

¹⁴ Temu bual dengan Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan (CIDB), di Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan (CIDB), Kuala Lumpur, pada 25 November 2017

ada di kalangan majikan yang mengutamakan pengambilan pekerja asing dari pekerja tempatan. Dari segi sosial pula, kemasukan pekerja asing memberi ancaman kepada aspek kesejahteraan sosial pekerja tempatan seperti yang ditegaskan oleh responden:

“Contohnya di Bangi, di mana pada satu ketika dulu ramai orang kita bekerja sebab banyak kilang di sana. Tetapi apabila selepas itu ramai orang asing bekerja di sana terutama Bangladesh dan Nepal telah membuatkan pekerja tempatan tidak selesa bekerja dan ada di antara mereka yang telah berpindah ke tempat lain. Ini telah menyebabkan kawasan tersebut dibanjiri dan didominasi oleh pekerja asing”¹⁵

Sementara itu, perancangan awal dalam membentuk dasar pekerja asing telah dibuat dari peringkat kementerian. Ini menunjukkan setiap kementerian atau agensi kawal selia mempunyai pendekatan masing-masing dalam membentuk dasar yang berkaitan dengan pekerja asing seperti yang ditegaskan oleh agensi kawal selia yang ditemui:

“Pada asasnya, aspek utama yang menjadi fokus kami adalah aspek ekonomi seperti melibatkan nilai eksport, pasaran dan pelaburan yang dimiliki oleh industri serta pekerja tempatan sedia ada yang dimiliki oleh setiap majikan. Kadang-kadang menjadi suatu dilema kepada kami dalam membuat perancangan pengambilan pekerja asing sebab kalau kita bagi kurang kat industri takut perniagaan mereka terjejas dan business mereka tutup. Tapi kalau kita terlalu open takut orang tempatan tak dapat kerja sebab sektor perkilangan ini bukan 3D sangat sebab masih ada permintaan daripada pekerja tempatan...Cuma majikan suka kepada pekerja asing sebab mereka nak security of work tu saja”¹⁶

“Dalam sektor pertanian, kami sebenarnya lebih melihat kepada keperluan industri iaitu aspek ekonomi terlebih dahulu dan kemudian barulah kami melihat aspek lain seperti keselamatan dan sebagainya. Keselamatan yang dimaksudkan adalah bukan tradisional iaitu lebih kepada persaingan pekerjaan dengan orang tempatan....sektor pertanian ni tak ada nisbah macam kilang sebab orang tempatan memang tak berminat nak bekerja kerana sektor ini tergolong dalam 3D”¹⁷

“Bagi sektor perkhidmatan, pendekatan kami lebih kepada aspek ekonomi iaitu membantu majikan bagi jangka masa sederhana dalam mengatasi short labour. Kerajaan sebenarnya tidak dapat menolak kebergantungan kepada pekerja asing seratus peratus kerana ia akan menjejaskan sektor perkhidmatan. Walau bagaimanapun, kementerian juga masih mempertimbangkan aspek lain terutama persaingan pekerjaan dengan pekerja tempatan sebab kita tak mahu kehadiran pekerja asing akan menutup periuk nasi orang kita”¹⁸

¹⁵ Temu bual dengan Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia, di Kementerian Sumber Manusia, Putrajaya pada 17 September 2017

¹⁶ Temu bual dengan Bahagian Dasar Sektor III, Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri, di MITI, pada 25 November 2015

¹⁷ Temu bual dengan Bahagian Industri Tanaman, Ternakan dan Perikanan, Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani, di Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani, Putrajaya, pada 19 November 2016

¹⁸ Temu bual dengan Bahagian Perdagangan Dalam Negeri, KPDNKK, di KPDNKK, Putrajaya, pada 30 Oktober 2016

“Dalam isu migrasi ini tak kira sama ada pelarian, pekerja asing atau PATI tugas kami lebih kepada menjaga kedaulatan dan keselamatan sempadan negara daripada dicerobohi. Sebenarnya dalam JKKPA-PATI diwakili oleh menteri-menteri bagi setiap kementerian yang mempunyai kepentingan dalam hal ehwal pekerja asing ini seperti pelancongan, pertanian, MITI dan lain-lain. Setiap kementerian tersebut akan melihat core business masing-masing. Bila keadaan ini berlaku sudah tentu ada percanggahan tetapi masih terkawal. Ini kerana kami di bawah KDN akan lebih fokus kepada aspek keselamatan negara daripada melihat aspek ekonomi seperti kementerian yang lain”¹⁹

