

**WACANA HEGEMONI DAN DASAR PEKERJA ASING DI MALAYSIA:  
Kajian kes ke atas persaingan elit pemerintah dan *towkays* di Sabah**

**Ramli Dollah  
Kamarulnizam Abdullah**

Isu pekerja asing tanpa izin bukanlah merupakan fenomena baru di negara ini dan di negeri Sabah khususnya kerana ianya telah ia telah menjadi salah satu trend utama dalam ekonomi negara sejak awal kemerdekaan. Malangnya, walaupun isu ini telah menjadi salah satu masalah yang besar kepada negara, kerajaan tidak pernah konsisten mengenai dasarnya mengenai pekerja asing tanpa izin ini. Oleh itu, makalah ini menghujahkan bahawa dasar awam, termasuk juga isu berkait dengan pekerja asing tanpa izin merupakan persaingan di antara dua entiti yang berbeza dalam menguasai ruang awam (*public sphere*). Oleh itu, kejayaan sesuatu dasar tersebut banyak dipengaruhi oleh sejauh mana pihak-pihak berkepentingan ini menguasai ruang *discursive* ini dan sejauh mana sesuatu wacana tersebut menjadi terlalu hegemoni sehinggakan ia sukar dicabar oleh wacana-wacana lain. Dalam hal ini, hanya satu bentuk wacana sahaja yang mendominasi ruang awam tersebut. Oleh itu, dengan menggunakan isu pekerja asing tanpa izin di Sabah dan Malaysia amnya, makalah ini akan menjelaskan persoalan kenapa walaupun elit pemerintah berterusan menunjukkan matlamat negara untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing, majoritinya adalah pekerja asing tanpa izin, hakikatnya kerajaan tidak pernah konsisten dalam dasarnya mengenai isu ini. Dalam hal ini, pengkaji menghujahkan bahawa kegagalan kerajaan dalam mewujudkan dasar yang konsisten ini kerana ia sering bertembung dengan kepentingan para majikan dan pemain ekonomi (atau dalam makalah ini disebut sebagai *towkays*). Kekuatan wacana oleh *towkays* ini banyak ditentukan oleh kemampuan pemain ekonomi ini untuk mengaitkan isu pekerja asing ini dan kepentingannya kepada ekonomi negara menyebabkan ia mampu wujud sebagai satu wacana yang hegemoni di ruang awam tersebut.

**Kata kunci:** pekerja asing tanpa izin, hegemoni, dan dasar

### **Pengenalan**

Pekerja asing telah menjadi sebahagian daripada sistem ekonomi global. Dengan kata lain, negara yang membangun berusaha untuk memajukan ekonomi negara tidak dapat terlepas daripada mengakui kepentingan pendatang, terutamanya pekerja asing dalam sistem ekonomi negara. Malaysia dalam hal ini tidak terkecuali kerana isu pekerja asing merupakan salah satu isu yang sangat penting dalam ekonomi Malaysia. Sabah, yang merupakan sebahagian dari Malaysia misalnya tidak terkecuali daripada mengalami masalah keperluan tenaga kerja asing ini. Sejak awal kemerdekaan, Malaysia dan Sabah khususnya telah mengalami masalah kekurangan tenaga kerja yang sangat ketara dalam semua sektor ekonomi. Peningkatan jumlah pendatang yang semakin ketara ini mula menimbulkan rasa tidak senang kepada pemerintah, ahli-ahli politik, pegawai-pegawai kerajaan dan sebagainya. Kebimbangan kumpulan ini adalah kerana kehadiran pendatang asing ini akan mematikan dan melemahkan usaha kerajaan untuk bertukar daripada intensif buruh kepada automasi bagi mencapai status negara maju. Selain daripada itu juga, dasar kerajaan menggalakkan penglibatan penduduk tempatan, dan bukannya pekerja asing dalam sektor ekonomi ini akan menghadapi masalah sekiranya kebergantungan kepada pekerja asing ini tidak ditamatkan. Namun, timbul persoalan yang besar iaitu, walaupun kerajaan cuba untuk menyelesaikan masalah ini, namun ia tidak pernah konsisten dalam dasarnya mengenai pekerja asing di negara ini. Kajian ini menghujahkan bahawa pembentukan dasar mengenai pekerja asing merupakan persaingan di antara pembuat dasar dan juga pemain ekonomi untuk menguasai ruang awam. Dalam hal ini, kumpulan yang berjaya mendominasi ruang dan awam (*public sphere*) maka ia dianggap mampu untuk mewujudkan wacana dominan dan diterima umum. Oleh itu, dengan menggunakan isu pembuatan

dasar berkait dengan pekerja asing, terutamanya pendatang tanpa izin, makalah ini membincangkan bagaimana pembuatan dasar di negara ini berkait dengan isu pekerja asing di Malaysia amnya dan Sabah khususnya kurang berjaya dalam dasarnya mengenai isu berkait pekerja asing. Kajian ini juga mendapati bahawa kenapa kerajaan tidak pernah konsisten dalam dasarnya dalam menangani masalah berkait dengan pekerja asing di negara ini dasar-dasar yang dijalankannya banyak bergantung kepada persaingan dengan pemain-pemain ekonomi negeri.

### **Kajian Dasar Pekerja Asing di Malaysia: Satu Penilaian**

Kajian mengenai pekerja asing dan dasar-dasar yang dijalankan oleh kerajaan Malaysia telah banyak dibincangkan sama ada oleh sarjana luar atau dalam. Dalam hal ini, perbincangan banyak memfokuskan kepada polisi dan sebab kegagalan dasar tersebut (lihat misalnya Azizah, 1987, 1998, & 2012; Pillai, 1992 & 1999; Ramasamy, 2004 & 2006; Kanapathy, 2008; M. Soaihami, 2001; Spaan *et. al.*, 2002; Liow, 2003 & 2006; Zarina & Nor Azizan, 2015; Mohd Na'eim, 2015 dan sebagainya). Azizah (1997 dan 2013); Azizah & Ragayah (2011); Nor Azizan & Zarina (2015) misalnya membincangkan tentang polisi berkait PTI dengan memfokuskan perbincangan kepada dasar-dasar berkait tenaga kerja asing yang dilihat menyumbang kepada masalah ekonomi, politik, sosiobudaya dan keselamatan negara. Dalam hal ini, pengkaji memfokuskan perbincangan kepada sebab kegagalan dasar pekerja asing ini yang dipengaruhi oleh kekerapan perubahan dasar, kekurangan kakitangan penguatkuasaan, rasuah, kelemahan penguatkuasaan dan undang-undang, kurang hukuman diberikan kepada majikan, kos penggajian yang tinggi dan prosedur birokrasi dan sebagainya. Keadaan menjadi bertambah buruk apabila wujud konflik dan persaingan antara kementerian, kewujudan industri kad pengenalan palsu, *kinship*, masalah agensi pekerja asing, kurangnya kerjasama dari pihak asing dan sebagainya.

Kaur (2014) membincangkan pendekatan yang diambil oleh Malaysia dalam menangani persoalan berkait pekerja asing di negara ini. Sementara itu, Devadason & Meng (2014); Che Hashim (2009) dan beberapa kajian lain turut membincangkan polisi dan undang-undang yang dilaksanakan untuk mengawal kemasukan pendatang ke Malaysia serta mengidentifikasikan kelemahan dasar dan tindakan yang diambil oleh kerajaan ini menyebabkan masalah ini sukar diselesaikan. Isu yang sama dibincangkan oleh Mohd Naeim (2015) dalam kajian PhD beliau yang cuba melihat 'policy gap' ataupun percanggahan dasar di antara matlamat dasar (*policy goal*) dan hasil dasar (*policy outcome*) berkait dengan pendatang di Malaysia. Beliau mengenal pasti empat pemboleh ubah utama kepada kegagalan ini iaitu kelemahan pentadbiran dasar, halangan politik domestik, ketidakstabilan struktur makro dan perubahan sosial dalam proses migrasi. Sementara itu Ramasamy (2004 dan 2006) turut membincangkan dasar-dasar yang diambil untuk menangani masalah ini di Malaysia sama ada di pada tahap unilateral dan bilateral. Namun beliau menyimpulkan bahawa kegagalan dasar mengenai pendatang ini banyak ditentukan oleh kira kepentingan ekonomi negara serta faktor struktural di negara jiran. Namun hakikatnya, kesemua kajian-kajian ini meletakkan bersandar kepada isu yang sama iaitu kegagalan ini banyak disebabkan oleh kelemahan dasar mengenai dasar pekerja asing dan ketidak-konsisten kerajaan dalam menangani masalah berkait pekerja asing di negara ini.

Dalam konteks pekerja asing di negeri Sabah, terdapat beberapa kajian penting dalam melihat polisi, dasar dan respon kerajaan dalam menangani masalah ini di Sabah (Kurus, 1998; Jones, 2000; Mohd Yaakob & Goddos, 2002, 2002a dan 2003; Azizah *et. al.* 2004; Azizah, 2002, 2004, 2005; 2013; Salmie, 2004; Tirtosudarmo, 2004; Ford, 2006; Kurus, 2004; Kurus, *et. al.*, 1998; Syed Abdul, 2014 dan sebagainya). Kajian oleh Mohd. Yaakub & Goddos (2002, 2002a dan 2003) membincangkan kedudukan Sabah dalam konteks pembangunan ASEAN di mana pendatang, majoritinya pekerja asing menyumbang kepada masalah yang berlaku di negara penerima, namun dalam masa yang sama kehadiran pendatang dalam konteks ekonomi negeri Sabah sangat diperlukan. Dalam hal ini, penulis menegaskan tentang perlunya dasar mengawal agensi pekerjaan, penggunaan ICT, memperhalus beberapa perkara antaranya seperti ketelusan, piawai buruh, prosedur pelaburan; penubuhan konsulat Filipina di Sabah, memastikan pembangunan infrastruktur dalam konteks serantau dan sebagainya bagi mengawal kehadiran pendatang di negeri ini. Sementara itu, Kurus (1998 dan 2004) juga melihat bahawa kebergantungan kepada pekerja asing bakal berterusan. Oleh itu, selain daripada usaha yang dilakukan oleh kerajaan seperti penangkapan, undang-undang yang ketat dan sebagainya, isu ini juga perlu difahami dalam konteks serantau dan perlu ditangani secara multilateral bersama dengan negara penerima. Syed Abdul (2014) dan Hugo, *et. al.* (2011) melihat kepada

perubahan, trends dan kesan kehadiran pendatang ke Sabah di mana pengkaji melihat kebergantungan ekonomi Sabah tidak hanya memfokuskan kepada soal pengawasan dan pemantauan seperti yang berlaku pada hari ini, tetapi ia juga perlu memfokuskan kepada model pengurusan.

