

PEMBUATAN DAN PENTADBIRAN DASAR PEKERJA ASING DI MALAYSIA

Oleh

MOHD NA'EIM BIN AJIS

**Tesis yang diserahkan untuk memenuhi keperluan bagi
Ijazah Doktor Falsafah**

FEBRUARI 2015

PENGHARGAAN



Tidak ada daya dan kekuatan ku melainkan dengan pertolongan dan kekuatan Allah SWT. Selawat serta salam kepada junjungan besar Nabi Muhammad SAW untuk segenap alam yang membawa kesejahteraan dan syafaat kepada mereka yang beriman.

Alhamdulillah, bersyukur ke hadrat Allah SWT dengan limpah kurnia dan hidayah-NYA dapat saya menyiapkan tesis ini. Ucapan penghargaan tidak terhingga kepada penyelia saya Profesor Dr. Kamarulzaman Askandar yang banyak berkorban masa dan tenaga untuk membimbing saya sehingga penyelidikan ini dapat disiapkan. Banyak saya belajar daripada beliau sama ada dalam dunia akademik atau hubungan manusia seharian. Semoga beliau dirahmati, diberikan kesejahteraan dan kesihatan yang baik oleh Allah SWT.

Tanpa restu dan doa daripada ibu bapa mungkin kita tidak dapat menikmati kehidupan yang sejahtera di dunia dan akhirat. Justeru itu, ucapan terima kasih tidak terhingga kepada ayahanda Allahyarham Haji Ajis bin Husin dan bonda Hajah Basimah binti Haji Sulaiman yang sentiasa mendoakan dan memberi semangat serta tidak jemu-jemu menyokong saya sepanjang menjalankan penyelidikan ini. Tesis ini juga diabadikan kepada ayahanda Allahyarham Haji Ajis bin Husin yang telah kembali ke rahmatullah pada 26 Oktober 2012 iaitu semasa penyelidikan ini sedang dijalankan. Semoga roh Allahyarham ditempatkan bersama orang-orang yang beriman dan dirahmati oleh Allah SWT. Begitu juga, ucapan terima kasih kepada adik beradik saya Kak Midah, Abd Zaid, Deq Nor, Achik, Abang Long, Zairin dan

anak-anak saudara yang sentiasa mendoakan dan memberi sokongan moral dalam menyiapkan tesis ini. Tesis ini juga tanda pengorbanan dan sokongan isteri tercinta dan anak-anak. Oleh itu, ucapan terima kasih dan sayang kepada isteri yang dicintai Anis binti Mohd Saad dan anak-anak yang disayangi Muhammad Nuq'man al-Najmi, Muhammad Naufal al-Najmi, Azzalea Awatif al-Najmi dan Muhammad Naqeeb al-Najmi yang banyak berkorban masa demi melihat kejayaan saya. Mereka telah memberi seribu makna, kekuatan dan menjadi inspirasi kepada saya untuk menyiapkan tesis ini.

Di samping itu, ucapan penghargaan dan terima kasih juga diberikan kepada rakan-rakan di REPUSM iaitu saudara Aizat Khairi, Mior Khairul Azrin, Azman, Osha, Dr. Che Mohd Aziz, Dr. Ayesah dan saudari Eleanora Emkic serta Norazrina yang sentiasa memberi sokongan dan berkongsi ilmu bagi menjayakan tesis ini. Jutaan terima kasih juga kepada barisan responden yang terdiri daripada pembuat dasar, NGO dan ahli akademik iaitu Puan Aini Azila, Prof. Dr. Azizah Kassim, En. Hil Me Isa, Dr. Hanisah dan Cik Nurillyani, En. Khalid Atan, En. Mohd Azizi, Tn. Haji Mohd Zamberi, En. Razali Malik, Puan Saraya, Dato Haji Shamsuddin Bardan, Dato Raja Zulkepely Dahalan, En. Wan Ismail, Tn. Haji Zahari dan Prof. Madya Abdul Rahim Anuar yang sanggup berkongsi maklumat dan idea untuk menjayakan tesis ini. Semoga kalian semua sentiasa dicucuri rahmat oleh Allah SWT.

MOHD NA'EIM AJIS

Universiti Sains Malaysia

SUSUNAN KANDUNGAN

	MUKA SURAT
PENGHARGAAN	ii
SUSUNAN KANDUNGAN	iv
SENARAI JADUAL	ix
SENARAI RAJAH	xi
SENARAI ABREVIASI	xii
SENARAI LAMPIRAN	xv
ABSTRAK	xvi
ABSTRACT	xviii
BAB SATU: PENDAHULUAN	
1.1 Pengenalan	1
1.2 Latar Belakang Kajian	4
1.3 Kajian Migrasi	9
1.3.1 Pentadbiran dan Migrasi	10
1.3.2 Politik dan Migrasi	13
1.3.3 Ekonomi dan Migrasi	14
1.3.4 Rangkaian Sosial dan Migrasi	15
1.4 Penyataan Masalah	16
1.5 Persoalan Kajian	20
1.6 Objektif Kajian	21
1.7 Perbincangan Pembentukan Kerangka Kajian	22
1.8 Metodologi Kajian	27

1.8.1	Reka bentuk Kajian dan Pensampelan	27
1.8.2	Pengumpulan Data	29
1.8.2.1	Data Primer	29
1.8.2.2	Data Sekunder	30
1.8.3	Analisis Data	30
1.9	Skop dan Limitasi Kajian	31
1.10	Signifikan Kajian	34
1.11	Huraian Dalam Semua Bab	34
1.12	Kesimpulan Bab	37

BAB DUA: KONSEP, TEORI DAN KERANGKA ANALITIKAL

2.1	Pengenalan	39
2.2	Definisi Konsep	40
2.2.1	Dasar	40
2.2.2	Dasar Migrasi	41
2.2.3	Pekerja Asing	42
2.3	Perbincangan Teori-Teori dan Pendekatan	43
2.3.1	Pentadbiran dan Migrasi	44
2.3.2	Politik dan Migrasi	51
2.3.3	Keselamatan dan Migrasi	61
2.3.4	Ekonomi dan Migrasi	69
2.3.5	Rangkaian Sosial dan Migrasi	75
2.4	Perbincangan Dimensi-Dimensi Analitikal	80
2.4.1	Kelemahan Pentadbiran Dasar	80
2.4.2	Halangan Politik Domestik	85

2.4.3	Ketidakstabilan Struktur Makro	90
2.4.4	Perubahan Sosial Dalam Proses Migrasi	94
2.5	Penjelasan Kerangka Kajian: Teoretikal dan Analitikal	97
2.6	Kesimpulan Bab	103

BAB TIGA: SEJARAH DAN PENTADBIRAN MIGRASI DI MALAYSIA

3.1	Pengenalan	106
3.2	Latar Belakang Pentadbiran Migrasi di Malaysia	106
3.3	Pentadbiran Pekerja Asing	115
3.3.1	Sektor-Sektor Yang Dibenarkan dan Negara Sumber	115
3.3.2	Tempoh Perkhidmatan dan Lanjutan Tempoh Pekerja Asing	117
3.3.3	Kadar Bayaran Levi	118
3.3.4	Sistem Membekal dan Menguruskan Pekerja Asing	119
3.3.5	Syarat-Syarat Pengambilan Pekerja Asing	122
3.4	Dasar Kerajaan Berkaitan Pekerja Asing	127
3.5	Pengurusan PATI di Malaysia	140
3.6	Kesimpulan Bab	150

BAB EMPAT: DASAR PEKERJA ASING: PROSES PEMBUATAN, KRITERIA DAN KELAYAKAN

4.1	Pengenalan	152
4.2	Proses Pembuatan Dasar dan Aktor-Aktor Yang Terlibat	153
4.3	Pendekatan Dalam Pembuatan Dasar Pekerja Asing	160
4.4	Pengurusan Pekerja Asing di Pusat Kelulusan Setempat (<i>One Stop Center</i>)	165

4.5	Kelayakan dan Dokumen-Dokumen Yang Diperlukan Untuk Permohonan Pengambilan Pekerja Asing Mengikut Sektor	170
4.6	Kesimpulan Bab	181

BAB LIMA: FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI DASAR PEKERJA ASING

5.1	Pengenalan	183
5.2	Kelemahan Pentadbiran Dasar	184
	5.2.1 Kelemahan Pembuatan Dasar	184
	5.2.2 Kelemahan Sistem Pendaftaran Pekerja	195
	5.2.3 Kelemahan Penguatkuasaan Dasar	201
5.3	Halangan Politik Domestik	208
	5.3.1 Pengaruh Golongan Birokrat Terhadap Dasar Pekerja Asing	209
	5.3.2 Pengaruh Golongan Majikan atau Industri Terhadap Dasar Pekerja Asing	212
	5.3.3 Pengaruh Kesatuan Sekerja, Ahli Akademik dan NGO Terhadap Dasar Pekerja Asing	219
5.4	Ketidakseimbangan Struktur Makro	224
5.5	Perubahan Sosial Dalam Proses Migrasi	243
5.6	Kesimpulan Bab	256

BAB ENAM: RUMUSAN DAN CADANGAN

6.1	Pengenalan	258
6.2	Perbincangan Pembuatan Dasar, Aktor-Aktor Yang Terlibat dan Pendekatan Dasar	259
6.3	Rumusan Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Dasar Pekerja Asing Dan Hubungan Di antaranya	262