Daripada pandangan yang diberikan oleh responden di atas jelas menunjukkan pendekatan yang digunakan dalam membentuk dasar migrasi selalunya berkisar kepada dua aspek utama iaitu ekonomi dan keselamatan. Jika dilihat daripada respons yang diberikan jelas menunjukkan agensi kawal selia lebih menjurus kepada aspek ekonomi tetapi JTKSM dan JIM yang tidak mempunyai liabiliti sektor lebih melihat kepada aspek ancaman keselamatan. Kedua-dua aspek ini dianggap sebagai alat kepada kerajaan untuk membentuk dasar pekerja asing seperti yang ditegaskan oleh Azizah Kassim²⁰:

“Sebenarnya dalam polisi pekerja asing, kerajaan cuba sedaya upaya untuk seimbangkan di antara tuntutan ekonomi dan keselamatan. So, kerajaan akan menggunakan dua alasan ini untuk mengawal kemasukan pekerja asing. Kalau kerajaan nak get rid pekerja asing maka ia akan cakap pasal security threat tapi kalau nak pekerja asing akan cakap pasal pembangunan ekonomi la. Benda ni dah jadi lumrah dan yang lebih teruk lagi ada di antara menteri atau pemimpin yang mengatakan golongan warga asing tidak mengancam sebab ia selari dengan strategi dan dasar kementerian yang dijaga oleh mereka seperti Kementerian Pelancongan”²¹

Situasi di atas dilihat menjadi dilema kepada kerajaan untuk mempertimbangkan di antara kedua-dua aspek tersebut dalam membuat dasar migrasi. Jika kerajaan terlalu tegas dan rigid, maka golongan majikan akan menentang tetapi jika kerajaan tidak tegas, maka golongan pekerja dan masyarakat awam pula akan memberi tekanan. Ia seperti yang ditegaskan oleh Meyers (2000) tekanan yang wujud dalam pemilihan pendekatan dalam pembuatan pekerja asing akan mewujudkan dua kategori kerajaan iaitu ‘kuat’ dan ‘lemah’. Kerajaan ‘kuat’ dapat menangkis dan menahan segala tekanan daripada pelbagai pihak dan hanya menumpukan kepada agenda nasional sahaja. Tetapi kerajaan yang ‘lemah’ mudah dipengaruhi oleh tekanan daripada pihak-pihak tertentu. Dengan sebab itu, sesebuah kerajaan perlu tegas dan hanya menumpukan kepada kepentingan negara daripada kepentingan setiap kementerian. Walau bagaimanapun, penglibatan pelbagai pihak dalam pembuatan dasar pekerja asing sentiasa diperlukan untuk mendapatkan input dalam membentuk dasar migrasi yang efisien.

¹⁹ Temu bual dengan Bahagian Penguat kuasa Imigresen, di Jabatan Imigresen Malaysia, Putrajaya, pada 2 Jun 2016

²⁰ Profesor Azizah Kassim merupakan Felo Penyelidik Utama di Institut Kajian Malaysia dan Antarabangsa (IKMAS). Beliau merupakan profesor dalam bidang antropologi dan merupakan pakar dalam bidang kajian migrasi antarabangsa di Malaysia dan juga di peringkat antarabangsa.

²¹ Temu bual dengan Profesor Dr. Azizah Kassim, Felo Tamu Institut Kajian Malaysia dan Antarabangsa (IKMAS), UKM, di Perpustakaan Utama Universiti Malaya, pada 13 Januari 2015

KESIMPULAN

Daripada perbincangan di atas, jelas menunjukkan kebergantungan kepada pekerja asing adalah sesuatu yang sukar dielakkan dan ada ketika ia menunjukkan peningkatan keperluan terhadap mereka. Dengan sebab itu, kerajaan perlu membuat dasar dan program-program tertentu bagi merancang pengambilan pekerja asing di Malaysia. Pada dasarnya, isu migrasi khususnya pekerja asing sesuatu yang sensitif dan ia jarang dibincangkan secara terbuka terutama melibatkan proses pembuatan dasar dan pelaksanaannya. Seperti yang berlaku di negara-negara maju, isu-isu mengenai migrasi sering disembunyikan oleh kerajaan daripada pengetahuan umum kerana ia melibatkan sensitiviti terutama melibatkan perkauman, agama dan kewarganegaraan. Di Malaysia, ramai pihak kurang mengetahui bagaimana kerajaan dan pihak-pihak berkaitan membentuk dasar pekerja asing terutama dari aspek proses dan pendekatan yang diambil. Dengan sebab itu, orang ramai perlu diberi kefahaman dan pengetahuan terhadap proses dan pendekatan sesuatu dasar dibuat supaya segala komen dan kritikan yang diberikan berada di landasan yang betul.