Berdasarkan kepada keadaan ini dapatlah disimpulkan bahawa kajian-kajian lepas mengenai pekerja asing dan fenomena pendatang banyak memfokuskan kepada aspek-aspek kelemahan dasar dan penguatkuasaan dalam menangani masalah pendatang, di samping turut melihat faktor struktural dalam memahami persoalan kenapa kerajaan tidak pernah konsisten dalam dasarnya menangani masalah pekerja asing di negeri ini. Walaupun kajian-kajian awal ini melihat tentang kebergantungan ekonomi negara dan negeri kepada pekerja asing, namun ia tidak membincangkan bagaimana peranan *towkays* ini amat penting dalam memahami persoalan ini (lihat *towkays*, lihat Lee, 1976). Oleh itu, kajian ini akan cuba melihat satu perspektif yang kurang diberikan perhatian dalam memahami isu tidak konsisten kerajaan dalam dasar berkait dengan pekerja asing ini dengan memfokuskan kepada peranan yang diaminan oleh majikan dan pemain-pemain ekonomi di peringkat nasional dan negeri (atau sering dikenali sebagai *towkays*) dalam pembuatan dasar berkait tenaga kerja asing di negeri ini. Dalam hal ini, penulis berhujah bahawa dalam konteks Malaysia dan Sabah khususnya, kerajaan tidak pernah konsisten dalam dasarnya mengenai pendatang dan pekerja asing kerana tekanan yang berterusan oleh pihak majikan mengenai hal ini. Dalam hal ini, *towkays* berterusan dengan wacana yang menyatakan bahawa ekonomi Malaysia dan Sabah khususnya sangat bergantung pada pekerja asing.

### **Latar belakang Pekerja Asing Di Sabah**

Di Malaysia dan Sabah khususnya keperluan buruh yang mendesak menyebabkan ia menjadi tumpuan buruh asing, majoritinya tanpa dokumen atau pendatang tanpa izin (PTI)<sup>1</sup> (dan pelarian) dari Filipina dan Indonesia. Kehadiran mereka sangat diperlukan untuk membangunkan ekonomi negeri Sabah. Walau bagaimanapun, sejak tahun 1990an, kehadiran mereka dengan jumlah yang besar terutamanya di bandar-bandar utama di negeri ini menyebabkan kumpulan ini bukan sahaja dilihat menimbulkan masalah jenayah dan sosial, namun mereka turut dilihat sebagai ancaman identiti dan politik kepada negeri Sabah (Azizah, 2002). Namun, daripada kaca mata ekonomi, kehadiran mereka ini dilihat sebagai amat penting kepada pembangunan ekonomi negeri Sabah. Malahan dalam kalangan pemain ekonomi ini, ketiadaan kumpulan ini merupakan masalah utama kepada pembangunan ekonomi negeri (lihat misalnya Azizah, 2004. Temu bual, Masri Pudin, 2016; Temu bual, Tan Seng Geok dan Temu bual, Jabatan Tenaga Kerja Sabah, 2016). Hakikatnya, kekurangan buruh di Sabah bukanlah fenomena baru di negeri Sabah kerana ia telah menjadi salah satu isu yang besar sejak era penjajahan lagi. Semasa pentadbiran British dan ketika pendudukan Jepun di BU misalnya, beribu-ribu pekerja asing dari China, Indonesia dan Filipina telah diimport oleh pihak penjajah untuk memenuhi keperluan tenaga kerja di negara ini. Walau bagaimanapun, kemelesetan ekonomi pada tahun 1930an dan pencerobohan oleh tentera Jepun di Asia Tenggara, termasuk Borneo Utara sekitar tahun 1941 dan 1945 memberi kesan kepada aliran kemasukan pendatang ke rantau ini (Kaur, 1989). Walau bagaimanapun, tidak lama selepas berakhirnya perang Pasifik, kerajaan mula membangunkan ekonomi negeri Borneo Utara. Oleh itu dengan tahun-tahun 1950an dan seterusnya, pendatang baru tiba melalui beberapa pintu masuk; Indonesia di Tawau dan rakyat Filipina di Pantai Timur di Sandakan, Semporna dan Lahad Datu. Walau bagaimanapun, bilangan itu agak kecil dan masih dapat dikawal oleh kerajaan British. Selain itu, di bawah pentadbiran British, kerajaan turut mengamalkan polisi menggalakkan kemasukan pendatang terutamanya dari negara-negara jiran ke Sabah untuk terlibat dalam aktiviti ekonomi seperti perikanan, perdagangan barter, pertanian, pembinaan dan pembalakan.

---

<sup>1</sup> Fokus utama perbincangan dalam makalah ini adalah menjurus kepada isu pekerja asing. Walau bagaimanapun, penulis akan menggunakan istilah pendatang, PTI dan pekerja asing secara bersilih ganti sebagai mewakili kumpulan yang sama. Ini kerana majoriti daripada pendatang dan PTI yang terdapat di negeri Sabah adalah pekerja asing tanpa dokumen yang mewakili sejumlah besar kumpulan pendatang dan PTI ini. Di samping itu, walaupun istilah pendatang dan PTI digunakan secara bersilih ganti dengan pekerja asing di dalam makalah ini, namun pemilihan wacana yang digunakan di dalam makalah ini lebih menjurus kepada isu pekerja asing.

Oleh itu, antara tahun 1950an dan awal 1960an, menyaksikan kemasukan pekerja asing secara sukarela, tertarik dengan prospek industri kayu balak yang berkembang pesat di Pantai Timur Sabah dan juga pertumbuhan ladang-ladang beberapa komoditi di negeri ini. Tidak menghairankan sejumlah besar pendatang dan pekerja asing berada di negeri ini apabila Sabah menyertai Malaysia pada 1963. Keadaan ini berlanjutan apabila Sabah meneruskan pembangunan ekonomi pasca merdeka. Akibatnya beribu-ribu pendatang Indonesia dan Filipina datang ke Sabah bagi memenuhi permintaan buruh yang mendesak di negeri ini (Pang, 1989: 139; Kurus, *et. al.*, 1998: 162; Seng, 1998 dan Gudgeon, 1981). Malahan banci 1970 merekodkan bahawa sejumlah 11,300 orang menyatakan bahawa mereka dilahirkan di Filipina. Kebanyakan pendatang ini terlibat dalam ekonomi berskala kecil dan industri perdagangan barter (*barter trade*) (Dorall, 1989: 294-295).

Pada awal tahun 1970an, fenomena kekurangan tenaga kerja masih menjadi isu utama dan menjadi penghalang kepada pembangunan ekonomi negeri. Akibatnya kebanjiran pelarian Filipina pada tahun 1960an dan 1970an dilihat tepat pada masanya kerana ia dilihat dapat membantu dalam mengatasi masalah kekurangan tenaga kerja di negeri ini. Tidak menghairankan sekiranya selain faktor politik, faktor kekurangan tenaga kerja di Sabah menyebabkan Tun Mustapha, bekas Ketua Menteri Sabah (1967-1975) dilihat agak berlembut dan menerima kehadiran pelarian Filipina pada awal tahun 1970an. Polisi akomodasi ini diteruskan oleh Harris pada 1980an (Bahrin & Rachagan, 1984: 207. Lihat Seng, 1989; Raffaele, 1986; dan Stahl, 1984 & Yap, 1997: 104-05). Namun, kemakmuran ekonomi pada penggal pertama era parti Berjaya (1976-1981) merupakan penyebab utama kepada ketiadaan kritikan terhadap polisi 'dasar terbuka' Harris ke atas pekerja asing. Ini dikukuhkan lagi apabila laporan *Sabah Manpower Masterplan Study* 1983/84 menyimpulkan bahawa selagi penduduk tempatan tidak mampu memenuhi keperluan sektor ekonomi, maka dasar 'open door' untuk membawa masuk pendatang asing ke negeri ini dilihat sebagai polisi utama dalam menangani masalah ini (Calclough *et. al.* 1984: 16 & 169, dipetik dari Regis, 1989: 425 & 431).

Jelasnya, walaupun pengimportan pekerja asing dilihat sebagai pendekatan untuk menangani masalah tenaga kerja di Malaysia, namun kebergantungan ini menjadi ciri utama ekonomi di Malaysia dan Sabah khususnya (Battistella, 2002 dan Syed Abdul Razak, 2014). Survei Jabatan Perangkaan sejak tahun 1982 misalnya menunjukkan bahawa Sabah menjadi negeri yang menggaji pekerja asing yang paling ramai di Malaysia. Jadual di bawah menunjukkan perbandingan beberapa tahun terpilih jumlah pekerja di Malaysia mengikut negeri, 1982-2012.

**Jadual:** Survei Kadar Pekerja Asing di Malaysia Mengikut Negeri, 1982-2012

TAHUN	1982		1997		2000		2012	
	Lokal	Asing	Lokal	Asing	Lokal	Asing	Lokal	Asing
Johor	4,989	124	4,098	269	4,068	199	5,628	309
Kedah	2,780	26	2,395	24	2,288	27	5,051	132
Kelantan	2,422	36	2,124	48	2,133	48	6,499	138
Melaka	1,297	16	1,503	59	1,413	51	5,059	235
N. Sembilan	1,662	23	1,743	77	1,703	48	4,380	161
Pahang	2,006	24	2,251	84	2,205	72	5,293	302
P. Pinang	3,316	70	2,779	120	2,811	121	4,102	202
Perak	4,960	91	3,780	71	3,634	78	5,627	195
Perlis	388	5	843	3	879	6	3,518	55
Selangor	5,304	82	4,455	249	4,382	258	6,943	577
Terengganu	1,832	13	1,759	43	1,871	35	4,588	85
<b>Sabah</b>	<b>5,319</b>	<b>877</b>	<b>3,146</b>	<b>952</b>	<b>2,947</b>	<b>906</b>	<b>5,951</b>	<b>944</b>
Sarawak	7,950	45	4,312	185	3,834	136	4,614	195
WP KL	4,746	151	2,708	226	2,714	168	2,683	252
WP Labuan	-	-	113	29	106	43	1,997	90
WP P/jaya	-	-	-	-	-	-	1,487	32
<b>JUMLAH</b>	<b>48,971</b>	<b>1,583</b>	<b>38,009</b>	<b>2,439</b>	<b>36,988</b>	<b>2,196</b>	<b>73,420</b>	<b>3,904</b>

Sumber: Jabatan Perangkaan (2016, Data Tidak Diterbitkan)

Menurut Jabatan Ketua Menteri (Sabah), pada awal 1980an, tenaga kerja asing di Sabah membentuk 60 peratus tenaga kerja dalam sektor pembalakan, 64 peratus (industri berasaskan kayu) dan 90 peratus (perladangan) (Stahl, 1986: 34 dan Regis, 1989: 422. Data ekonomi Sabah sebelum 1980an, lihat Gudgeon, 1981). Dianggarkan jumlah pendatang di sektor ekonomi pada awal 1980an di Sabah berjumlah lebih 350,000 (Stahl, 1984: 53). Pada tahap ini, pendatang diberikan kelonggaran bekerja di negeri ini kerana mereka sanggup bekerja dalam sektor 5D (*Dirty, Demeaning, Dangerous, Demanding and Difficult*) dengan gaji rendah berbanding penduduk tempatan (Wan Shawaluddin *et. al.* 2010 & 2015 dan Ramli & Kamarulnizam, 2015). Buruh Indonesia mendominasi sektor perladangan, perhutanan dan pertanian. Manakala, buruh Filipina terlibat dalam sektor pembinaan dan perkhidmatan informal (Kurus *et. al.*, 1998: 162; Seng, 1989 & Wan Shawaluddin & Ramli, 2008).