6.3.1	Kelemahan Pentadbiran Dasar	263
6.3.2	Halangan Politik Domestik	266
6.3.3	Ketidakseimbangan Struktur Makro	268
6.3.4	Perubahan Sosial Dalam Proses Migrasi	270
6.4	Hubungan Antara Faktor-Faktor Dalam Mempengaruhi Dasar	273
6.5	Cadangan Pembaikan Dasar Pekerja Asing	278
6.5	Kelemahan Kajian dan Cadangan Kajian Akan Datang	280

SENARAI RUJUKAN

LAMPIRAN

SENARAI JADUAL

		Muka surat
Jadual 1.1	Pecahan Kategori Responden Yang di Temu bual	29
Jadual 2.1	Penjelasan Proses Kerangka Kajian Dasar Pekerja Asing	100
Jadual 3.1	Negara Sumber dan Sektor	115
Jadual 3.2	Kadar Levi Pekerja Asing Mengikut Sektor (Sehingga Mac 2013)	117
Jadual 3.3	Senarai Panel Penanggung Insurans Bagi SPPA dan SPIKPA (Sehingga Disember 2011)	123
Jadual 3.4	Statistik Pekerja Asing Mengikut Negara dan Tahun (1998-2012)	127
Jadual 3.5	Kronologi Dasar-Dasar Yang Berkaitan Dengan Pekerja Asing	133
Jadual 3.6	Kesalahan dan Hukuman Bagi Pendatang Asing	140
Jadual 3.7	Kesalahan-Kesalahan Pihak Yang Memberi Bantuan Kepada PATI	144
Jadual 3.8	Jenis Kesalahan Di bawah ATIPSOM	147
Jadual 4.1	Kriteria dan Nisbah Kelayakan (Berorientasikan Eksport)	170
Jadual 4.2	Kriteria dan Nisbah Kelayakan (Bukan Berorientasikan Eksport)	170
Jadual 4.3	Kriteria dan Nisbah Kelayakan Restoran	172
Jadual 4.4	Nisbah Kelayakan Subsektor Pembersihan	173
Jadual 4.5	Kriteria dan Kelayakan Perkhidmatan Hotel Pelancongan	174
Jadual 4.6	Perkhidmatan SPA Pelancongan	174
Jadual 4.7	Kriteria dan Kelayakan Perkhidmatan Pusat Urutan Kaki	175
Jadual 4.8	Kriteria dan Kelayakan Perkhidmatan Golf	175
Jadual 4.9	Anggaran Keperluan Pekerja Mengikut Jenis Projek Pembinaan	176

Jadual 4.10	Syarat dan Prosedur Permohonan Pekerja Asing Dalam Sektor Perladangan	178
Jadual 4.11	Kriteria Kelulusan Pekerja Asing Mengikut Jenis Tanaman, Keluasan dan Bilangan Pekerja Bagi Sektor Perladangan	179
Jadual 4.12	Keluasan Minimum Layak Memohon Pekerja Asing Mengikut Jenis Tanaman dan Keluasan	179
Jadual 5.1	Statistik Operasi dan Tangkapan Oleh Jabatan Imigresen Malaysia dari Tahun 2009- Jun 2012	200
Jadual 5.2	KDNK (PPP) Malaysia Dengan Negara-Negara Serantau (US Dollar)	225
Jadual 5.3	Populasi dan Kadar Peningkatan Populasi Malaysia Dengan Negara-Negara Serantau	228
Jadual 5.4	Pengangguran Malaysia Dengan Negara-Negara Serantau	229
Jadual 5.5	Kadar Penyertaan Buruh di Malaysia Dengan Negara-Negara Serantau (Berumur 15 Tahun dan Ke atas)	231

SENARAI RAJAH

		Muka surat
Rajah 2.1	Kerangka Kerja Dasar Pekerja Asing	98
Rajah 6.1	Hubung kait Di antara Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Dasar Pekerja Asing	274

SENARAI ABREVIASI

AFL-CIO	:	<i>American Federation of Labour and Congress of Industrial Organization</i>
AKBG	:	Akademik Kemahiran Belia Golf
AMCHAM	:	<i>America Malaysia Chamber of Commerce</i>
APMM	:	Agensi Penguatkuasa Maritim Malaysia
AMPSPA	:	<i>Association of Malaysian Spas</i>
ATIPSOM	:	<i>Anti Trafficking in Person and Smuggling of Migrant</i>
ATM	:	Angkatan Tentera Malaysia
CIPE	:	Nisbah Pelaburan Modal Per-Pekerja
CIDB	:	Lembaga Pembangunan Industri Pembinaan
CLA	:	Majlis Hal Ehwal Buruh
DEB	:	Dasar Ekonomi Baru
ENE	:	<i>Electronic and Electric</i>
G2G	:	<i>Government to Government</i>
ITTP	:	Program Latihan Teknikal Industri
JCS	:	Sistem Penjodohan Pekerjaan
JKKPA-PATI	:	Jawatankuasa Khas Kabinet Mengenai Pekerja Asing dan Pemandang asing Tanpa Izin
JPK	:	Jabatan Pembangunan Kemahiran
JPA	:	Jabatan Perkhidmatan Awam
JIM	:	Jabatan Imigresen Malaysia
JACTIM	:	<i>Japanese Chamber of Trade and Industry Malaysia</i>
KDN	:	Kementerian Dalam Negeri
KFSB	:	<i>Korean Federation of Small Business</i>

KPDNKK	:	Kementerian Perdagangan Dalam Negeri, Koperasi dan Kepenggunaan
KSM	:	Kementerian Sumber Manusia
MAWSPA	:	<i>Malaysian Association of Wellness and Spa</i>
MEF	:	<i>Malaysian Employers Federation</i>
MGA	:	<i>Malaysian Golf Association</i>
MGTA	:	<i>Malaysian Golf Tourism Association</i>
MITI	:	Kementerian Perdagangan Antarabangsa dan Industri
MLVK	:	Majlis Latihan Vokasional Kebangsaan
MNC's	:	<i>Multi National Cooperation</i>
MOTAC	:	Kementerian Pelancongan dan Kebudayaan
MPIC	:	Kementerian Perusahaan Perladangan dan Komoditi Malaysia
MPOB	:	<i>Malaysia Palm Oil Board</i>
MTUC	:	<i>Malaysian Trade Union Congress</i>
NIA	:	<i>National Industry Association</i>
NUTW	:	<i>National Union of Transport Workers</i>
OSC	:	<i>One Stop Center</i>
PA	:	Pekerja Asing
PATI	:	Pendatang/Pekerja Asing Tanpa Izin
PBB	:	Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu
PBT	:	Pihak Berkuasa Tempatan
PDRM	:	Polis Diraja Malaysia
PGM	:	Pasukan Gerakan Am
PIKAP	:	Pertubuhan Kebangsaan Agensi Pekerjaan Malaysia
PLKS	:	Pas Lawatan Kerja Sementara

PPD	:	Pejabat Pertanian Daerah
PPN	:	Pejabat Pertanian Negeri
PR	:	Penduduk Tetap
RELA	:	Ikatan Relawan Rakyat Malaysia
RISDA	:	Pihak Berkuasa Kemajuan Pekebun Kecil Perusahaan Getah
SALM	:	Sijil Akreditasi Ladang
SPPA	:	Skim Pampasan Pekerja Asing
SKM	:	Sijil Kemahiran Malaysia
SPRM	:	Suruhanjaya Pencegahan Rasuah Malaysia
TOL	:	Tanah Pendudukan Sementara
TVET	:	Latihan, Pendidikan Vokasional dan Teknikal
UPP	:	Unit Pencegahan dan Penyeludupan
UNHCR	:	Suruhanjaya Tinggi Bangsa-Bangsa Bersatu Mengenai Pelarian
VOA	:	<i>Visa On Arrival</i>

SENARAI LAMPIRAN

- LAMPIRAN 1** Proses Permohonan Pekerja Asing
- LAMPIRAN 2** Norma Bilangan Pekerja Asing untuk Seksyen Tanaman
- LAMPIRAN 3** Norma Bilangan Pekerja Asing untuk Seksyen Perikanan
- LAMPIRAN 4** Norma Bilangan Pekerja Asing untuk Seksyen Ternakan
- LAMPIRAN 5** Contoh *Check Out Memo*
- LAMPIRAN 6** Koleksi foto pengkaji dengan sebahagian responden
- LAMPIRAN 7** Beberapa contoh soalan yang digunakan dalam temu bual