Secara umumnya, dasar pekerja asing yang dibuat oleh kerajaan merupakan dasar jangka pendek. Ini kerana kerajaan perlu sentiasa reflek kepada kehendak industri dalam pengambilan pekerja asing. Pembuatan dasar pekerja asing melibatkan tiga peringkat iaitu pertama, di antara kementerian dengan pihak industry, NGO dan golongan pekerja. Kedua, melibatkan peringkat pelarasan yang perbincangan tersebut berlaku di antara kementerian yang berkaitan seperti KDN, KSM dan agensi kawal selia. Ketiga, adalah JKKPA-PATI yang dipengerusikan Timbalan Perdana Menteri yang melibatkan kementerian dan jabatan kerajaan yang berkaitan dengan pengurusan migrasi. Peringkat pertama dan kedua boleh dikategorikan sebagai penglibatan tidak formal dan yang ketiga dikategorikan sebagai perbincangan formal. Perbincangan pada peringkat ketiga ini yang akan membentuk dasar migrasi sama ada yang berkaitan dengan PATI atau pekerja asing. Aktor-aktor yang terlibat pada peringkat formal adalah terdiri golongan birokrat iaitu kementerian atau jabatan kerajaan yang mempunyai kepentingan dalam isu migrasi. Pada peringkat ini golongan industri atau majikan, pekerja, akademik dan NGO tidak dibenarkan dan mereka hanya berperanan memberi input yang diminta sahaja oleh pihak kementerian semasa perbincangan di peringkat pertama.

Selain itu, pendekatan yang digunakan oleh kerajaan dalam membentuk dasar pekerja asing adalah pelbagai tetapi ia lebih tertumpu kepada dua aspek utama iaitu ekonomi dan keselamatan. Pendekatan ini selalunya akan bersandarkan kepada beberapa aspek seperti prestasi ekonomi negara, tentangan masyarakat dan isu-isu yang timbul daripada pekerja asing. Tekanan yang diberikan oleh pihak tertentu seperti golongan majikan dan pekerja juga boleh menjadi sebab untuk dipertimbangkan dalam memilih pendekatan yang paling sesuai digunakan dalam pembuatan dasar. Pertentangan dalam pendekatan ini boleh menimbulkan konflik di antara jabatan dan kementerian tertentu dalam isu menguruskan pekerja asing. Ia juga wujud perdebatan mengenai pendekatan pengurusan pekerja asing di kalangan aktor-aktor tak rasmi yang lain seperti majikan, kesatuan sekerja pekerja, NGO, ahli politik dan ahli akademik. Selalunya golongan yang menggunakan pendekatan ekonomi adalah seperti agensi kawal selia yang terdiri daripada kementerian-kementerian yang berkaitan dan golongan majikan. Manakala, kementerian dalam negeri dan kesatuan sekerja pekerja lebih menekankan aspek keselamatan dalam pengambilan pekerja asing. Pertimbangan kepada elemen ini selalunya akan membawa kepada konflik kepentingan dalam perancangan pengambilan pekerja asing.

PERAKUAN

Sukacita kami ingin menzahirkan penghargaan kepada Kementerian Pendidikan Malaysia dan Universiti Utara Malaysia kerana membantu 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 dalam menjayakan kajian.