Dalam konteks Sabah, kekurangan tenaga buruh terutamanya dalam sektor perladangan dan pembinaan menyebabkan pihak majikan mendesak kerajaan negeri untuk membenarkan pengambilan baharu pekerja dalam sektor ini bertujuan untuk merangsang pertumbuhan ekonomi negeri. Kesannya, kemasukan pekerja asing meningkat dengan ketara. Namun, dalam hal ini berbeza dengan keadaan yang berlaku di Semenanjung Malaysia, di mana ia membenarkan beberapa pengimportan buruh daripada beberapa negara asing, dalam konteks negeri Sabah hanya Tenaga Kerja Indonesia (TKI) dan Tenaga Kerja Filipina (TKF) sahaja yang dibenarkan untuk bekerja di sektor terpilih misalnya pembinaan, perladangan, perkhidmatan dan pembuatan (Kassim, 2006). Antara tahun 1995-2000, pekerjaan asing membentuk hampir 90 peratus tenaga buruh Sabah dalam sektor pertanian, 62 peratus (pembinaan) dan 55 peratus (perhutanan dan pembalakan) (Mohd Yaakub & Goddos, 2002: 89-123).

Dalam hal ini, jumlah tenaga kerja asing di Sabah dijangkakan meningkat akibat permintaan yang tinggi daripada sektor-sektor utama di Sabah. Berdasarkan kajian pada 2000, dianggarkan terdapat sekitar 624,000 pekerja asing di Sabah. Daripada jumlah ini, 140,000 adalah pekerja asing yang berdaftar dan selebihnya adalah PTI (Azizah, 2012; 2002: 33; Jabatan Perangkaan Sabah, 1965: 4; 1975: 44; 1980: 17; 1991: 163; 2000: 15-16). Sementara itu, sehingga tahun 2007, dianggarkan lebih daripada 207,200 pekerja Indonesia bekerja di sektor perladangan di negeri ini (Wan Shawaluddin & Ramli, 2008). Pada 2014, jumlah pekerja asing Indonesia di Sabah dalam kesemua sektor adalah seramai 315,988 orang pekerja. Dalam hal ini, perladangan menyumbang kepada sejumlah pekerja yang ramai iaitu seramai 242,633 orang. Pada tahun 2015, terdapat seramai 260,000 orang TKI di Sabah yang berdaftar dengan Konsulat Indonesia Kota Kinabalu (Konsulat Indonesia, 2015). Namun, menurut Krishna Dielani, Ketua Perwakilan Konsulat Indonesia, Tawau menjangkakan bahawa jumlah pekerja Indonesia yang bekerja secara tidak sah di negeri ini adalah seramai 500,000 (Daily Express, 04 Nov. 2016).

Kebergantungan kepada pekerja asing ini turut diakui oleh pemain-pemain ekonomi negeri. Raslan Sunan, Pengurus Besar *Felda Global Ventures Plantation* untuk Sabah dan Sarawak menyatakan bahawa dengan keluasan tanah lebih kurang 261,931 ekar tanah di Sabah, syarikat ini menggaji hampir 92 peratus pendatang untuk bekerja di syarikat ini. Sementara itu, pengurus *Sime Darby*, Zakaria Nasiran menyatakan bahawa di daerah Tawau yang memiliki hampir 113,000 ekar ladang sawit di beberapa daerah di Sabah seperti Tawau, Kunak, Sandakan dan Tenom, 85 peratus daripada pekerja syarikat ini adalah pekerja asing. Sementara itu, *IOI Corporation*, menyatakan di daerah Sandakan sahaja syarikat ini memiliki lebih kurang 124,000 ekar ladang sawit dan menggaji lebih daripada 88 peratus pendatang di mana 98 peratus daripada pekerja ini adalah TKI. Keadaan yang sama berlaku kepada *IOI Corporation Bhd.* di daerah Lahad Datu yang mempunyai lebih kurang 140,000 ekar ladang sawit dengan jumlah pekerja lebih daripada 8,200 orang di mana lebih kurang 93 peratus adalah pendatang (Ramli & Kamarulnizam, t.t).

Keadaan ini menunjukkan dengan jelas bagaimana pendatang, majoritinya pekerja asing tanpa izin merupakan penyumbang utama kepada ekonomi negara. Malahan Masri Pudin, pengerusi *East Malaysia Planter Association* (EMPA) mengakui isu kekurangan buruh merupakan cabaran besar kepada ekonomi negeri. Beliau sendiri mengakui bahawa sejarah ekonomi Sabah menunjukkan bahawa kebergantungan ekonomi merupakan ciri ekonomi Sabah sejak sekian lama. Malahan kebergantungan ekonomi Sabah kepada pekerja asing ini merupakan '*permanent features*' kepada

ekonomi negeri pada masa datang (Temu bual, Masri Pudin, 2016). Beliau yang juga merupakan pengarah *Sawit Kinabalu S/B* melihat bahawa kekurangan tenaga kerja ini merupakan cabaran besar kepada industri Sawit di negeri ini.

*Labour shortage continue to disturb palm oil plantation despite the fact that tremendous effort has been made towards mitigating this, one of the most important input in the estates operation.*

(Masri Pudin, 2016: 11)

Selain itu, kebergantungan kepada pekerja asing ini juga berlaku dengan ketara dalam sektor pembinaan. Tidak menghairankan apabila Kong Kwok Wah, presiden SHREDA (*Sabah Housing and Real Estate Developers Association*), menggesa kerajaan agar tidak melaksanakan program deportasi secara besar-besaran ke atas pendatang kerana ia memberikan kesan ekonomi yang buruk kepada Sabah. Sebaliknya beliau melihat bahawa proses pemutihan (*regularization*) merupakan pendekatan terbaik dalam menyelesaikan masalah PTI bagi memastikan ekonomi negeri ini tidak terjejas. Dalam menjelaskan berkaitan dengan kepentingan pekerja dalam ekonomi negeri Sabah, beliau berkata;

*... we recognise their importance. They have become so entangled in the State's economy that a wholesale deportation of this source of labour can amount to throwing the baby out with the bath water.*

(Kong Kwok Wah dipetik dari *Daily Express*, 25 Ogos 2008)

Sementara itu, Tan Seng Geok, salah seorang pemain ekonomi negeri dalam industri perladangan dan sarang burung turut mengakui hal yang sama apabila menyatakan bahawa industri ekonomi negeri Sabah bakal *collapse* sekiranya pekerja asing enggan datang ke Sabah. Ini kerana bukan sahaja sektor industri perladangan yang amat bergantung pada kebergantungan pekerja asing ini, tetapi sektor lain seperti industri sarang burung turut bergantung sepenuhnya kepada pekerja asing. Sikap dan mentaliti penduduk tempatan yang malas dan tidak ingin berubah merupakan jawapan kepada masalah ini. Beliau menambah bahawa keperluan pendatang dalam sektor ekonomi negeri Sabah 'akan berterusan sampai bila-bila' kerana perkembangan ekonomi negeri ini tidak mampu dipenuhi oleh keperluan pekerja tempatan dan tenaga kerja asing yang sedia ada. Malahan beliau mengakui bahawa sekiranya langkah tidak diambil dalam menangani masalah kekurangan pekerja ini, ia merupakan 'bencana ekonomi' kepada Sabah (Temu bual, Tan Seng Geok, 2016).

Kedadaan ini turut diakui oleh Hiew King Chew, bekas wakil rakyat DAP Luyang, Sabah menyatakan bahawa kerajaan perlu mencari alternatif bagi baru sumber pekerja selain Indonesia dan Filipina bagi mengatasi masalah kekurangan tenaga kerja di Sabah. Menurut beliau lagi,

Sekarang di Sabah, pekerjaan-pekerjaan ini diisi oleh rakyat Filipina dan Indonesia sejak berabad-abad. Sektor ini juga kekurangan pekerja yang akan melumpuhkan pembangunan Sabah secara serius.

(Hiew King Chew dipetik dari *Daily Express*, 17 July 2016).

Malahan JKM menganggarkan bahawa pada hari ini jumlah pekerja asing yang terlibat dalam sektor pembinaan negeri mencapai angka 90 peratus (JKM, 25 Jul. 2016). Sabah Jelas bahawa kesemua testimoni menunjukkan bahawa kebergantungan ekonomi Sabah adalah amat tinggi kepada kehadiran pendatang. Malahan disebabkan keperluan tenaga kerja asing dari Indonesia dan Filipina yang tidak dapat memenuhi keperluan sektor ekonomi negeri Sabah ini menyebabkan kerajaan negeri Sabah terpaksa merekrut pekerja asing dari negara yang tidak dimasukkan di dalam senarai yang dibenarkan bekerja di Malaysia, misalnya negara China (Jabatan Buruh, 2016 dan JKM, 2016).

Namun, dalam masa yang sama keperluan ekonomi negeri ke atas pekerja asing ini juga mengundang masalah lain iaitu masalah kehadiran PTI di negeri ini. Ini kerana majoriti daripada pekerja asing ini lebih memilih untuk memasuki negeri ini melalui saluran yang salah bagi mengurangkan kos seperti levi, passport dan sebagainya yang perlu ditanggung sama ada oleh majikan atau pekerja terbabit. Hasilnya, kebergantungan ekonomi Sabah ini mengundang beratus ribu pekerja asing, majoritinya adalah PTI untuk terlibat dalam ekonomi negeri. Tidak menghairankan

apabila bekas Setiausaha *East Malaysia Plantation Association* (EMPA) menyatakan bahawa selagi ekonomi Sabah bergantung pada pekerja asing, selagi itu masalah mengenai PTI tidak akan dapat diselesaikan di negeri ini (Yap, 2004).