PEMBUATAN DAN PENTADBIRAN DASAR PEKERJA ASING DI MALAYSIA

ABSTRAK

Kemasukan pendatang asing khususnya pekerja asing ke Malaysia telah menyebabkan pelbagai dasar dibentuk oleh kerajaan untuk mengawalinya tetapi ia dilihat masih kurang berkesan bagi menangani masalah migrasi terutama isu kebanjiran PATI. Akibatnya, masalah migrasi ini telah mewujudkan jurang dasar (*policy gap*) iaitu percanggahan di antara matlamat dan hasil dasar. Oleh itu, kajian ini memfokuskan tentang dasar pekerja asing yang dilakukan oleh kerajaan dari segi proses pembuatan dasar, aktor terlibat dan faktor-faktor yang mempengaruhi dasar sehingga mewujudkan jurang dasar. Beberapa persoalan kajian telah diutarakan oleh pengkaji seperti bagaimanakah proses pembuatan dasar dilakukan, siapakah aktor-aktor yang terlibat, apakah pendekatan yang digunakan dalam membuat dasar, apakah faktor-faktor yang mempengaruhi dasar dan hubungan di antara faktor-faktor terbabit. Soalan-soalan tersebut dikemukakan bagi mencapai objektif kajian seperti mengenal pasti proses pembuatan dasar, aktor-aktor yang terlibat, pendekatan yang digunakan oleh kerajaan, menganalisis faktor-faktor yang mempengaruhi dasar pekerja asing dan hubungan di antara faktor-faktor tersebut. Di antara objektif tersebut, fokus utama kajian ini adalah berkaitan dengan empat faktor yang mempengaruhi dasar iaitu kelemahan pentadbiran dasar, halangan politik domestik, ketidakseimbangan struktur makro dan perubahan sosial dalam proses migrasi. Kajian ini berbentuk kualitatif dengan pengumpulan data dilakukan dalam dua bentuk iaitu primer dan sekunder. Hasil kajian mendapati proses pembuatan dasar melibatkan dua peringkat iaitu formal dan tidak formal. Secara umumnya, kerajaan akan bertindak balas dengan dua elemen utama dalam membuat dasar iaitu faktor

keselamatan dan ekonomi. Kajian juga mendapati terdapat empat faktor yang mempengaruhi dasar pekerja asing iaitu pertama, kelemahan pentadbiran dasar yang mengandungi tiga elemen utama iaitu pembuatan dasar, sistem pendaftaran dan kelemahan penguatkuasaan telah mempengaruhi dasar pekerja asing. Kedua, faktor halangan politik domestik mendapati golongan birokrat yang paling berpengaruh dan kumpulan berkepentingan terutama majikan hanya berpengaruh secara sektoral. Ketiga, faktor ketidakstabilan struktur makro iaitu yang melibatkan ketidakseimbangan aspek ekonomi dan sosial telah menjadi dilema dalam pembuatan dasar. Keempat, faktor perubahan sosial dalam proses migrasi mendapati pada masa kini peranan ejen boleh mendatangkan masalah kepada aspek penguatkuasaan migrasi. Kesimpulannya, kajian ini mendapati empat faktor berkaitan telah mempengaruhi dasar pekerja asing sehingga terbentuk jurang dasar. Empat faktor tersebut mempunyai kaitan di antara satu sama lain dalam mempengaruhi aspek pembuatan dan pelaksanaan dasar pekerja asing di Malaysia.

Kata Kunci: Dasar, Migrasi Antarabangsa, Pekerja Asing, Malaysia

THE MAKING AND ADMINISTRATION OF FOREIGN WORKER POLICY IN MALAYSIA

ABSTRACT

The inflow of foreign workers into Malaysia has caused the formation of various policies to control this situation. However, they are still seen as ineffective in managing the problem of migration particularly the overflow of illegal immigrants. As a result, this migration problem has created a policy gap which is a contradiction between its objectives and outcomes. This research has focuses on the foreign worker policy, in terms of the policy making process, actors involved and the factors that have influenced the policies and which have created the policy gap. Some research questions have been highlighted such as how the process of making policies was done, who were involved, what were the approaches used to make the policies, what factors that influenced the policies and the relationship between the factors involved. The questions are to achieve the research objectives which include to identify the process of policy making, the actors involved, the approaches adopted by government, to analyze the factors that influenced the foreign worker policies and the relation between the mentioned factors. The main focus of this research is related to the four factors that influenced the policy which are flawed policy administration, political domestic constraint, imbalance of macro structure and social changes of the migratory process. This is a qualitative research with primary and secondary collected. The research finds that the process of policy making involved two levels which are formal and informal. In principle, the government will respond to the two main elements of policy making that are economic and security factors. The research also finds that the foreign workers policy has been influenced by four factors. First, the flawed policy administration which includes policy making, registration system

and weak enforcement. Second, political domestic constraint where influential bureaucrats and the interest groups particularly employers have influence in certain sectors. Third, the imbalance of macro structure shows that the economic and social aspects have become a dilemma in policy making. Fourth, the social changes in migratory process finds that the role of agent nowadays can cause problems in the aspect of migration enforcement. To conclude, this research finds that the four related factors have influenced the foreign worker policy which in turn has created this policy gap. The four factors are related with one another in influencing the making and implementation of foreign worker policy in Malaysia.

Keywords: Policy, International Migration, Foreign Workers, Malaysia

BAB SATU

PENDAHULUAN

1.1 PENGENALAN

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.¹ Pergerakan manusia daripada satu negara ke negara yang lain telah menjadi sebahagian proses pembangunan sosial dalam struktur ekonomi dunia yang serba kompetitif. Perkembangan ini secara tidak langsung telah memberi kesan ekonomi terutama kepada individu, negara pengeksporth dan negara pengimport pekerja asing. Selalunya faktor migrasi sering dikaitkan dengan aspek ekonomi seperti kemiskinan dan pengangguran yang tinggi, namun ada sesetengah keadaan migrasi berlaku disebabkan faktor-faktor seperti peperangan, bencana alam dan pergolakan politik di negara sumber.²

Menurut Laporan Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB), populasi yang ditunjukkan di Asia Tenggara selepas Perang Dunia Kedua telah meningkat secara mendadak daripada 178 juta pada tahun 1950 kepada 522 juta pada tahun 2000.³ Pada amnya, di peringkat global jumlah yang terlibat dengan migrasi rentas sempadan agak kecil. Tetapi dengan tertumpunya sejumlah besar pekerja migran di

¹ Bilson Kurus, "Regional Migrant Workers Flows: Outlook for Malaysia," In International Migration in Southeast Asia, eds. Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), hlm 331-350.

² P. Ramasamy, "International Migration and Conflict: Foreign Labour in Malaysia," in International Migration in Southeast Asia, eds. Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), hlm 273-295.

³ United Nations, World Population Prospects: The 2000 Revision 1: Comprehensive Tables, New York, United Nations, 2002.

beberapa negara destinasi sahaja dan dalam bidang kerja tertentu, kehadiran mereka menjadi amat ketara.⁴ Menurut Graeme J. Hugo, Malaysia merupakan sebuah negara di Asia Tenggara yang berperanan sebagai penerima dan penyumbang kepada tenaga kerja asing.⁵ Namun begitu, daripada kedua-dua peranan tersebut Malaysia dilihat lebih popular menjadi negara 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 80-an dan 90-an. Banyak sektor seperti perladangan, pembinaan, pembuatan dan perkhidmatan pada masa itu telah bergantung secara relatif kepada tenaga asing.⁶

Aktiviti pembangunan terancang selepas merdeka khususnya di bawah Dasar Ekonomi Baru telah menghasilkan beberapa faktor sosioekonomi yang menggalakkan penggajian pekerja asing. Sektor pembuatan menjadi penjana utama pekerjaan akibat kemerosotan sektor pertanian terutama di antara tahun 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.⁷ Justeru itu, Manuel Castells berpendapat kekayaan, teknologi dan kuasa antarabangsa telah mengakibatkan masyarakat dunia

⁴ Azizah Kassim, *Dasar Pekerja Asing di Malaysia* (Bangi: Penerbit UKM, 2012), hlm 14.

⁵ Graeme J. Hugo, "International Migration in Southeast Asia Since World War II," in *International Migration in Southeast Asia*, eds. Aris Ananta and Evi Nurvidya Arifin, (Singapore: Institute of Southeast Asian Studies, 2004), hlm 51.

⁶ Suresh Narayanan and Yew Wah Lai., "The Cause and Consequences of Immigrant Labour in the Construction Sector in Malaysia". *International Migration* 43, no.5 (2005): hlm 38.

⁷ Azizah Kassim, 2012, *op. cit.* hlm 22.

mengalami suatu perubahan yang pesat.⁸ Era globalisasi dan informasi dunia telah meningkatkan integrasi ekonomi, dan menyebabkan kerajaan sukar mengawal aktiviti rentas sempadan. 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.

Sehubungan itu, dengan perkembangan aktiviti industri dan ekonomi yang pesat di Malaysia telah menyebabkan kemasukan pendatang asing terutamanya pekerja asing adalah sesuatu yang sukar dielakkan. Kekurangan sumber tenaga kerja tempatan bagi sektor-sektor tertentu menyebabkan peluang-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. Kewujudan PATI ini berlaku apabila ramai di kalangan pekerja asing yang bekerja di Malaysia telah tinggal melebihi tempoh masa yang dibenarkan. Untuk mengatasi masalah tersebut, kerajaan telah mewujudkan pelbagai dasar dan program untuk mengimbangi permintaan tenaga kerja asing supaya ia tidak menjadi suatu krisis dalaman terutamanya di antara kumpulan pro dan anti- migran di Malaysia. Tetapi dengan peningkatan jumlah PATI yang semakin meningkat dan pelbagai masalah yang dikaitkan dengan pekerja asing, maka boleh diandaikan dasar dan program yang dibuat dan dilaksanakan kurang berjaya.

⁸ Manuel Castells, *The Power of Identity* (Oxford: Blackwell, 1997), hlm 6.

Oleh itu, dalam kajian ini pengkaji akan melihat faktor-faktor yang mempengaruhi dasar kerajaan sehingga menyebabkan isu-isu yang berkaitan pekerja asing sukar untuk ditangani secara efisien. Di samping itu, kajian ini juga akan mengenal pasti bagaimana pembentukan dan pelaksanaan dasar pekerja asing dilakukan serta kaedah-kaedah yang diguna pakai bagi pengurusan pengambilan pekerja asing di Malaysia.