RUJUKAN

- Ahmad Atory Hussain. (1990). *Politik dan Dasar Awam Malaysia*. Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors Sd Bhd.
- AHM Zehadul Karim, Mohd Asri Abdullah and Mohd Isa Bakar. (1999). *Foreign Workers in Malaysia: Issues and Implications*. Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors Sdn Bhd.
- Azizah Kassim. (1997). Alien Workers in Malaysia: Their Inflow Patterns, Labour Utilization and Consequences. In Kenji Tsuchiya and Tsuyoshi Kato (Eds), *An Integrated Study on the Dynamics of The Maritime World of Southeast Asia* (pp.81-123). Kyoto University: Center for Southeast Asia Studies, 1997
- Azizah Kassim. (1987). The Unwelcome Guests: Indonesian Immigrants and Malaysia Public Responses.” *Southeast Asian Studies* 2, no.25, 265-278
- Azizah Kassim. (2012). *Dasar Pekerja Asing di Malaysia*, Bangi: Penerbit UKM
- Azizah Kassim and Ragayah Mat Zin. (2011). *Policy on Irregular Migrants in Malaysia: An Analysis of its Implementation and Effectiveness*. Discussion Paper Series No.34, Philippine Institute for Development Studies, Manila
- Bilson Kurus. (2004). Regional Migrant Workers Flows: Outlook for Malaysia. In Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin (Eds), *International Migration in Southeast Asia*, (pp. 331-350). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies
- Birkland, T. A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making 2nd Edition*. New York: M.E Sharpe.
- Castells, M. (1997). *The Power of Identity*. Oxford: Blackwell.
- Castle, S. (2004). Why migration policies fail?, *Ethnic and Racial Studies* 27 (2), 205-227
- Cornelius, W. A & Takeyuki Tsuda. (2004). Controlling Immigration: The Limits of Government Intervention. In W.A. Cornelius *et al.* (Eds), *Controlling immigration: A Global Perspectives* (2nd ed.), (pp.3-48). Carlifornia: Stanford University Press.
- Dye, Thomas R. (1995). *Understanding Public Policy 8th Edition*, New Jersey: Prentice Hall.
- Freeman, G. (1995). Modes of Immigration Politics in Liberal Democracies States. *International Migration Review* 29 (4), 881-913.
- Geddes, A. (2003). *The Politics of Migration and Immigration in Europe*, London: SAGE Publication.
- Hammar, T. (1985). Introduction. In Tomas Hammar (ed). *European Immigration Policy: A Comparative Study*, (pp.1-16). Cambridge: Cambridge University Press.
- Hollifield. J.F. (2000). The Politics of International Migration: How Can We ‘Bring the State Back In?’. In Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, J.F, *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, (pp.137-185). New York and London: Routledge.
- Hugo, G.J. (1993). Indonesian Labor Migration to Malaysia: Trends and Policy Implications. *Southeast Asian Journal of Social Sciences* 21 (1), 36-72
- Huntington, S.P. (1965). Political Development and Political Decay. *World Politics* 17 (3), 386-430
- Intan Suria Hamzah dan Sity Daud. (2016). Implikasi Kemasukan Pekerja Asing di Malaysia: Suatu Tinjauan Awal. *Jurnal Sains Insani*, 69-77