### **Wacana Elit Pemerintah: Pendatang Sebagai Masalah**

Secara amnya dapatlah dikatakan bahawa elit pemerintah terutamanya Barisan Nasional (BN), bersama-sama dengan ahli-ahli politik (pemerintah dan pembangkang), aktivis politik dan aktivis sosial merupakan kumpulan yang dominan dalam pembuatan dasar kerana kumpulan ini sering menunjukkan bahawa mereka memperjuangkan dan mewakili kepentingan rakyat amnya. Oleh itu, kumpulan ini sering mendominasi wacana-wacana awam berkait dengan sebarang isu yang berlaku di peringkat nasional ataupun negeri.

Dalam menggambarkan isu pekerja asing ini, kumpulan ini sering dikaitkan dengan pelbagai masalah yang berlaku kepada negara bukan sahaja melibatkan isu ekonomi, tetapi juga melibatkan masalah-masalah lain. Hal ini digunakan bertujuan untuk mengambil tindakan tegas kepada kumpulan ini. Dengan kata lain, sebarang tindakan tegas, sama ada penghantaran balik secara beramai-ramai (deportasi), penangkapan, serbuan, kekerasan dan sebarang tindakan ke atas pekerja asing tidak dapat dilakukan dengan mudah kerana ia melibatkan isu hak asasi manusia, imej negara di peringkat antarabangsa dan sebagainya. Oleh itu, satu-satunya cara untuk mengambil tindakan tegas kepada kumpulan ini adalah dengan mengaitkan kumpulan ini dengan pelbagai bentuk representasi negatif misalnya mereka dikaitkan dengan ancaman kepada keselamatan negara, ancaman penganas, jenayah, masalah ekonomi negara, masalah politik, dan sebagainya. Hanya apabila isu ini berjaya dijustifikasikan, maka elit pemerintah dan ahli politik ini akan mampu untuk menangani masalah pendatang asing ini secara kekerasan.

Kebimbangan yang ditunjukkan oleh Malaysia, terutamanya elit pemerintah bukan merupakan isu yang baru dan ia sudah dapat dikesan sejak tahun 1990an lagi, malahan mungkin lebih awal daripada itu. Dalam beberapa peristiwa misalnya, Kuala Lumpur memberikan amaran bahawa kebergantungan kepada pekerja asing akan membawa 'bencana' (*disastrous*) kepada ekonomi Malaysia dan ianya akan menghalang kepada usaha untuk mencapai status negara industri pada tahun 2020 (*Daily Express*, 12 Jun. 2005). Di samping itu, bekas PM Mahathir Mohamed, juga memberikan amaran bahawa '*Malaysians may lose their country if high dependency on FW continues*' (*NST*, 24 Aug. 1997 & Ong-Yeoh 24 Apr. 1997). Sementara itu, pada tahun 2001, semasa menjustifikasikan dasar yang keras ke atas pendatang, ahli politik negara mula mengaitkan pendatang sebagai ancaman kepada keselamatan nasional negara '*... the increase in the number illegal immigrants had threatened national security*' (*NST*, 16 Feb. 2001). Sementara itu pada 2007, Ketua Pengarah RELA, Zaidon Asmuni, apabila ditanya mengenai pendatang menyatakan '*We have no more communists at the moment, but we are now facing illegal immigrants ...*' (Zaidon dipetik dari Mydans, 2007). Kesemua kenyataan ini menunjukkan bagaimana persepsi elit pemerintah terhadap kehadiran pendatang di Malaysia dan Sabah khususnya.

Dalam konteks negeri Sabah misalnya, isu pendatang, majoritinya adalah pekerja asing tanpa izin sering mendapat tempat di dada-dada akhbar atau di dalam ucapan politik. Berdasarkan kepada laporan-laporan akhbar, sama ada akhbar di negeri Sabah atau nasional, misalnya *Daily Express*, *Borneo Times* dan *New Sabah Times*, terutamanya selepas insiden penculikan di Sipadan dan Pandanan pada 2000, kumpulan ini dikaitkan dengan pelbagai masalah dan digambarkan sebagai penyumbang utama kepada kebimbangan dan ketakutan serta ancaman kepada kesemua sektor di Sabah. Perasaan takut yang digambarkan melalui laporan-laporan akhbar ini tidak hanya terhad kepada elit pemerintah, tetapi juga ketakutan ini turut disuarakan oleh ahli-ahli politik, NGO dan aktor-aktor lain (lihat misalnya Ramli, *et. al.* 2003).

Sementara itu, para pemimpin politik di Sabah, kehadiran pendatang dalam jumlah yang besar menyumbang kepada masalah yang serius kepada identiti, kedudukan politik dan keselamatan negeri Sabah. Oleh itu, parti-parti politik, elit pemerintah, NGOs, *societal group* dan sebagainya berterusan menggambarkan imej pendatang asing sebagai ancaman kepada negeri Sabah. Pelbagai frasa digunakan untuk menggambarkan imej buruk pendatang antaranya seperti '*mother of all threats*' (Fatt, 2000) 'bom jangka' (Fauwaz, 2005), '*ultimate danger*' (Chong, 2009); 'kehilangan kedaulatan'

(*Daily Express*, 13 Jan. 2005); 'melebihi penduduk tempatan' (Samson, 2006 & Chong, 2009), 'pelarian di negara sendiri' (Kitingan, 2004; Guka, 2006 & Tangau, 2006); '*made us strangers in our on land*' (Kit Siang, *et. al.* 2015: 54); "*ICU Stage*" (RCI, 2014: 3) dan sebagainya. Jelasnya penggunaan frasa keselamatan ini secara meluas bertujuan untuk mengaitkan pendatang sebagai masalah keselamatan sekali gus menjustifikasikan tindakan kerajaan untuk menangani masalah ini dengan segera.

Antara isu-isu yang dibangkitkan adalah seperti tindakan kerajaan yang bersifat 'lembut' dalam menguruskan kehadiran PTI dan peningkatan jumlah PTI ke negeri Sabah. Isu ini tidak hanya terhad dalam debat-debat seperti yang disebutkan di atas, malahan ia juga merupakan antara perkara yang paling mendapat perhatian melalui perbincangan di forum-forum internet, laman web parti politik dan juga blogs. Ringkasnya, cara memframekan pendatang ini menjadikan isu pendatang asing di Sabah sebagai isu keselamatan yang amat mendesak dan memerlukan tindakan segera.

### **Respon Kerajaan: Dasar Sifar Pendatang**

Akibatnya, sejak tahun 1990an, kerajaan persekutuan bersama-sama dengan kerajaan negeri bertindak melaksanakan beberapa dasar untuk menangani masalah pendatang ini. Malahan kerajaan berterusan memberikan jaminan untuk berterusan menangani masalah ini. Salah satu dasar utama yang telah disuarakan oleh kerajaan untuk menangani masalah ini adalah dengan mewujudkan 'sifar pendatang' di negara ini melalui operasi-operasi penangkapan dan penghantaran yang berterusan oleh agensi penguatkuasaan. Di negeri Sabah misalnya, pada 2002 misalnya, Chong Kah Kiat, Ketua Menteri Sabah mengisytiharkan '*All-out war*' menentang pendatang haram dan mewujudkan sifar pendatang di negeri Sabah (Chong Kah Kiat dipetik dari *New Sabah Times*, 27 Feb. 2002). Jaminan ini turut diberikan oleh Pesuruhjaya Polis Sabah, Ramli Yusoff yang yakin bahawa pihak PDRM akan mencapai sasaran 'sifar pendatang' di negeri Sabah melalui Ops Nyah II (Ramli Yusoff dipetik dari *Utusan*, 27 Feb. 2002). Sementara itu, semasa berucap di Dewan Undangan Negeri, Menteri di JKM (Sabah), Ghapur Salleh menyatakan bahawa kerajaan negeri Sabah akan mencapai '*zero Immigrants*' melalui operasi besar-besaran (Gapur, 24 Mei 2002). Pada tahun 2003, misalnya Ketua Menteri Sabah yang baru, Datuk Musa Aman berjanji untuk mencapai 'sifar PTI' di Sabah dan meneruskan usaha menangkap dan menghalau PTI keluar dari negeri ini (Musa Aman dipetik dari *Daily Express*, 30 May 2003). Keadaan ini tidak tamat di situ sahaja kerana dari masa ke semasa janji yang sama daripada yang sama di situ sahaja apabila kerajaan berterusan memberikan jaminan bahawa ia akan mencapai sifar PTI. Pada 2006, Ketua Menteri Sabah, Datuk Musa berjanji akan menjadikan Sabah sifar pendatang dan setingan (Musa Aman dipetik dari *Daily Express*, 09 June, 2006). Seterusnya pada Oktober 2006, Musa Aman sekali lagi menyatakan bahawa '*we should not be complacent and lose focus on the illegal immigrant threat. The issue must be dealt with firmly, intensively and continuously*' (Musa Aman dipetik dari *Daily Express*, 18 Oct. 2006).

Selain itu, pada 2008, presiden Parti Bersatu Sabah, Kitingan berharap akan mencapai sasaran 'zero PTI' pada tahun 2011 (Joseph P. Kitingan dipetik dari *The Star*, 26 June 2008). Pada 2011, ketua penerangan PBS, Johnny Mositun turut menjanjikan bahawa Sabah akan mencapai 'zero PTI' melalui usaha berterusan oleh pihak berkuasa di negeri ini (Johnny Mositun dipetik dari *BP*, 19 March 2011). Pada 2013, Menteri Dalam Negeri, Zahid Hamidi menjanjikan menyatakan operasi berterusan akan dijalankan untuk menangkap PTI. Menurut beliau, '*... we will not compromise. Our target is to achieve zero illegal immigrants*' (Zaid Hamidi dipetik dari *Borneo Post*, 2 Sept. 2013). Manakala pada 2015, Kitingan, Pengerusi Jawatankuasa Teknikal pendatang yang ditubuhkan melalui RCI Pendatang 2014 di Sabah menjanjikan bahawa negeri Sabah bakal mencapai '*zero illegal immigrants*' pada tahun 2020. Berdasarkan kepada keadaan ini, jelas bahawa walaupun aktor ini berterusan menggambarkan PTI sebagai isu keselamatan, ia gagal menangani masalah ini. Malahan isu ini dilihat menjadi bertambah kritikal dengan kehadiran sejumlah besar pekerja asing, majoritinya PTI ke negeri ini pada hari ini.