1.2 LATAR BELAKANG KAJIAN

Perkembangan ekonomi Malaysia yang pesat terutama di antara tahun 1970-an hingga 1990-an telah menjadikan aktiviti ekonomi berjalan seperti dirancang dan transisi ekonomi daripada pertanian kepada industri telah berlaku. Pada tempoh tersebut ekonomi Malaysia telah menunjukkan perkembangan yang memberangsangkan dengan kadar purata 6.7 peratus setahun. Pada tempoh di antara 1991-1995 perkembangan ekonomi Malaysia adalah pada paras 8.4 peratus iaitu lebih tinggi daripada sasaran yang ditetapkan oleh negara iaitu 7.0 peratus. Perkembangan ekonomi ini telah menyebabkan kemasukan pekerja asing yang pada asalnya dihadkan bagi sektor pembinaan dan pertanian telah merebak ke sektor-sektor lain seperti pembuatan dan perkhidmatan. Bahkan sesetengah sektor seperti restoran, hotel, pembantu rumah, pembantu jualan dan pekerja keselamatan telah dikuasai oleh pekerja asing, yang pada hakikatnya boleh diisi oleh pekerja tempatan.⁹ Timbalan Perdana Menteri Malaysia Abdullah Ahmad Badawi telah menegaskan seperti berikut:

“Kita mahu mengurangkan pengambilan pekerja asing tetapi kalau nak terus berhentikan (kemasukan mereka) pada waktu ini, ia

⁹ Lihat AHM Zehadul Karim, Mohd Asri Abdullah and Mohd Isa Bakar. *Foreign Workers in Malaysia: Issues and Implications* (Kuala Lumpur: Utusan Publications and Distributors Sdn Bhd, 1999), hlm 49.

mungkin menjejaskan industri yang sangat bergantung kepada mereka”¹⁰

Jelas menunjukkan Malaysia masih bergantung kepada tenaga kerja asing dalam sektor-sektor yang kurang mendapat sambutan daripada penduduk tempatan. Keadaan ini telah menyebabkan permintaan kepada tenaga buruh asing semakin meningkat dan secara tidak langsung ia telah mengubah struktur pasaran tenaga buruh secara signifikan. Pembangunan terancang yang berlaku selepas merdeka khususnya di bawah Dasar Ekonomi Baru menghasilkan faktor sosioekonomi yang menggalakkan pengajian pekerja asing. Antara tahun 1986 hingga 1990 peranan sektor pertanian sebagai penjana utama pekerjaan mula merosot. Mulai 1991 sektor pembuatan menjadi penjana utama pekerjaan dan hal ini telah merangsang proses urbanisasi dan industrialisasi.¹¹ Pertumbuhan ekonomi yang pesat juga telah menyebabkan ketidakseimbangan gaji serantau. Menurut Chris Manning dan Pradip Bhatnagar, pendapatan per kapita rakyat Malaysia adalah sepuluh kali lebih tinggi daripada negara-negara sumber yang berpendapatan rendah seperti Indonesia dan Filipina.¹² 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. Dennis R. Appleyard berpendapat perubahan pengaliran migrasi adalah bergantung kepada struktur

¹⁰ _____ . Pengambilan pekerja asing tidak boleh dihentikan: Pak Lah. Utusan Malaysia. 3 Mei 2001, hlm 3.

¹¹ Azizah Kassim, 2012, *op. cit.* hlm 22.

¹² Chris Manning and Pradip Bhatnagar, “Coping with cross-border labour flows within Southeast Asia,” in *Labour Migration and Border Control in Asia*, eds. Amarjit Kaur and Ian Metcalfe (Great Britain: Anthony Row Ltd, 2006), hlm 55.

ekonomi sesebuah negara.¹³ Dasar-dasar migrasi bagi kedua-dua negara penerima dan penghantar, dan 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 kerajaan di negara penerima. Menurut Azizah Kassim, dasar mengenai pekerja asing dilaksanakan secara sementara.¹⁴ Ini kerana strategi dan instrumen yang digunakan sentiasa berubah-ubah sebagai respons kepada prestasi ekonomi, kestabilan politik, keselamatan dan sosiobudaya. Bagi memenuhi permintaan tenaga buruh terutama semasa tempoh pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru, kerajaan terpaksa membuat pelbagai dasar bagi mengawal kemasukan pekerja asing ke Malaysia. Dasar migrasi yang dilakukan boleh dibahagikan kepada dua peringkat iaitu fasa pertama di antara tahun 1970 hingga 1980 dan fasa kedua adalah antara 1981 hingga 1988. Bagi fasa pertama dasar kerajaan terhadap pengambilan pekerja asing agak terbuka dan mewujudkan halangan perundangan yang minimum. Contohnya majikan boleh mengambil pekerja Indonesia sama ada daripada rumah kongsi atau setinggan dan juga boleh mendapatkan daripada ejen persendirian yang akan mencari di Indonesia. Fasa kedua, kerajaan telah menstrukturkan pengurusan pekerja asing dan telah menyediakan saluran pengambilan yang rasmi untuk mengambil pekerja asing terutama dari Indonesia. Di samping itu, kerajaan juga telah menandatangani perjanjian dengan negara sumber iaitu pada tahun 1984 dengan Indonesia dan tahun 1985 dengan Filipina.¹⁵

¹³ Dennis R. Appleyard, "International Migration Concept," in *The Impact of International Migration on Developing Countries*, ed. Dennis R. Appleyard (Paris: OECD, 1989), hlm 9.

¹⁴ Azizah Kassim, 2012, *op. cit.* hlm 37.

¹⁵ Amarjit Kaur, Mobility, "Labour Mobilisation and Border Controls: Indonesia Labour Migration to Malaysia Since 1900", 15th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia 29

Namun begitu, kemasukan pekerja asing yang tidak dikawal terutama yang masuk secara tidak sah telah mengundang pelbagai masalah yang boleh mengancam kesejahteraan dan kepentingan awam seperti penglibatan dalam jenayah, masalah sosial, persaingan ekonomi dengan penduduk tempatan dan lain-lain lagi. Contohnya, Kementerian Dalam Negeri pernah mengumumkan bahawa sebanyak 14,809 atau 39.5 peratus daripada 37,446 banduan di Malaysia kebanyakannya ialah pendatang asing yang telah terlibat dengan pelbagai kesalahan jenayah. Jumlah ini dikatakan telah melebihi 28 peratus daripada kapasiti yang boleh ditanggung oleh penjara-penjara di Malaysia.¹⁶ Dalam aspek sosial pula, golongan pekerja asing dikaitkan dengan isu kesihatan. Contohnya, pada tahun 1992 kerajaan telah mengumumkan 30 peratus daripada 337 ribu pekerja asing telah dijangkiti HIV. Ini kerana ada di antara pekerja asing yang bekerja di Malaysia tidak melalui pemeriksaan kesihatan yang ditetapkan dan akibatnya telah membawa bersama penyakit-penyakit yang berjangkit. Kebanyakan pekerja-pekerja asing yang datang adalah dari negara-negara mundur dan mempunyai tahap pengawalan kesihatan yang rendah. Dengan itu, kerajaan telah mengeluarkan peraturan baru supaya setiap pekerja asing yang ingin bekerja perlu melalui dua proses saringan kesihatan iaitu di negara asal dan di Malaysia.¹⁷

Bagi mengawal kemasukan dan kesan-kesan yang disebabkan oleh pekerja asing, kerajaan telah membuat beberapa dasar dan langkah penguatkuasaan jangka pendek untuk menyelesaikan isu PATI dan pekerja asing. Contohnya pada tahun 1992 kerajaan telah memperkenalkan dasar bagi membanteras PATI dan di antara

June-2 July, *Conference Proceedings: Canberra, 2004*, hlm 18. Perbincangan lanjut mengenai sejarah dasar migrasi dalam Bab 3.

¹⁶ Wan Marzuki, "Kebanjiran Pendatang Tanpa Izin Perlu Kawalan Drastik," *Utusan Malaysia*, 8 Julai 2008, hlm 5.

¹⁷ _____, "Estimate of HIV Carriers," *New Strait Times*, 30 Julai 1992.

program yang diperkenalkan ialah program Ops Nyah 1 iaitu kawalan sempadan dan memperkenalkan program tertentu, dan Ops Nyah 2 iaitu berkaitan tangkapan terhadap PATI. Dalam program ini kerajaan telah menawarkan pengampunan dan menghendaki PATI menyerah diri, mendapatkan dokumen sementara daripada kedutaan (*calling visa*) dan pulang melalui saluran yang sah tanpa apa-apa tindakan undang-undang kerana melanggar Akta Imigresen 1959/63 dan Akta Kerja 1955 di Malaysia.¹⁸ Pada tahun 2005, sistem pengurusan pekerja asing disusun semula dan banyak perubahan telah dibuat dalam pengendalian dasar pekerja asing di Malaysia. Tugas penapisan permohonan untuk mendapatkan kebenaran mengajikan pekerja asing telah diambil alih oleh Pusat Kelulusan Setempat (PKS) di Bahagian Pengurusan Pekerja Asing di bawah Kementerian Dalam Negeri.¹⁹

Manakala, pada tahun 2010 Jawatankuasa Khas Kabinet Pekerja Asing-Pendatang Asing Tanpa Izin (JKKPA-PATI) telah memutuskan bahawa kemudahan *Visa On Arrival* (VOA) dimansuhkan kepada beberapa negara tertentu yang berpotensi menjadi PATI seperti China, India, Nepal, Bhutan dan Bangladesh. Ini kerana kerajaan berpendapat ramai di kalangan pendatang asing yang terdiri daripada pelancong asing telah menyalahgunakan VOA dengan tinggal melebihi tempoh yang dibenarkan terutama untuk tujuan pekerjaan.²⁰ Pada tahun 2011 pula, Kementerian Dalam Negeri (KDN) telah mengambil inisiatif untuk memperkenalkan Program Penyelesaian Menyeluruh Pekerja/Pendatang Asing Tanpa Izin atau dikenali sebagai Program 6P (Pendaftaran, Pemutihan, Pengampunan, Pemantauan, Penguatkuasaan dan Pengusiran). Program ini sangat penting terutama dalam menangani isu PATI yang sehingga kini masih sukar untuk mencari penyelesaiannya. Ia berfaedah

¹⁸ Azizah Kassim, 2012 *op. cit.* hlm 37-44.