- Jopkke, C. (1998). Why Liberal States Accept Unwanted Immigration. *World Politics* 50 (2), 266-293
- Kanapathy, V. (2006). Migrant workers in Malaysia: An Overview. *Conference Proceedings. Workshop on an East Asian Cooperation Framework for Migrant Labour*, Kuala Lumpur, Malaysia.
- Kanapathy, V. (2008). Controlling Irregular Migration: The Malaysian Experience.” *Conference Proceedings. Regional Symposium on Managing Labour Migration in East Asia at Singapore.*
- 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.*
- McGahan, K., (2008). Managing Migration: The Politics of Immigration Enforcement and Border Control in Malaysia, *Phd Thesis*, University of Wisconsin-Madison.
- Mely. Caballero, Anthony and Emmers, R. (2000). Understanding the Dynamics of Securitizing Non Traditional Security. In Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers and Amitav Acharya (Eds), *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, (pp.1-12). Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Meyers, Eytan. (2000). Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis. *International Migration Review* 34 (4), 1245-1282.
- Mohamad Fauzi dan Muhd Ridhwan, Negara. (2014). Undang-Undang dan Tenaga Kerja Asing: Antara Ideal dan Realiti di Malaysia, *Malaysian Journal of Society and Space* 10 (1), 101-109.
- Money, J. (2010). Comparative Immigration Policy. (2010). In Robert Allen Denmark (Ed), *The International Studies Encyclopedia*, (pp. 1-32). West Sussex: Blackwell.
- Narayanan, S. and Lai, Y.W. (2005). The Cause and Consequences of Immigrant Labour in the Construction Sector in Malaysia. *International Migration* 43 (5), 32-57.
- Pillai, P. (1999). The Malaysian state’s response to migration. *Sojourn, Journal of Social Issues in Southeast Asia* 14 (1), 178-197
- Piper, N. (2004). Rights of Foreign Workers and the Politics of Migration in South-East and East Asia. *International Migration* 42 (5), 71-96
- Ramli Dollah et al. (2003). Pendatang Islam Filipina di Sabah: Satu Perhatian Dari Sudut Keselamatan. *JATI: Jurnal Jabatan Asia Tenggara Universiti Malaya*
- Ramli Dollah 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
- Riwanto Tirtosudarmo. (2004). Cross-Border Migration in Indonesia and The Nunukan Tragedy. In Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin (Eds), *International Migration in Southeast Asia*, (pp.331-351). Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Rohani Abdul Rahim et al. (2015). Pergerakan Bebas Pekerja Migran Dalam Penyediaan Khidmat Bagi Menjana Ekonomi Komuniti ASEAN: Isu dan Implikasi Perundangan Malaysia. *PAHMI 9th International Conference*. Yogyakarta State University.
- Rudolph, C., (2003). Security and the Political Economy of International Migration, *American Political Science Review* 97 (4), 603-620
- Spaan, Ernst., Naerssen, Ton Van & Gerard Kohl. (2002). Re-imaging Borders: Malay Identity and Indonesian Migrants in Malaysia. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93 (2), 160-172
- Tunde Patay. 2017. A Comparative Analysis of Migration Policies: (Best) Practices from Europe. *Acta Univ. Sapientiae, Economics and Business*, 5, 139-154

- Wan Shawaluddin dan Ramli Dollah. (2013). *Pendatang dan Isu Keselamatan di Sabah*, Kota Kinabalu: Universiti Malaysia Sabah
- Wiener, M. (1993). Security, Stability and International Migration, *International Security* 17 (3), 91-126.
- Whitaker, R. (1987). *Double Standard: The Secret History of Canadian Immigration*, Toronto: Lester and Orpen Dennys.
- Zarina Othman & Nor Azizan Idris. (2015). *Migrasi dan Keselamatan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Temu bual

- Bahagian Dasar Sektor III, Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri, pada 25 November 2015.
- Profesor Dr. Azizah Kassim, Felo Tamu Institut Kajian Malaysia dan Antarabangsa (IKMAS), UKM, pada 13 Januari 2015
- Pengurus Kanan, Unit Personel Binaan, Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan, pada 25 November 2017
- Bahagian Industri Tanaman, Ternakan dan Perikanan, Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani, pada 19 November 2016.
- Presiden *Malaysia Trade Union Congress* (MTUC), di Wisma MTUC, Subang Jaya, pada 18 November 2016
- Bahagian Perdagangan Negeri, Kementerian Perdagangan Dalam Negeri, Koperasi dan Kepenggunaan, pada 30 Oktober 2017
- Bahagian Unit Penggalakkan Inovasi dan Modal Insan, Kementerian Perusahaan Perladangan dan Komoditi, pada 26 November 2016
- Bahagian Pengurusan Sumber Manusia, Kementerian Pelancongan dan Kebudayaan Malaysia, pada 28 November 2016
- Presiden, *Malaysia Employer Federation* (MEF), pada 31 Oktober 2016.
- Presiden Pertubuhan Kebangsaan Agensi Pekerjaan Malaysia (PIKAP), 16 Januari 2014
- Pengarah Jabatan Tenaga Kerja Semenanjung Malaysia di Kementerian Sumber Manusia, pada 17 September 2017

MAKLUMAT PENULIS

Mohd Na'eim Ajis

School of Government, College of Law, Government and International Studies, Universiti Utara
Malaysia
naeim@uum.edu.my

Mohamad Faisol Keling

School of International Studies, College of Law, Government and International Studies, Universiti
Utara Malaysia
m.faisol@uum.edu.my

Ummu Atiyah Ahmad Zakuan

School of International Studies, College of Law, Government and International Studies, Universiti
Utara Malaysia
m.faisol@uum.edu.my

Zawiyah Mohd Zain

School of Government, College of Law, Government and International Studies, Universiti Utara
Malaysia
zmzain@uum.edu.my