### **Wacana Towkays: Kebergantungan Ekonomi Negara Kepada Pekerja Asing**

Di Malaysia secara umumnya, kebergantungan kepada pekerja asing terus menjadi hambatan kepada pembangunan ekonomi nasional. Namun untuk mengurangkan sentimen negatif masyarakat setempat yang tidak senang dengan kehadiran pendatang dan tenaga kerja asing ini (terutamanya Indonesia dan Filipina) (Wan Shawaluddin & Ramli, 2013), wujud kecenderungan untuk mendapatkan



tenaga kerja asing dari negara lain misalnya Bangladesh, China dan sebagainya sebagai alternatif kepada pekerja Indonesia dan Filipina (*New Straits Times*, 2014). Jelasnya, perkembangan ini menunjukkan dengan jelas bahawa ekonomi Malaysia, Sabah khususnya terlalu bergantung kepada tenaga kerja asing, dalam erti kata bahawa ekonomi Malaysia tidak boleh *survive* tanpa mereka. Hal yang sama turut diakui oleh Prof. Kamaruddin Mohd. Said, Timbalan Setiausaha Agung Majlis Profesor Negara (MPN), semasa Seminar mengenai Pekerja Asing anjuran Majlis Profesor Negara (MPN) pada 15 Disember 2014 berkata;

*Malaysia needs an estimated 2.7 million more foreign workers in labour-intensive sectors to continue its economic development.... The reality is, we don't have enough people to move all the economic sectors.*

(Kamaruddin Mohd. Said, dipetik dari *NST*, 17 Dis. 2014)

Keadaan ini menunjukkan bahawa ekonomi Malaysia secara amnya amat bergantung kepada tenaga kerja asing. Dalam hal ini, para majikan (atau sering juga disebut sebagai *towkays*) merupakan kumpulan penting yang menjadi pengguna utama kepada pekerja asing ini (lihat Lee, 1976). *Towkays* merupakan kumpulan pemain ekonomi di peringkat nasional dan negeri yang berterusan memerlukan tenaga kerja yang ramai. Dalam konteks negeri Sabah misalnya, *Sabah Housing and Real Estate Developers Association* (SHREDA), *East Malaysia Planters Association* (EMPA), *Sabah Builder Association* (SBA), *Hup Seng Group*, *Teck Guan Group* dan sebagainya merupakan contoh kepada *towkays* yang utama dalam konteks pembangunan ekonomi negeri.

Peranan kumpulan ini amat jelas sebagai pendesak dan pelobi kepada dasar-dasar ekonomi negeri. Malahan mereka merupakan antara '*powerful actor*' dalam pelaksanaan dasar ekonomi di negeri Sabah (JKM, 2016). Di negeri Sabah, pada 26 Oktober 2015, *Sabah Builder Association* (SBA) menyerahkan memorandum kepada Jabatan Imigresen Sabah mendesak agar kerajaan mengurangkan pembayaran levi kepada pekerja asing dan memudahkan proses pengambilan pekerja asing di negeri ini (*Daily Express*, 26 Okt. 2015). Dalam konteks Sabah hari ini, kontroversi dan masalah yang ditimbulkan oleh PTI yang sebelum ini yang dimonopoli oleh pekerja Indonesia dan Filipina menyebabkan pemain-pemain utama ekonomi negeri Sabah cuba untuk mencari alternatif baru tenaga kerja. Ini termasuklah tenaga kerja asing dari negara China yang dikatakan semakin ramai terlibat dalam sektor pembinaan di negeri Sabah.

Hal yang sama turut berlaku sepanjang 2016 apabila kerajaan mengumumkan beberapa dasar baru misalnya pembekuan pengambilan pekerja asing pada Februari 2016 (*Borneo Post*, 20 February 2016); dan bermula Oktober 2016, kerajaan akan bertindak membekukan aset majikan yang mengaji dan melindungi PTI (Nadirah, 13 Sept. 2016). Walau bagaimanapun, kesemua dasar-dasar ini mendapat kritikan dan tentangan keras majikan dan pihak berkepentingan. Chen Kim Hock, presiden persatuan Pengusaha Malaysia (PUDM) menyatakan tindakan kerajaan membekukan pengambilan pekerja asing ini hanya memberi kesan buruk kepada ekonomi negara. Menurut beliau lagi

*The full impact will be felt within a year and things will only get worse after that and could lead to companies becoming bankrupt...*

(*Borneo Post*, 20 Feb. 2016).

Sementara itu, *Master Builders Association Malaysia* (MBAM) memberikan amaran bahawa tindakan ini hanya akan meningkatkan 10 peratus kos buruh dan keseluruhan 2 peratus dalam sektor pembinaan dan bakal memberi kesan mendalam kepada ekonomi Malaysia (*Borneo Post*, 26 March 2016). Hal yang sama turut disuarakan oleh Menteri Dalam Negeri, Zahid Hamidi semasa persidangan UMNO pada Disember 2016 yang menyatakan bahawa kerajaan tidak meneruskan dasar pembekuan ini kerana masalah ekonomi serta keluhan masyarakat dan pemain ekonomi negara mengenai kekurangan tenaga kerja. Akibat pembekuan ini menyebabkan industri kelapa sawit dan pembuatan menanggung kesan paling buruk dan eksport negara pada 2016 merosot kepada RM8 bilion berbanding sasaran RM10 bilion (Zahid Hamidi, dipetik dari Berita Harian, 3 Dis. 2016). Keadaan ini menunjukkan bagaimana kebergantungan ekonomi Malaysia adalah sangat tinggi kepada pekerja asing.

Sementara itu, bagi menangani masalah banjir PTI ini, pada September 2016 kerajaan bercadang untuk membekukan aset majikan yang mengaji dan melindungi PTI. Namun, respon yang keras diterima daripada pemain-pemain ekonomi ini berkait dengan cadangan ini. Presiden Persatuan Industri Kecil dan Sederhana (SME) Malaysia, Michael Kang apabila mengkritik tindakan membekukan aset ini dan menyatakan bahawa tindakan ini '*... would dampen the economy. It could lead to many businesses, especially the SMEs, stopping operations*' sambil mengakui bahawa antara 70-80 peratus pekerja di sektor SME ini PTI (Sivanandam & Tan, 14 Sept. 2016). Sementara itu, presiden Persekutuan Sektor Pembuatan Malaysia, Saw Choo Boon menyatakan tindakan '*... the Government's stand on foreign workers was hurting the industry*' (Sivanandam & Tan, 14 Sept. 2016).

Dalam satu isu yang berasingan, lanjutan daripada tindakan kerajaan Myanmar yang bertindak untuk menghentikan penghantaran pekerja asing Myanmar ke negara ini pada Disember 2016 akibat daripada tindakan Malaysia yang memberi tekanan ke atas Yangon berkait dengan isu Rohingya (Mon, 2016 & *NST*, 7 Dec. 2016), turut dilihat bakal memberikan kesan kepada ekonomi Malaysia. Persekutuan Pembuatan Malaysia (*Federation of Malaysian Manufacturers - FMM*) semasa memberikan responnya kepada isu ini menyatakan bahawa tindakan ini akan menyebabkan masalah kekurangan tenaga kerja bertambah buruk di negara ini. Menurut beliau lagi,

*This move coupled with the ongoing freeze on recruitment and foreign worker approvals will cause a will cause a further shortage of workers ... Employers have already incurred costs such as medical, insurance and levy payments which they would not be able to recover.*

(*The Star*, 9 December 2016).

Wacana-wacana tentang kebergantungan ekonomi negara kepada pekerja asing ini menunjukkan dengan jelas bahawa walaupun pekerja Myanmar bukan merupakan pengeksporn utama tenaga kerja ke negara ini, namun tindakan Yangon menghentikan penghantaran pekerja ke negara ini bakal memberikan kesan negatif kepada pembangunan ekonomi Malaysia, sekali gus menunjukkan kebergantungan ekonomi Malaysia kepada pekerja asing.

Salah satu isu yang jelas apabila pada Disember 2016, kerajaan mengumumkan bahawa pada 1 Januari 2017, para majikan dikehendaki untuk membayar sepenuhnya levi pekerja asing (Tan, 31 December 2016). Melalui peraturan baru yang dikenali sebagai *Employer Mandatory Commitment* (EMC) ini, para majikan yang menandatangani surat aku janji ini tidak mempunyai kuasa untuk memotong gaji pekerja untuk membayar levi ini seperti sebelumnya. Di samping itu, majikan juga bertanggungjawab kepada *Guidelines on the Minimum Standard of Foreign Workers Accommodation* di mana para majikan bertanggungjawab untuk menyediakan kemudahan tempat tinggal kepada para pekerja mereka semasa bekerja di negara ini (*Daily Express*, 01 Jan. 2017). Menurut Datuk Zahid lagi, EMC diwujudkan untuk memastikan agar majikan bertanggungjawab sepenuhnya kepada pekerja asing yang mereka bawa masuk ke negara ini bermula daripada proses permohonan, pekerjaan sehinggalah pekerja asing terbabit balik ke negara asal mereka. Ini termasuk juga pematuhan kepada gaji minimum. Beliau juga menyatakan bahawa perubahan dalam polisi ini adalah bertujuan untuk memastikan majikan lebih bertanggungjawab melindungi dan memelihara kebajikan pekerja terutamanya apabila pekerja melarikan diri, menukarkan sektor di mana mereka terlibat secara tidak sah dan tinggal lebih masa seterusnya menjadi pendatang tanpa izin (*Daily Express*, 4 Jan. 2017). Menurut Zahid, semasa menjustifikasikan tindakan ini menyatakan bahawa para majikan ini diwajibkan untuk menandatangani Akujanji ini bagi memastikan bahawa para majikan tidak menyalahgunakan kuasa dan melakukan eksploitasi kepada pekerja mereka kerana ini boleh membawa masalah kepada masalah lain iaitu penyeludupan manusia (Royce Tan & Rahimy Rahim, 1 Jan. 2017).

Walaupun keputusan memperkenalkan peraturan ini menerima respons yang positif terutamanya daripada pekerja asing dan juga persatuan yang mewakili kepentingan pekerja tempatan seperti CUEPACS. Malahan Presiden CUEPACS, Datuk Azih Muda menyatakan bahawa keputusan kerajaan mengenakan levi kepada majikan ini merupakan satu keputusan yang bijak dan ia juga mampu untuk menggalakkan pekerja tempatan untuk terlibat dalam sektor ekonomi ini (*Daily Express*, 6 Jan. 2017).