¹⁹ Ibid, hlm 39.

²⁰ _____, "Pemansuhan VOA berkuat kuasa 16 Ogos 2010," Utusan Malaysia. 13 Ogos 2010, hlm 3.

kepada kerajaan dalam memperoleh data dan maklumat terperinci terutama untuk mengetahui maklumat sebenar keperluan tenaga kerja asing supaya ia bertepatan dengan keperluan semasa serta diimbangi dengan faktor keselamatan.²¹ Dasar-dasar yang dibentuk dan penguatkuasaan yang dilakukan oleh kerajaan ini adalah untuk meningkatkan kecekapan dan menutup ruang kelemahan yang berlaku dalam pentadbiran dasar terhadap pekerja asing. Penguatkuasaan ini dilihat akan berterusan, bahkan kerajaan perlu memperuntukkan bajet yang besar dalam melaksanakannya jika punca utama yang mempengaruhi dasar migrasi masih tidak dapat dikenal pasti. Oleh sebab itu, kajian ini adalah untuk mengenal pasti faktor-faktor yang mempengaruhi dasar pekerja asing sama ada dalam konteks pembuatan atau pelaksanaan sehingga ia boleh memberi pelbagai implikasi kepada negara. Dengan mengetahui faktor-faktor tersebut, maka isu-isu yang berkaitan pekerja asing seperti jumlah kemasukan, tempoh kemasukan dan aktiviti yang diceburi dapat dikawal serta dapat meminimumkan masalah yang sering ditimbulkan oleh golongan migran khususnya pekerja asing.

1.3 KAJIAN MIGRASI

Pengkaji telah membuat beberapa rujukan terhadap bahan-bahan yang diterbitkan oleh pengkaji dan penulis terdahulu mengenai isu pekerja asing yang berlaku sama ada negara-negara di Asia, Eropah atau Amerika Utara. Pengkaji telah membahagikan rujukan kajian migrasi ini kepada beberapa bahagian berdasarkan dimensi atau pemboleh ubah yang hendak dikaji seperti pentadbiran, politik, ekonomi, dan rangkaian sosial.

²¹ Angelina Sinyang, "Ada PATI jadi majikan- Hishammuddin," Utusan Malaysia, 21 September 2011, hlm 7.

1.3.1 Pentadbiran dan Migrasi

Dalam pentadbiran dan migrasi, terdapat dua elemen utama yang berkaitan dengan pentadbiran dasar migrasi akan dibincangkan iaitu pembentukan dan pelaksanaan dasar. Ini kerana elemen-elemen tersebut dilihat menjadi kerangka utama dalam pengkajian ini. Di samping itu, bahagian ini juga akan membincangkan mengenai teori-teori berkaitan dengan pentadbiran dasar migrasi seperti teori institusionalisme dan keselamatan.²²

Elemen pentadbiran dasar, melibatkan aspek seperti proses pembuatan, pihak-pihak yang terlibat dan hasil dasar yang dibuat sama ada di peringkat organisasi atau kerajaan. Pihak-pihak yang terlibat boleh dibahagikan kepada dua bentuk iaitu formal dan tidak formal.²³ Dalam aspek pembuatan dasar, kadangkala kerajaan dalam dilema untuk mengimbangi di antara tuntutan ekonomi dan keselamatan. Dengan sebab itu dasar yang dibuat oleh kerajaan dilihat tidak jelas di antara matlamat dan hasilnya. Dua elemen ini menjadi alat utama untuk sesebuah kerajaan membentuk dasar migrasi. Contohnya dalam isu ekonomi, banyak negara telah menumpukan kepada agenda pembangunan ekonomi, dan negara-negara maju dan membangun telah mengambil pekerja asing bagi mengerakkan aktiviti ekonomi tersebut.²⁴ Isu keselamatan dan migrasi merupakan suatu proses pembinaan sosial yang wujud dalam sesebuah negara dan ia juga banyak melibatkan andaian-andaian

²² Eytan Meyers, "Theories of International Immigration Policy: A Comparative Analysis," *International Migration Review* 34, no.4 (2000): hlm 1251.

²³ Lihat dalam Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy* 8th Edition (New Jersey: Prentice Hall, 1995), hlm 38-39. Fesler pula telah menerangkan mengenai elemen-elemen yang wujud dalam teori sistem (James W. Fesler, *Public Administration: Theory and Practice* (New Jersey: Prentice Hall, 1980), hlm 30-31). Manakala, Birkland membincangkan mengenai aktor-aktor yang terlibat dalam proses pembuatan dasar (Thomas A. Birkland, *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts and Models of Public Policy Making* 2nd Edition (New York: M.E Sharpe, 2005), hlm 53).

²⁴ Lihat Mely Caballero-Anthony and Ralf Emmers. "Understanding the Dynamics of Securitizing Non Traditional Security," in *Non-Traditional Security in Asia: Dilemmas in Securitization*, eds. Mely Caballero-Anthony, Ralf Emmers and Amitav Acharya (Hampshire: Ashgate Publishing Limited, 2000). Lihat juga dalam Barry Buzan, Ole Waever dan Jaap de Wilde, *Security: New Framework For Analysis* (London: Lynne Rienner Publisher, 1998).

terhadap golongan migran.²⁵ Selalunya golongan migran akan menjadi subjek kepada ancaman keselamatan akibat daripada kesan-kesan negatif yang dikaitkan dengan mereka.²⁶

Manakala, elemen pelaksanaan dasar selalunya berkisar kepada penguatkuasaan sama ada dalam negara atau di sempadan. Menurut, Grete Brochman kawalan dasar migrasi adalah berlainan di antara satu negara dengan yang lain.²⁷ Beliau telah mengenal pasti lima perkara utama yang perlu diberi perhatian dalam kajian kawalan migrasi iaitu pertama, dasar migrasi di negara asal boleh mempengaruhi seseorang untuk keluar; kedua, dasar kawalan di negara destinasi; ketiga, kawalan kemasukan di pintu masuk sesebuah negara; keempat, kawalan terhadap penglibatan migran dalam sektor pekerjaan dan kelima, dasar tamat tempoh untuk kembali ke negara asal. Pembentukan dan pelaksanaan dasar migrasi sering berdepan dengan cabaran kerana terdapat beberapa faktor yang mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut boleh menyebabkan sesuatu dasar yang dibuat gagal dilaksanakan dan akhirnya ia membentuk jurang dasar. Pengkajian mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi dasar migrasi sehingga membentuk jurang dasar adalah fokus utama dalam penyelidikan ini.²⁸

²⁵ Lihat Myron Wiener, "Security, Stability and International Migration," *International Security* 17, no.3, (1993): hlm 98.

²⁶ Lihat Kevin McGahan, "Managing Migration: The Politics of Immigration Enforcement and Border Control in Malaysia" (Phd Thesis. University of Wisconsin-Madison, 2008). Beliau telah mengemukakan tiga teori dan pendekatan iaitu *global-convergence theory*, *domestic politics theory* dan *securitization theory* semasa menjalankan kajian politik dalam pengurusan migrasi di Malaysia. Lihat juga Michael C Williams, *Words, Images, Enemies: Securitization and International Politics*, *International Studies Quarterly* 47(2003): hlm 511.

²⁷ Lihat Grete Brochmann, "Controlling immigration in Europe: Nation state dilemmas in an International Context," in *International Migration Processes and interventions*, eds. H. Van Amersfoort and J. Doornik (Amsterdam: Institute for Migration and Ethnic Studies, 1998), hlm 22-42.

²⁸ Lihat Wayne Cornelius dan Takeyuki Tsuda mencadangkan empat faktor yang boleh mempengaruhi dasar kawalan pendatang asing iaitu kelemahan dasar, tekanan politik tempatan, pembentukan dasar-dasar yang sangat kabur dan tuntutan struktur makro ekonomi sesebuah negara. Keempat-empat elemen ini boleh menerangkan jurang dasar yang wujud dalam dasar kawalan migrasi di sesebuah negara (Wayne A. Cornelius & Takeyuki Tsuda, "Controlling Immigration: The Limits of

Terdapat juga beberapa penulisan dan kajian dari pengkaji tempatan mengenai elemen pentadbiran dasar migrasi seperti Azizah Kassim, Vijayakumari Kanapathy, Bilson Kurus, P. Ramasamy, Patrick Pillai dan Amarjit Kaur. Azizah Kassim telah banyak menulis dan mengkaji mengenai isu migrasi sama ada dari aspek sosiologi, ekonomi, perundangan dan politik.²⁹ Beliau mengakui penulisan tempatan mengenai dasar migrasi di Malaysia bermula agak lewat iaitu pada awal 1990-an. Ini kerana sebelum ini kebanyakan penulis dan pengkaji dalam bidang migrasi antarabangsa banyak memberi tumpuan kepada aspek lain seperti ekonomi, demografi dan sosiologi. Beliau sendiri telah melakukan langkah pertama dalam mengupas inti-pati dasar migrasi di Malaysia pada tahun 2008.³⁰ Penulisan tersebut membincangkan mengenai kenapa pelaksanaan dasar migrasi tidak dapat membendung masalah mengenai penggajian pekerja asing. Sementara itu, penulis tempatan lain adalah seperti Vijayakumari Kanapathy. Beliau telah membincangkan dasar yang dibuat oleh kerajaan dalam memerangi isu PATI secara pendekatan sejarah.³¹ Beliau telah membahagikan dasar kerajaan dalam mengawal isu PATI kepada tiga fasa iaitu fasa pertama dari tahun 1950-an hingga awal tahun 1980-an,

Government Intervention,” in *Controlling immigration: A Global Perspectives* (2nd ed.), eds. W.A. Cornelius et al, (California: Stanford University Press, 2004), hlm 3-48). Stephen Castles telah mencadangkan tiga alasan yang menyebabkan kegagalan dasar migrasi iaitu perubahan sosial dalam proses migrasi, globalisasi dan pembahagian negara-negara Utara-Selatan, dan isu-isu yang berlaku dalam sistem politik di negara asal dan negara destinasi pendatang asing (Stephen Castles, *Why migration policies fail?*, *Ethnic and Racial Studies* 27,(2004)).

²⁹ Di antara penulisan beliau dalam bidang migrasi adalah seperti Azizah Kassim. 1986. *Indonesia immigrants and urban squatting in Kuala Lumpur, Malaysia*. *Indonesia Circle* 40; _____. 1995. *Amnesty for illegal foreign workers in Malaysia: some attendant problems*. *Manusia dan Masyarakat*: 9-26; _____. “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*, eds. Tsuchiya K. & Kato T. (Kyoto: Kyoto University, 1997); _____. *Management of foreign Labour: A Malaysian experience*. Kertas kerja dibentangkan di 2nd Asia Pacific Conference on Sociology, Universiti Malaya, 18-20 September, 1997.

³⁰ Azizah Kassim, 2012, *op. cit.* hlm 19.

³¹ Vijayakumari Kanapathy, “Controlling Irregular Migration: The Malaysian Experience,” Paper presented at Regional Symposium on Managing Labour Migration in East Asia at Singapore, May 16-18, 2007, hlm 25. Lihat juga Patrick Pillai yang membincangkan mengenai isu migrant dari aspek pentadbiran kerajaan (Patrick Pillai, “The Malaysian state’s response to migration. *Sojourn, Journal of Social Issues in Southeast Asia* 14,1 (1999): hlm 178-197).

fasa kedua dari pertengahan tahun 1980-an hingga 1997 dan fasa ketiga dari 1997 ke atas. Manakala, Amarjit Kaur membincangkan mengenai kawalan sempadan dan dasar migrasi yang telah dilaksanakan di Malaysia semasa dan selepas zaman penjajahan.³² 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.³³

1.3.2 Politik dan Migrasi

Dalam konteks politik dan migrasi, elemen utama yang hendak dilihat ialah bagaimana pengaruh aktor tertentu di sesebuah negara seperti golongan birokrat, peniaga, majikan, kesatuan sekerja, ahli akademik dan NGO mempengaruhi dasar pekerja asing. Pengaruh aktor tertentu, menerangkan bagaimana dasar migrasi di negara yang mengamalkan sistem demokrasi terdedah dengan tekanan daripada kumpulan berkepentingan dan bagaimana bentuk tekanan yang diberikan. Dengan sebab itu, perbincangan mengenai kumpulan berkepentingan telah mewujudkan suatu konsep dikenali sebagai *client politics* yang telah dipopularkan oleh Gary Freeman.³⁴ Beliau berpendapat kumpulan majikan atau ahli perniagaan mempunyai pengaruh

³² Kaur, 2004, *op. cit.* hlm 7.

³³ Lihat Amarjit Kaur, "Managing the border: Regulation of international labour migration and state policy responses to global governance in Southeast Asia," Conference Proceedings at the 16th Biennial Conference of the Asian Studies Association of Australia, 2007.

³⁴ Gary Freeman, "Modes of Immigration Politics in Liberal Democracies States," *International Migration Review* 29, no.4 (1995): hlm 888. Konsep ini telah dipinjam daripada James Q. Wilson melalui bukunya bertajuk *The Politics of Regulations*. Wilson telah membentuk konsep ini berdasarkan teori *collective action dilemmas* oleh Mancur Olson. Di mana dalam teori itu menekankan bagaimana kumpulan berkepentingan yang kecil, aktif dan terancang boleh mengalahkan kumpulan yang besar tetapi tidak terancang dan tidak dilindungi. Ini menunjukkan pergerakan sesebuah kumpulan secara kolektif dan tersusun akan dapat mencapai matlamat yang diinginkan tanpa mengambil kira besar atau kecil kumpulan tersebut.

yang kuat terhadap dasar pekerja asing di sesebuah negara. Daripada cadangan yang dibuat oleh Freeman, Joppke telah mencadangkan modifikasi daripada model *client politics* supaya ia lebih realistik.³⁵ Selain golongan peniaga, ada juga yang mengaitkan kumpulan berkepentingan adalah golongan yang anti-migran terutamanya kesatuan sekerja dan golongan nasionalis.³⁶ Perbincangan mengenai pengaruh politik dalam dasar migrasi boleh dilihat dalam dua andaian iaitu berdasarkan kumpulan berkepentingan dan berdasarkan negara.³⁷

1.3.3 Ekonomi dan Migrasi

Perbincangan dimensi ekonomi dan migrasi terbahagi kepada beberapa peringkat iaitu individu, keluarga dan negara. Bidang ekonomi merupakan antara bidang yang terawal dalam pengkajian migrasi antarabangsa. Pengkajian migrasi dalam konteks ekonomi melihat kepada faktor-faktor yang menyebabkan berlakunya migrasi. Ini kerana sebelum mengkaji dasar migrasi, kita perlu mengetahui kenapa manusia bermigrasi. Dengan sebab itu, telah timbulnya pelbagai teori-teori yang membincangkan faktor-faktor yang mempengaruhi seseorang bermigrasi. Di antara teori-teori yang dikaitkan dengan dimensi ini adalah ekonomi neo-klasik dan dwi-pasaran. Teori ekonomi neo-klasik menjurus kepada keputusan migrasi yang dibuat oleh seseorang individu berdasarkan perbezaan upah yang ketara di antara negara dan juga aspek penawaran dan permintaan buruh yang tidak seimbang.³⁸ Manakala,

³⁵ Christian Joppke, "Why Liberal States Accept Unwanted Immigration". *World Politics* 50, no.2 (1998): hlm 270.

³⁶ Lihat Stephen Castles, "Why Migration Policies Failed?," *Ethnic and Racial Studies*, 27, no. 2 (2004): hlm 207.

³⁷ Lihat James F. Hollifield, "The Politics in International Migration: How Can We "Bring State Back In"?. In *Migration Theory: Talking Across Disciplines*, eds. Caroline B. Brettell & James F. Hollifield, (New York: Routledge, 2000), hlm 141.

³⁸ Lihat Douglas S. Massey, Joaquin Arango, Graeme Hugo_____, "Theories of International Migration: A Review and Appraisal", *Population and Development Review* 19, no.3 (1993): hlm 435. Lihat juga Thomas Bauer & Klaus Zimmermann, "Modelling International Migration: Economics and

teori dwi-pasaran pula telah dipopularkan oleh Doeringer dan Piore. Ia melihat kepada punca migrasi dari aspek negara iaitu yang berkaitan dengan pekerjaan sama ada di sektor primer atau sekunder. Di mana, sektor sekunder telah menyebabkan peningkatan kepada populasi migrasi antarabangsa.³⁹

1.3.4 Rangkaian Sosial dan Migrasi

Dalam dimensi sosial dan migrasi, pengkaji telah memberi tumpuan kepada peranan rangkaian sosial dalam mempengaruhi dasar migrasi sesebuah negara. Ini kerana semakin kuat rangkaian sosial migran di sesebuah negara, semakin tinggi cabaran kepada kerajaan untuk menguatkuasakan undang-undang migrasi. Dengan sebab itu, Stephen Castle menganggap salah satu faktor yang menyebabkan kerajaan hilang kawalan terhadap penguatkuasaan dasar migrasi adalah disebabkan wujudnya rangkaian sosial di kalangan komuniti migran yang telah kukuh dan berkembang.⁴⁰ Peranan yang dimainkan oleh rangkaian ini adalah pelbagai bentuk seperti pengangkutan, tempat tinggal, pekerjaan dan dokumentasi. Di samping itu, rangkaian ini bukan sahaja digunakan untuk membantu golongan migran, bahkan ia juga boleh mengurangkan risiko keselamatan semasa proses migrasi.⁴¹

Econometric Issues,” in *Causes of International Migration*, eds. Bob Vanderrf & Liesbeth Heering, Workshop proceeding, Luxembourg, 14-16 Disember 1994, Eurostat, hlm 107.

³⁹Lihat Jeremy I. Bulow dan Lawrence H. Summers, *A Theory of Dual Labor Markets With Application to Industry Policy, Discrimination and Keynesian Unemployment*, *Journal of Labour Economics* 4, no. 3/1 (1986): hlm 376-414. Lihat juga Massey et al. 1993.