Walau bagaimanapun, dalam masa yang sama, pengumuman kerajaan untuk mengenakan levi pekerja asing kepada majikan ini mendapat respons yang sangat negatif daripada pihak *towns* di negara ini sambil mengakui bahawa peraturan baru ini akan memberikan beban ekonomi yang berat kepada majikan di negara ini. Datuk Moehamad Izat Emir, presiden Persatuan Pedagang dan Pengusaha Melayu Malaysia (PERDASAMA) mendesak agar kerajaan menjelaskan rasional di sebalik pengenalan dasar ini (*The Star*, 1 Jan. 2017). Sementara itu, Datuk Michael Kang, presiden *SME Association of Malaysia*, menyatakan bahawa peraturan baru ini akan "kill off" industri pembuatan di Malaysia. Beliau menyatakan bahawa Industri Kecil dan Sederhana (SME) di Malaysia telah menghadapi masalah kekurangan tenaga kerja ini sejak sekian lama menyebabkan mereka menghadapi masalah dalam perniagaan. Oleh itu, "*With this, they are increasing the cost of labour and cost of manufacturing. This is not helping the manufacturing industry ... Our members say there is no cost advantage to manufacture locally. Now we have increased costs to bring in foreign workers'*" sambil menyatakan bahawa sekiranya tiada sebarang usaha diambil, ia akan membawa masalah ekonomi yang besar kepada tahun 2017 (*The Star*, 1 Jan. 2017).

Respon yang sama turut diterima daripada Tan Sri Dr Lim Wee Chai, presiden Persekutuan Pembuatan Malaysia (*Federation of Malaysian Manufacturers - FMM*) menyatakan bahawa persatuan tersebut berasa terkilan dengan pengenalan EMC sambil menyatakan bahawa pemain-pemain ekonomi tidak dibawa berbincang mengenai isu ini. Beliau menyatakan;

*There was no heads up at all. FMM has always maintained that when there are changes to any policy which would result in an immediate cost impact to employers, it must be done with consultation, pre-announced and gradually implemented with a grace period before it comes into force. As it stands, there are unresolved issues on foreign workers with companies still facing delays in getting approvals to hire them.*  
(*The Star*, 1 Jan. 2017)

Sementara itu, pengurus Eksekutif Persekutuan Majikan Malaysia (*Malaysian Employers Federation - MEF*), Datuk Shamsuddin Bardan, menyatakan bahawa kesemua sektor ekonomi di Malaysia berasa tidak senang dengan keputusan memaksa majikan untuk membayar levi tahunan pekerja asing ini lebih-lebih lagi apabila pemain-pemain ekonomi di negara ini tidak dibawa berunding mengenai pelaksanaan dasar ini. Oleh itu, persatuan ini menolak dasar kerajaan memperkenalkan peraturan baru yang dilihat membebankan para pemain ini. Menurut beliau lagi

*This policy is a surprise and we do not see it benefiting the economy. It is not business-friendly and the announcement was made within a day, without any engagement with industry players and (a) grace period (given) .. We do not agree to this policy because the cost will not only impact us, the employers, but the consumers as well ... The industries which usually employ foreign workers are the ones that our local people avoid .. That is why employers have no choice but to resort to foreign workers to meet orders by clients.*  
(Shamsuddin Bardan dipetik dari *Daily Express*, 04 Jan. 2017)

Sementara itu, sebagai tanda protes kepada peraturan baru ini, bersama-sama dengan 159 pemain-pemain industri lain, mereka bertindak menyerahkan memorandum kepada pemimpin tertinggi negara dan mendesak agar PM bertindak campur tangan dalam usaha menarik balik peraturan baru ini. Beliau menambah lagi,

*The economy is already losing RM3 billion a year when the government implemented minimum wages for foreign workers ... Clearly, the country's economy will face huge a downturn because of this move.*  
(Shamsuddin Bardan dipetik dari *Daily Express*, 04 Jan. 2017).

Seterusnya pada 2 January 2017, Tan Sri Lim Wee Chai, presiden Persekutuan Pembuatan Malaysia (FMM) menyatakan bahawa,

*The levy on foreign workers, which totals more than RM4 billion a year will be an additional burden and financial pressure on employers, who are already affected by the slide in the ringgit ... There was no dialogue or discussion on the EMC or when it would be implemented .. As such, FMM is seeking a dialogue with the Home Ministry to discuss the problems faced by manufacturers (due to the EMC).*

(Lim Wee Chai dipetik dari, Kong See Hoh, 3 Jan. 2017)

Bersama-sama dengan *towkays* ini, beberapa orang ahli politik mula terlibat dalam isu ini dengan mendesak agar kerajaan bertindak mengkaji semula pelaksanaan dasar baru ini. Robert Linggi, salah seorang pemimpin PKR di Sabah mula mendesak agar kerajaan menimbang semula keputusan ini kerana ia memberi beban ekonomi kepada pemain-pemain ekonomi di negeri (*Daily Express*, 6 Jan. 2017). Hal yang sama turut disuarakan oleh wakil rakyat DAP Kota Kinabalu, Jimmy Wong yang menyatakan bahawa peraturan baru ini bakal memberi beban kepada komuniti ekonomi negeri. Beliau menyifatkan tindakan kerajaan yang tidak berunding dengan pihak majikan ini dalam pelaksanaan peraturan baru ini bakal memberikan kesan negatif kepada pemain ekonomi di negeri ini. Beliau menyamakan tindakan ini sebagai *'...killing the goose (employers) that lays the golden eggs'* sambil menyifatkan bahawa pemain ekonomi negeri Sabah ini amat penting kepada pertumbuhan ekonomi Malaysia secara keseluruhannya (Jimmy Wong, dipetik dari *Daily Express*, 6 Jan. 2017). Malahan sebelum itu, Foo Chek Lee, presiden *Master Builders Association* Malaysia menyatakan bahawa sektor pembinaan bakal menanggung kerugian RM2 bilion setahun sekiranya dasar ini dikuatkuasakan. Oleh itu, persatuan ini sepakat mendesak agar EMC dihapuskan kerana ia tidak memberi keuntungan kepada negara (*Malay Mail*, 11 Jan. 2017 dan *Daily Express*, 13 Jan. 2017)

Akibat desakan yang berterusan daripada *towkays* ini, maka pada awal Januari 2017, kabinet Malaysia mula membincangkan mengenai hal ini. Namun, jelasnya pada tahap ini kerajaan turut menunjukkan ketegasan dan berkeras untuk tidak mengkaji semula keputusan yang telah dibuat ini. Sebagai tindak balas, kabinet Malaysia bertindak melantik Menteri di Jabatan Perdana Menteri, Datuk Paul Low untuk memastikan agar EMC dapat diimplementasikan dan bertindak menjelaskan kepada pemain-pemain ekonomi tentang peraturan baru ini bagi memastikan ia dapat dilaksanakan dengan sempurna (*Daily Express*, 6 Jan. 2017).

Namun desakan yang berterusan *towkays* ini agar elit pemerintah di negara ini bertindak memikirkan semula pelaksanaan program ini akhirnya membawa kesan kepada dasar ini. Ini dapat dilihat apabila pada 11 Januari 2017, kabinet Malaysia bersetuju untuk menangguhkan pelaksanaan levi ini sehingga awal tahun 2018. Keputusan ini dibuat selepas mendengar pembentangan menyeluruh mengenai EMC ini daripada Datuk Paul Low, Menteri Di Jabatan Perdana Menteri. Malahan Datuk Paul menyatakan bahawa keputusan ini terpaksa dibuat kerana;

*The government felt it would be appropriate to postpone it in order to comply with the requests of employers as they feel it is an extra cost to them, especially when the world economy is slowing down.*

(Paul Low dipetik dari Joseph Kaos Jr., 12 Jan. 2017)

Sementara itu, Liow Tiong Lai presiden MCA, salah satu komponen utama di dalam BN yang mewakili komuniti masyarakat Cina yang majoritinya merupakan pemain ekonomi ini turut mengakui bahawa *'The Cabinet is clear that our foreign worker policy must be vibrant and able to solve the present shortage of foreign workers in the country'* (Liow Tiong Lai dipetik dari *Malay Mail*, 11 Jan. 2017). Malahan Ketua Pengarah Imigresen Malaysia, Datuk Seri Mustafar Ali, turut mengakui bahawa pemain-pemain ekonomi nasional menyuarakan kebimbangan mereka ke atas pelaksanaan EMC terbabit yang dilihat bakal memberi kesan kepada ekonomi negara (*Malay Mail*, 12 Jan. 2017)

Selain itu, salah satu pemain utama ekonomi di Sabah, *Kota Kinabalu Chinese Chamber of Commerce and Industry* (KKCCCI) tidak bersetuju dengan cadangan untuk menangguhkan pelaksanaan EMC ini sehingga 2018 kerana ia melihat tindakan ini sebagai hanya bersifat sementara. Presidennya, Datuk Michael Lui menyatakan bahawa kerajaan perlu mempertimbangkan mengenai kerugian yang ditanggung oleh para majikan ini dan meminta agar kerajaan mengkaji dan membatalkan keputusan

ini, sambil menyatakan bahawa kerajaan perlu bertindak membawa berunding pihak majikan sekiranya ia melibatkan sebarang dasar yang berkait dengan kepentingan majikan (*Daily Express*, 13 Jan. 2017).

Hal yang sama turut dikongsi oleh presiden Persatuan Pembinaan Sabah (*Sabah Builder Association*) Cheong Kwee Min menyatakan bahawa tindakan menanggungkan pelaksanaan peraturan ini tidak mencukupi untuk menyelesaikan beban yang ditanggung oleh pemain-pemain ekonomi. Dalam hal ini beliau mencadangkan agar peraturan ini perlu dibatalkan untuk kebaikan ekonomi negara. Beliau juga turut menjelaskan bahawa kesemua kos yang bakal dikenakan ini akan memberi kesan kepada harga yang dikenakan kepada pengguna.