⁴⁰ Lihat Castle, S. 2004, *op. cit.* hlm 213.

⁴¹Lihat Massey et al. 1993, *op. cit.* hlm 452. Lihat juga Paul Winters, Alain de Janvary dan Elisabeth Sadoulet, “Family and Community Networks in Mexico-U.S Migration”, *The Journal of Human Resources* 36, no. 1 (2001) dan Monica Boyd, “Family and Personal Networks in International Migration: Recent Development and New Agendas”, *International Migration Review* 23, no.3 (1989): hlm 645.

1.4 PENYATAAN MASALAH

Daripada pembacaan dan penelitian sorotan karya kajian migrasi di atas, pengkaji merasakan ada ruang dan keperluan kepada pengkaji untuk melihat faktor-faktor yang mempengaruhi dasar pendatang asing di Malaysia khususnya golongan pekerja asing. Ini kerana penulisan dan kajian yang sedia ada meletakkan faktor-faktor tersebut secara berasingan dan ini menyukarkan untuk melihat sama ada wujudnya perkaitan atau perbandingan di antara faktor-faktor terbabit. Malahan, kebanyakan perbincangan dan penulisan mengenai dasar migrasi ini tertumpu di negara-negara maju seperti Amerika Syarikat dan negara-negara Eropah yang lebih berperanan sebagai negara pengimport pekerja asing. Menurut Jeannette Money, 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.⁴² Oleh itu, menjadi keperluan kita untuk mengetahui bagaimana negara-negara membangun dan juga yang bukan mengamalkan sistem demokrasi menguruskan kemasukan pendatang asing, dan menguji teori-teori tertentu secara pendekatan empirikal. Dengan meningkatkan perbezaan terhadap pemboleh ubah bersandar dan tidak bersandar, maka elemen-elemen politik dapat dibentuk dengan lebih jelas dalam pembuatan dasar migrasi di sesebuah negara.

Di samping itu, pengkajian dasar migrasi lebih tertumpu kepada negara atau rantau yang mempunyai sistem pemerintahan sama terutamanya di negara-negara maju. Menurut Eytan Meyers, kebanyakan kajian yang berkaitan dengan dasar migrasi tertumpu di negara-negara barat yang mengamalkan sistem demokrasi

⁴² Jeannette Money, "Comparative Immigration Policy," in *The International Studies Encyclopedia*, ed. Robert Allen Denmark, (West Sussex: Blackwell, 2010), hlm 2.

liberal.⁴³ Oleh itu, beliau mencadangkan kajian dasar migrasi di negara-negara lain seperti Amerika Latin, Asia Timur dan Timur Tengah yang sebahagiannya mengamalkan sistem pemerintahan berlainan perlu dilaksanakan. Ini kerana ia dapat memperluaskan asas empirikal bagi tujuan penganalisan dan juga dapat mengetahui sejauh manakah pemboleh ubah seperti aspek budaya dan sistem politik dapat mempengaruhi dasar imigrasi sesebuah negara. Manakala, Gallya Lahav dan Virginie Guiraudon berpendapat kebanyakan kajian migrasi kurang memberi perhatian kepada respons kerajaan terhadap cabaran migrasi di sesebuah negara terutama dalam merungkai persoalan bagaimana pembentukan dan pelaksanaan dasar migrasi, dan siapa yang terlibat.⁴⁴ Kebanyakan kajian hanya memberi tumpuan kepada transformasi perundangan dalam menghadapi cabaran migrasi. Ia menyebabkan masalah pelaksanaan dasar tersebut tidak dapat ditangani dengan berkesan. Keadaan ini berlaku kerana sesebuah negara tersebut tidak dapat mengenal pasti masalah-masalah yang menyebabkan sesuatu dasar itu gagal.

Manakala, penulisan pengkaji tempatan yang berkaitan dasar pendatang asing adalah lebih berbentuk konseptual tanpa melibatkan kajian secara teoretikal dan empirikal mengenai konflik dalam pentadbiran dasar pekerja asing di Malaysia. Penulisan tersebut hanya menggunakan andaian penulis berdasarkan rujukan sekunder seperti keratan akhbar dan penulisan ilmiah tanpa meminta pandangan sebenar aktor-aktor yang terlibat sama ada secara langsung dan tidak langsung dalam pengurusan dasar migrasi. Konflik pembuatan dan pelaksanaan dasar di antara

⁴³ Meyers, 2000, *op. cit.* hlm 1246.

⁴⁴ Gallya Lahav and Virginie Guiraudon, "Actors and Venues in Immigration Control: Closing the Gap between Political Demands and Policy Outcomes," in *Immigration Policy in Europe: The Politics of Control*, eds. Virginie Guiraudon dan Gallya Lahav (London: Routledge, 2007), hlm 7-8.

kumpulan-kumpulan atau aktor-aktor tertentu perlu dikaji supaya ia boleh merapatkan jurang hipotesis yang hendak dikaji dalam sesuatu kajian migrasi.

Di samping itu, McGahan 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. Namun begitu, bagi mendapat gambaran yang menyeluruh mengenai pembentukan dasar migrasi, kita tidak boleh bergantung kepada satu aspek sahaja dalam membuat justifikasi. Dari segi pembentukan dasar pendatang asing, beliau telah menggunakan beberapa teori lain selain daripada teori keselamatan seperti *political domestic* dan *globalization* bagi menunjukkan bagaimana dasar tersebut dipengaruhi oleh elemen-elemen dalam dua teori tersebut. Walau bagaimanapun, beliau tidak mengkaji jurang dasar secara sistematik dengan mengambil pemboleh ubah selain daripada aspek keselamatan bagi melihat konflik dalam pengurusan pendatang asing khususnya pekerja asing di Malaysia. Dengan tidak mengambil kira pemboleh ubah tertentu yang mempengaruhi dasar, maka adalah sukar untuk kita menentukan faktor apakah yang menyebabkan dasar pekerja asing yang dibentuk tidak efektif.

Pengkaji merasakan terdapat beberapa isu dasar pekerja asing telah wujud sama ada dari aspek pembuatan atau pelaksanaan yang tidak dikaji secara holistik oleh pengkaji terdahulu dan ia telah membentuk jurang kajian (*research gap*). Oleh itu, isu yang wujud dalam dasar pendatang asing ini diistilahkan sebagai jurang dasar (*policy gap*). Jurang dasar yang dimaksudkan apabila wujudnya percanggahan dasar di antara matlamat dasar (*policy goal*) dan hasil dasar (*policy outcome*) yang telah

digariskan. Semakin besar jurang di antara matlamat dasar dengan hasil dasar, maka semakin besar masalah yang dihadapi. Jurang dasar tersebut telah dipengaruhi oleh pelbagai faktor sehingga ia menyebabkan isu pekerja asing menjadi beban kepada kerajaan dan rakyat. Menurut Cornelius dan Tsuda terdapat beberapa kaedah untuk mengukur jurang dasar migrasi yang berlaku.⁴⁵ Pertama, berdasarkan jumlah kuota iaitu dengan melihat perbezaan di antara jumlah pendatang yang dibenarkan dengan jumlah pendatang yang masuk. Kedua, melihat kepada berapa lama seseorang tinggal berdasarkan tempoh yang telah ditetapkan mengikut undang-undang imigresen. Ketiga, jumlah penangkapan PATI yang diperoleh daripada pihak berkuasa. Keempat, tentangan masyarakat terhadap pelaksanaan sesuatu dasar. Dengan menggunakan kaedah-kaedah tersebut, kita dapat mengetahui sama ada dasar migrasi yang dibuat oleh sesebuah kerajaan berkesan atau sebaliknya. Mereka juga memperakui bahawa kebanyakan negara-negara maju menghadapi masalah dalam mengawal PATI. Usaha-usaha untuk membanteras dan mengawal kemasukan PATI telah menyebabkan berlakunya jurang dasar di antara matlamat dan hasil yang dikehendaki. Jurang dasar tersebut telah menjadi suatu fenomena yang boleh dilihat di kebanyakan negara maju. Persoalan penting yang perlu di rungkai dalam kajian dasar migrasi ialah kenapa dan bagaimana jurang dasar terjadi?

Di Malaysia, peningkatan jumlah PATI yang ditangkap dan penglibatan golongan pendatang dalam aktiviti jenayah telah menyebabkan berlaku jurang dasar dan ia membuktikan kerajaan gagal dalam memperbaiki kelemahan dalam pentadbiran pekerja asing. Oleh sebab itu, kajian ini bertujuan untuk memahami kenapa kegagalan tersebut berlaku dalam pentadbiran pekerja asing di Malaysia. Kita perlu mengenal pasti apakah faktor-faktor yang mempengaruhi kewujudan jurang

⁴⁵ Cornelius and Tsuda, 2004, *op. cit.* hlm 6.

dasar dan bagaimana ia boleh berlaku. Selain itu, kita juga perlu mengetahui bagaimanakah dasar pekerja asing dibentuk dan siapakah pihak-pihak yang terlibat dalam membuat dasar tersebut. Walaupun fokus utama kajian ini lebih melihat kepada peranan kerajaan sebagai badan utama yang membentuk dasar tetapi aktor-aktor lain juga menjadi perhatian kerana mereka mempunyai kepentingan dan sentiasa berinteraksi antara satu sama lain dalam isu pekerja asing. Aktor-aktor yang dikaitkan dengan dasar pekerja asing adalah seperti agensi-agensi kerajaan, NGO, ahli perniagaan, kesatuan sekerja dan ahli akademik. Kajian ini akan melibatkan proses keseluruhan dasar pekerja asing daripada peringkat pembuatan sehingga pelaksanaan dan perbezaan di antara aktor yang membuat dasar dan melaksanakannya. Pengkaji yakin dengan menjawab persoalan-persoalan di atas dan menganalisis peranan aktor, kita dapat mengetahui kenapa jurang dasar pekerja asing berlaku dan bagaimana ia dapat diatasi dengan lebih efisien dan efektif. Pengkaji merasakan kajian terhadap dasar pekerja asing ini adalah penting kerana sebarang kelemahan yang berlaku sama ada pada peringkat pembuatan atau pelaksanaan akan menyebabkan negara menanggung kesan daripada isu-isu yang berkaitan dengan pekerja asing.

1.5 PERSOALAN KAJIAN

Daripada permasalahan kajian tersebut, terdapat beberapa persoalan kajian yang boleh dibincangkan iaitu:

1.5.1 Bagaimana dasar pekerja asing dibentuk?

1.5.2 Siapakah pihak atau agensi yang terlibat dalam membuat dan melaksanakan dasar pekerja asing ?

- 1.5.3 Apakah pendekatan dan kriteria yang digunakan oleh kerajaan dalam membuat dasar pekerja asing di Malaysia?
- 1.5.4 Apakah faktor-faktor yang mempengaruhi dasar pekerja asing yang diperkenalkan oleh kerajaan?
- 1.5.5 Bagaimanakah perkaitan faktor-faktor tersebut dalam mempengaruhi dasar pekerja asing?
- 1.5.6 Apakah pendekatan yang sesuai digunakan dalam pembuatan dan pelaksanaan dasar pekerja asing di Malaysia supaya lebih efisien?

1.6 OBJEKTIF KAJIAN

Secara umum, kajian ini adalah untuk mengenal pasti dasar pekerja asing yang digubal dan dilaksanakan oleh kerajaan. Namun begitu, terdapat beberapa objektif khusus yang menjadi cabang kepada kajian ini iaitu:

- 1.6.1 mengenal pasti proses pembuatan dan pelaksanaan dasar pekerja asing yang dilakukan oleh kerajaan.
- 1.6.2 mengenal pasti siapakah pihak-pihak yang terlibat dalam membuat dan melaksanakan dasar pekerja asing tersebut.
- 1.6.3 mengenal pasti pendekatan dan kriteria yang dipertimbangkan oleh kerajaan dalam membuat dasar pekerja asing.
- 1.6.4 menganalisis faktor-faktor yang boleh mempengaruhi dasar pekerja asing di Malaysia.
- 1.6.5 mengenal pasti perkaitan faktor-faktor tersebut dalam mempengaruhi dasar pekerja asing.
- 1.6.6 mencadangkan pendekatan yang lebih strategik terhadap aspek pembuatan dan pelaksanaan dasar pekerja asing di Malaysia.

1.7 PERBINCANGAN PEMBENTUKAN KERANGKA KAJIAN

Kajian ini adalah untuk mengenal pasti jurang dasar dalam proses pembuatan dan pelaksanaan dasar pekerja asing. Fokus kajian ini adalah berdasarkan persoalan apakah faktor-faktor yang mempengaruhi dasar migrasi sehingga membentuk jurang dasar dan masalah yang terpaksa ditanggung oleh kerajaan dan juga rakyat. Dalam kajian ini pengkaji telah mengaplikasikan faktor-faktor yang mempengaruhi dasar migrasi berdasarkan gabungan cadangan Wayne Cornelius dan Takeyuki Tsuda, dan Stephen Castle. Pemilihan dua sumber ini adalah kerana dimensi-dimensi yang dicadangkan oleh mereka agak komprehensif dan ia juga dapat membuat perbandingan di antara satu dimensi dengan dimensi yang lain. Pembentukan dimensi-dimensi yang dicadangkan oleh mereka adalah berdasarkan kepada persoalan kenapa sesebuah kerajaan sukar untuk mengawal isu pendatang asing khususnya pekerja asing. Oleh itu, Cornelius dan Tsuda telah menjelaskan beberapa masalah yang dihadapi oleh kebanyakan negara-negara maju dalam mengawal pendatang asing terutama di kalangan PATI.⁴⁶ Akibatnya ia telah mewujudkan suatu jurang dasar di antara matlamat dengan hasil dasar sebenar bagi mengawal kemasukan pendatang asing. Jurang tersebut adalah disebabkan beberapa faktor yang mempengaruhi dasar migrasi.

Oleh itu, mereka telah mencadangkan empat faktor yang menyebabkan pembentukan jurang dasar iaitu pertama, mengenai kelemahan dasar iaitu apabila kerajaan mengguna pakai dasar kawalan migrasi yang lemah sehingga ia mengakibatkan matlamat dasar yang telah digariskan tidak dapat dicapai. Selalunya, penggunaan itu adalah melibatkan program-program tertentu yang diperkenalkan oleh kerajaan untuk mengawal pendatang asing terutama di kalangan PATI tidak

⁴⁶ Cornelius and Tsuda, 2004, *op. cit.* hlm 5-6.

dapat dilakukan dengan efisien. Kelemahan pentadbiran dasar juga dikaitkan dengan sistem pendaftaran dan penguatkuasaan yang lemah. Kedua, kekaburan dasar iaitu merujuk kepada proses pembuatan dasar, di mana dasar yang dibuat melibatkan pelbagai kementerian. Oleh itu, ia akan menyebabkan setiap kementerian mempunyai agenda tertentu dalam dasar pendatang asing dan akhirnya ia menyebabkan kecelaruan dalam aspek pelaksanaan. Ketiga, halangan politik domestik iaitu merujuk kepada tekanan yang diberikan oleh aktor-aktor di dalam negara seperti di kalangan parti politik dan kumpulan berkepentingan (majikan, kesatuan sekerja, ahli akademik, NGO etc.). Keempat, adalah keadaan struktur makro sesebuah negara juga boleh menjadi penyumbang kepada jurang dasar tersebut. Keadaan struktur makro dilihat kepada dua elemen iaitu proses ekonomi dan sosial sesebuah negara. Dari segi proses ekonomi, ketidakseimbangan ekonomi yang wujud di kedua-dua negara iaitu negara penerima dan negara sumber dari aspek keperluan guna tenaga dalam mengerakkan ekonomi domestik. Manakala dari segi sosial adalah faktor rangkaian sosial yang wujud di negara destinasi akan menggalakkan penghijrahan lebih ramai migran di negara asal terutama ahli keluarga untuk datang ke negara destinasi. Malahan, ia juga akan dapat mengurangkan kos perjalanan dan risiko migrasi terutama kepada mereka yang tidak mempunyai pengalaman bermigrasi.⁴⁷

Manakala, Stephen Castle pula telah mencadangkan tiga faktor utama yang mempengaruhi kegagalan dasar migrasi sesebuah negara iaitu perubahan sosial dalam proses migrasi, globalisasi dan transnasional, dan sistem politik. Bagi faktor perubahan sosial dalam proses migrasi, beliau telah menyetengahkan beberapa elemen yang berkaitan seperti peranan rangkaian sosial, agensi pengambilan pekerja asing, kitaran hidup di kalangan pekerja asing dan struktur kebergantungan kepada

⁴⁷ Ibid, hlm 7-15.

pekerja asing. Manakala, bagi faktor globalisasi dan transnasional, beliau melihat bagaimana dua elemen tersebut dapat mempengaruhi dasar migrasi sesebuah negara dengan terbentuknya konsep negara tanpa sempadan. Faktor sistem politik pula, adalah merujuk kepada tekanan dan halangan yang wujud dalam sistem politik sesebuah negara. Antaranya adalah konflik kepentingan terhadap dasar migrasi di antara pembuat dasar dan pihak-pihak yang berkepentingan seperti majikan, parti politik dan NGO. Kumpulan-kumpulan ini boleh memberi tekanan terhadap apa-apa keputusan yang dilakukan oleh golongan birokrat. Ini kerana dasar migrasi yang dilakukan akan memberi kesan yang positif kepada satu pihak dan sebaliknya kepada pihak yang lain. Oleh itu, sudah tentu pihak yang tidak berpuas hati akan menentang kepada sebarang pembentukan dasar yang merugikan mereka. Secara tidak langsung, ia boleh menunjukkan setiap pihak mempunyai kepentingan tertentu terhadap penggubalan dasar pendatang asing.⁴⁸

Daripada cadangan sumber-sumber tersebut, pengkaji telah menggabungkan dan mengubahsuai beberapa elemen yang akan dianalisis untuk menerangkan jurang dasar pekerja asing yang wujud di Malaysia. Walaupun, penulisan mereka dilihat lebih merujuk kepada negara-negara maju tetapi elemen-elemen yang diketengahkan masih boleh diguna pakai tanpa mengambil kira kategori negara atau etnik yang hendak dikaji. Elemen-elemen yang telah diubahsuai itu dijadikan sebagai pemboleh ubah bebas bagi menganalisis jurang dasar yang wujud. Hasil daripada penggabungan dan pengubahsuaian tersebut, pengkaji telah memperkenalkan beberapa faktor yang boleh mempengaruhi dasar pekerja asing di sesebuah negara. Faktor-faktor tersebut telah dipecahkan kepada beberapa dimensi seperti kelemahan

⁴⁸ Castle, S., 2004, *op.cit.* hlm 208-215.