*... it is better to scrap it. Postponing the matter doesn't help anything because at the end of the year the employers is still faced with it sooner or later ... At the present time, I feel it is not right also and the government should look into our problems first, especially the employer side, because Sabah is different from West Malaysia. So if they were to impose this EMC, our side will face a heavy burden. That would not help us economically at all. As such, we also appeal to the government to consider scrapping it rather than delaying it .. It will only lead to increased costs and as businessmen we will not absorb this cost, so this means it will eventually be transferred to the consumer at the end of the day.*

(Cheong Kwee Min dipetik dari *Daily Express*, 15 Jan. 2017)

Jelasnya, wacana kemelesetan ekonomi yang digunakan oleh *towkays* ini mampu meneutralkan wacana elit pemerintah mengenai yang sama jelas menunjukkan bahawa wacana-wacana yang digunakan oleh majikan kini menjadi wacana hegemoni dan berjaya mendominasi ruang awal yang melibatkan persaingan di antara elit pemerintah dan pemain-pemain ekonomi ini. Jelasnya pada tahap ini wacana hegemoni ini bukan sahaja menjadi terlalu dominan tetapi jelas menunjukkan ia berjaya mendominasi ruang publik. Malahan ini menyebabkan elit pemerintah terpaksa akur dengan tekanan tersebut. Bukan setakat itu, didapati elit pemerintah terpaksa mencari alternatif baru dalam menyelesaikan masalah yang ditanggung oleh pemain-pemain ekonomi ini. Ini jelas dapat dilihat apabila kerajaan bertindak mengumumkan beberapa polisi yang bertentangan dengan polisi kerajaan untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing.

Ini dapat dilihat pada 17 Januari 2017 apabila kerajaan bersetuju memperkenalkan kad pekerja sementara kepada PTI yang mempunyai majikan bagi membolehkan mereka terus bekerja di negara ini (Irwan Shafrizan Ismail, 18 Jan. 2017 dan Mazwin Nik Anis, 17 Jan. 2017; *The Star*, 18 Jan. 2017). Seterusnya pada 25 Januari 2017, kerajaan mengumumkan bahawa majikan boleh mendaftarkan pekerja asing tanpa izin mereka melalui pengenalan kad imigresen yang dikenali sebagai E-kad bermula pada 15 Februari sehingga 30 Jun 2017. Sistem E-Kad ini akan dilengkapi dengan sistem keselamatan biometrik, diberikan secara percuma dan sah untuk tempoh setahun iaitu sehingga 15 Februari 2018. Antara sektor di mana program ini terlibat adalah seperti perladangan, pertanian, industri, pembinaan dan perkhidmatan. Menurut Mustafar Ali, Ketua Pengarah Imigresen Malaysia kad ini akan berfungsi sebagai pengesahan kepada kad sementara untuk menggantikan dokumen perjalanan yang sah yang diperoleh daripada kedutaan negara masing-masing. Oleh itu, selepas pendaftaran ini, majikan dikehendaki untuk memohon pasport dan permit kerja untuk pekerja asing mereka dari kedutaan masing-masing sebagai ganti kepada dokumen perjalanan sah (Rahimy Rahim, 25 Jan. 2017)

Walau bagaimanapun, tindakan memberikan pas sementara kepada pekerja asing tanpa izin ini mendapat tentangan daripada beberapa pihak. MTUC misalnya menentang tindakan ini. Presidennya Abdul Halim Mansor menyatakan *'It is already a crime to enter the country illegally. Why are we giving temporary passes to illegals? This is totally wrong'* (Abdul Halim Mansor dipetik dari *Daily Express*, 19 Jan. 2017). Sementara itu, Aegile Fernandez, pengerusi kepada NGO terkemuka di Malaysia yang memperjuangkan nasib pekerja asing, TENAGANITA, menyatakan bahawa pemberian pas sementara ini adalah penting. Namun kerajaan perlu telus dalam hal ini kerana agen sering menyalahgunakan pekerja asing ini untuk kepentingan mereka (Aegile Fernandez dipetik dari *Daily Express*, 19 Jan. 2017).

Namun, di pihak *towkays* tindakan ini merupakan kekejaman kepada kumpulan ini. Pengurus Eksekutif MEF, Datuk Shamsuddin Bardan, menyatakan bahawa mereka menyambut baik pengumuman ini kerana 'ia mampu untuk menyelesaikan masalah kekurangan tenaga kerja ini untuk tempoh sementara', sambil menegaskan bahawa negara '...memerlukan kepada satu dasar yang jelas dan tegas bagi membolehkan majikan merancang perniagaan mereka' (Shamsuddin Bardan dipetik dari *Daily Express*, 19 Jan. 2017). Beliau mengakui bahawa sekitar 1.5 hingga 2 juta pendatang tanpa izin di negara ini bakal mengambil kesempatan daripada program yang dirancang oleh kerajaan ini (*The Star*, 18 Jan. 2017)

Sementara itu, Tan Sri Harris Salleh, bekas Ketua Menteri Sabah menyatakan bahawa tindakan kerajaan memperkenalkan pas sementara kepada pekerja asing tanpa izin perlu dilaksanakan secepat yang mungkin termasuk di Sabah dan Sarawak sekiranya kerajaan meletakkan ekonomi negara sebagai prioriti utama negara, sambil menyifatkan tindakan ini sebagai sesuatu yang memberikan kekejaman kepada pemain-pemain ekonomi di negeri Sabah. Beliau turut menyifatkan isu pekerja asing, sama ada sah atau tidak sebagai '... *the national interests as its effect economy and security*'. Beliau menyatakan bahawa sekiranya kerajaan tidak bijak dalam mengurus pekerja asing tanpa izin, Malaysia kemungkinan akan menghadapi krisis tenaga kerja yang lebih serius. Ini kerana pembangunan ekonomi, terutamanya sektor perladangan yang berlaku terutamanya di Kalimantan, Indonesia menyebabkan pekerja asing dari Indonesia yang menjadi sumber utama pekerja asing di Malaysia tidak ingin datang ke Malaysia kerana upah yang mereka terima di negara asal mereka adalah sama dengan jumlah gaji yang diterima di Malaysia. Lebih membimbangkan kerana pihak berkuasa di negara ini sering melakukan serbuan dan tangkapan menyebabkan ketakutan kepada pekerja ini, berbeza dengan keadaan yang berlaku di Kalimantan di mana pihak polis tidak mengejar mereka seperti yang berlaku di Malaysia (*Daily Express*, 21 Jan 2017).

Sementara itu, Menteri Di Jabatan Perdana Menteri, Datuk Paul Low menyatakan bahawa lanjutan daripada tindakan menangguhkan pelaksanaan peraturan baru ini, kerajaan turut bersetuju untuk meminda *the Employment Restriction Act 1968* untuk mengenakan tindakan yang keras kepada majikan yang menggaji pekerja asing tanpa izin. Menurut beliau lagi, pindaan ini akan dibentangkan di parlimen pada Mac 2017 yang mengenakan denda maksimum daripada RM50,000 sebelum ini kepada RM100,000 kepada setiap pekerja asing yang tidak sah di negara ini. Menurut Low lagi tindakan ini juga akan dapat menghalang pekerja asing daripada melarikan diri di samping berusaha menyekat pekerja asing menimbulkan ancaman kepada keselamatan awam dan juga keselamatan nasional.

Walaupun pindaan peraturan ini masih berada di peringkat cadangan, namun sejak awal lagi ia menimbulkan kritikan daripada ramai pihak, terutamanya *towkays*. Bersama-sama dengan kebimbangan ini turut disuarakan oleh Junz Wong, pemimpin tertinggi Parti Warisan Sabah yang menyatakan bahawa hukuman mengenakan RM100,000 denda ini adalah terlalu tinggi dan hanya akan memberikan kesan buruk kepada ekonomi negeri. Beliau mengakui bahawa sektor ekonomi negeri Sabah di dominasi oleh pekerja asing. Dalam konteks negeri Sabah misalnya, lebih daripada 95 peratus pekerja dalam sektor perikanan dikuasai oleh pekerja asing (*Daily Express*, 15 Jan 2017).

Hakikatnya wacana yang digunakan oleh pemain-pemain ekonomi ini penting dalam memahami perkembangan dasar-dasar berkait dengan ekonomi di peringkat nasional dan juga negeri. Jelasnya, kekurangan tenaga kerja dan kebergantungan ekonomi negara kepada pekerja asing merupakan faktor utama yang menyebabkan wacana yang digunakan oleh *towkays* ini menjadi terlalu dominan sehinggakan wacana kerajaan mengenai masalah kebergantungan kepada pekerja asing dan tanggungjawab majikan ini menjadi neutral dan hilang kesannya di mana masyarakat dan pembuat dasar. Jelasnya pada tahap ini, wacana yang digunakan oleh *towkays* menjadi terlalu hegemoni dan sukar untuk dicabar oleh elit pemerintah menyebabkan kerajaan terpaksa menangguhkan pelaksanaan dasar-dasar yang telah dipersetujui pada awalnya walaupun beberapa kali menyatakan bahawa kerajaan tidak akan mengkaji semula dasar tersebut.

Oleh itu, berdasarkan kepada keseluruhan perbincangan di atas, jelas menunjukkan bahawa *towkays* merupakan salah satu komponen penting dalam memahami pembentukan dasar yang terdapat di Malaysia, dan Sabah khususnya. Dengan kata lain, dalam konteks Malaysia, walaupun elit pemerintah

mempunyai keistimewaan dan kelebihan untuk menjadi aktor penting dalam pembentukan dasar kerana ia merupakan sumber utama kuasa, namun ia perlu meyakinkan pihak-pihak tertentu, terutamanya pemain-pemain ekonomi dan *towkays* ini setiap kali isu melibatkan dasar mengenai dasar pekerja asing dilaksanakan. Ini sekali gus menunjukkan bahawa dasar yang terdapat di Malaysia dan Sabah khususnya merupakan persaingan antara dua entiti untuk menguasai ruang wacana tersebut. Dalam hal ini, walaupun pemerintah menjadi aktor penting kerana pemerintah mengawal kesemua elemen-elemen penting dalam ruang publik (*public sphere*) ini seperti media, sekolah, TV, radio dan sebagainya untuk memulakan wacana-wacana ini, namun berdasarkan kepada perbincangan di atas jelas menunjukkan bahawa ia tidak memonopoli sepenuhnya ruang tersebut. Ini sekali gus menunjukkan bahawa aktor-aktor bukan negara (misalnya pemain-pemain ekonomi nasional dan negeri Sabah) juga merupakan aktor yang penting dalam memahami persoalan ini.

Tidak menghairankan apabila walaupun elit pemerintah berterusan dengan wacana untuk menangani masalah pendatang asing tanpa izin, majoritinya adalah pekerja asing di negara ini, namun hakikatnya elit pemerintah yang sering dilihat dan sering menunjukkan bahawa mereka mewakili kepentingan masyarakat umumnya dilihat kurang berjaya mewujudkan satu dasar yang konkrit mengenai pekerja asing di negara ini. Keadaan ini juga menunjukkan bahawa negara bukanlah merupakan satu-satunya aktor penting dalam pembentukan dasar di Malaysia, khususnya berkait dengan pekerja asing.

Seterusnya, kajian ini juga mendapati bahawa dalam membincangkan mengenai sesuatu isu, konsep dikotomi tidak dapat dipisahkan. Dengan kata yang lebih mudah bahawa wujudnya pandangan, persepsi dan perspektif yang berbeza mengenai sesuatu isu tersebut di antara individu dan individu, satu kumpulan dengan kumpulan lain dan sebagainya. Dalam kes pekerja asing di Sabah dan kesannya kepada ekonomi sebagai contoh, di satu segi elit pemerintah dan ahli-ahli politik melihat ia sebagai ancaman utama kepada ekonomi negara, tetapi di sisi lain terutamanya dalam kalangan pemain-pemain ekonomi (*towkays*), pekerja asing dianggap sebagai sebahagian daripada sistem ekonomi negara dan sangat diperlukan oleh negara. Oleh itu, untuk memframekan isu pekerja asing sebagai ancaman utama kepada ekonomi negara dan pekerjaan tempatan, maka ia bukanlah satu perkara yang mudah kerana ia memerlukan kepada persaingan untuk menjadikan sesuatu isu tersebut sebagai isu penting. Hanya kumpulan yang mempunyai hujah yang *credible* mampu untuk mendominasi ruang *discursive* tersebut. Hal yang sama perlu difahami dalam melihat dasar mengenai pendatang di Malaysia dan Sabah khususnya di mana dalam satu-satu masa, hanya terdapat satu wacana sahaja yang dominan. Jelasnya kekuatan wacana ini banyak ditentukan oleh faktor-faktor seperti sistem ekonomi negara yang banyak bergantung kepada pekerja asing, kelemahan di pihak pemerintah, peranan antarabangsa dan sebagainya.

### **Kesimpulan**

Berdasarkan kepada perbincangan di atas, maka dapatlah disimpulkan bahawa dasar pekerja asing di negara ini, dan negeri Sabah khususnya merupakan isu yang melibatkan persaingan antara dua belah pihak berkepentingan yang berusaha untuk menguasai ruang awam (*public sphere*) menggunakan dua bentuk wacana utama; pertama wacana yang berpaksikan sekuritisasi iaitu berusaha mewujudkan imej negatif pendatang di mata masyarakat; dan kedua wacana yang berbentuk ekonomisasi iaitu mengaitkan pendatang, terutamanya pekerja asing ini sebagai perlu dalam konteks pembangunan ekonomi negeri Sabah. Jelasnya ruang awam merupakan aspek penting yang perlu diberikan perhatian dalam membincangkan isu ini kerana ia mampu menjelaskan dan meyakinkan sesuatu pihak mengenai sesuatu dasar tersebut. Oleh itu, kajian ini menyimpulkan bahawa kerajaan pusat dan negeri Sabah tidak pernah konsisten dalam dasarnya mengenai pekerja asing di negeri Sabah kerana ia tidak dapat mengatasi wacana hegemoni yang dikemukakan oleh *towkays* di negeri ini. Malahan wacana-wacana awal yang digunakan oleh elit pemerintah ini menjadi neutral apabila *towkays* muncul dengan wacana mereka. Namun, kajian ini juga mendapati bahawa kekuatan wacana yang digunakan oleh *towkays* ini banyak ditentukan oleh faktor sistem ekonomi negara yang amat bergantung kepada pekerja asing. Hal ini menyebabkan wacana yang digunakan oleh kumpulan ini menjadi terlalu hegemoni untuk dicabar oleh kerajaan. Keadaan ini menyebabkan elit pemerintah tidak mempunyai dasar yang konsisten mengenai pekerja asing di negara ini kerana tindakan ini

hanya akan memberikan kesan negatif kepada ekonomi negara, yang menjadi tulang belakang kepada kekuatan dan kelangsungan negara.

### **Penghargaan**

Penulis ingin mengucapkan ribuan terima kasih kepada Kerajaan Malaysia melalui geran FRGS FRGS (FRG0440-SS-1/2016) dan SGK0033-SS-2015 yang dibiayai oleh KPT Malaysia dan Universiti Malaysia Sabah kerana banyak membantu menjayakan penghasilan makalah ini.

### **Rujukan**

- "Better to scrap it, say builders", *Daily Express (Sabah)*, 15 Jan. 2017
- "Better to scrap levy move, not shelve it", *Daily Express (Sabah)*, 13 Jan. 2017
- "Bosses cannot deduct levy: DPM", *Daily Express (Sabah)*, 01 Jan. 2017
- "Bosses to PM: All sectors unhappy", *Daily Express (Sabah)*, 04 Jan. 2017
- "Cabinet 'no' to review", *Daily Express (Sabah)*, 6 Jan. 2017
- "Cabinet agrees to postpone levy payment on foreign workers to 2018", *Malay Mail*, 11 Jan. 2017
- "Call to reconsider ruling on foreign workers' levy", *Daily Express (Sabah)*, 6 Jan. 2017
- "Cuepacs hails the decision", *Daily Express (Sabah)*, 6 Jan. 2017
- "Economy to lose RM5b, warn bosses", *Daily Express (Sabah)*, 4 Jan. 2017
- "Employers shocked over new policy", *The Star*, 1 Jan. 2017
- "Foreign Workers for more subsectors", *Borneo Post*, 18 Jan. 2017
- "Foreign workers rejoice – but not the bosses", *Daily Express (Sabah)*, 4 Jan. 2017
- "Malaysia". 1966, *Monthly Labor Review*, Vol. 89 (11),
- "MEF: Move will help overcome worker shortage", *The Star*, 18 Jan. 2017
- "New levy policy will further burden bosses", *Daily Express (Sabah)*, 6 Jan. 2017
- "RM100,000 fines for bosses who hire illegal migrants if employment law changed", *Malay Mail*, 12 Jan. 2017
- "Special pass decision a great relief, says Harris", *Daily Express (Sabah)*, 21 Jan 2017
- "Stiffer penalties for hiring of illegals not the answer: YB", *Daily Express (Sabah)* 15 Jan. 2017
- "Temporary work pass for illegals wrong message", *Daily Express (Sabah)*, 19 Jan. 2017
- Arifianto, Alexander R., 2009. "The Securitization of Transnational Labor Migration: The Case of Malaysia and Indonesia", *Asian Politics & Policy*, 1(4): 613–630
- 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.
- Azizah Kassim, 2002. "International Migration: Prospects and Challenges in Malaysia", dalam Mohd. Yaakub Hj. Johari and Chang S. Y. (Eds.) *Reinventing Sabah: Global Challenges and Policy Responses*. (Kota Kinabalu: Konrad Adenaur Foundation and IDS).
- Azizah Kassim (Ed.), 2004. *Proceedings of Seminar on Public Responses to Foreign Workers in Sabah*, (Kota Kinabalu: UMS Press).
- Azizah Kassim, 2005. "Illegal Immigrants and the State in Sabah: Conflicting interests and the contest of will" Azizah Kassim (Ed.) *State Responses to the presence and employment of FW in Sabah* (KK: UMS)
- Azizah Kassim, 2012. *Dasar Pekerja Asing di Malaysia: Perlunya Anjakan Paradigma* (Bangi: UKM)
- Bahrin, Tengku Shamsul & Sothi Rachagan, 1984. "The status of displaced Filipinos in Sabah; Some policy considerations and their long term implications", dalam Joo Jock Lim and Shanmugaratnam Vani (Eds.), *Armed separation in Southeast Asia: Issues in Southeast Asian Security*, (Singapore: ISEAS)
- Battistella, Graziano., 2002. "International Migration in Asia vis-à-vis Europe: An Introduction", *Asian and Pacific Migration Journal*, 11(4): 405-414
- Cho, G. (1990). *The Malaysian economy: Spatial Perspectives*. London: Routledge.
- Dauvergne, P., 1997. *Shadows in the Forest: Japan and the Politics of Timber in South east Asia*. Cambridge: MIT Press.



- De Silva, M., 2009. *Javanese Indentured Labourers in British North Borneo, 1914-1932*. PhD. University of London
- Devadason, Evelyn Shyamala & Chan Wai Meng. 2014. "Policies and Laws Regulating Migrant Workers in Malaysia: A Critical Appraisal", *Journal of Contemporary Asia*, 44(1): 19-35
- File No: 617/1969 – Laporan tahunan bagi tahun 1978. Arkib Negeri Sabah
- File No: 617/1969 – Laporan tahunan bagi tahun 1990. Arkib Negeri Sabah
- Ghee, Lim Teck. 2009. "A Malaysian fantasy about foreign workers", *Malay Mail*, 14 Aug.
- Goodlet, K., 2010. *Tawau: The Making of A Tropical Community*. (Kota Kinabalu: Opus Publications)
- Gudgeon, Peter Spencer. 1981. "Economic Development in Sabah, 1881-1981", dalam Anwar Sullivan & Cecilia Leong (Eds.), *Commemorative History of Sabah, 1881-1981*, (Kota Kinabalu: Sabah State Government)
- Hashini Kavishtri Kannan, 2017 "Foreign worker levy: Employers cry foul over ruling", *New Strait Times*, 1 Jan.
- Ho Ung Hun, R. 1979. [Menteri Perburuhan], *Dewan Rakyat*, 20 Mar.
- Hugo, Graeme., 1987. "Postwar Refugee Migration in Southeast Asia: Patterns, Problems and Policies, dalam John Rogge, *Refugees: A Third World Dilemma* (New Jersey: Rawman and Littlefield).
- Hugo, Greame., 2000. "Labour migration from East Indonesia to East Malaysia: recent trends", *Revue Europeenne des Migrations Internationales*, 16(1): 97-126.
- Irwan Shafrizan Ismail, "Kad Sementara Untuk PTI ada majikan diperkenal", *BH*, 18 Jan. 2017
- Jabatan Perangkaan Sabah. (1965). (1975). (1980). (1991). (2000)., *Yearbook of Statistic*, Kuala Lumpur: Department of Statistics.
- Jabatan Perangkaan, 2001. *Banci Penduduk dan Perumahan Malaysia 2000 - Taburan Penduduk dan ciri-ciri asas demografi*, (KL: Jabatan Perangkaan)
- Jabatan Perangkaan. 2016. Data-Data Yang tidak Diterbitkan
- Jabatan Perangkaan. 2016. *Malaysia 2015: Laporan Penyiasatan Tenaga Buruh* (KL: Jabatan Perangkaan)
- Jones, Sidney., 2000. *Making Money Off Migrants: The Indonesian Exodus to Malaysia*, (NSW/ Hong Kong: Center for Asia Pacific Social Transformation Studies).
- Joseph Kaos Jr. "Liow: EMC levy move put off for a year", *The Star* 12 January 2017
- Kahin, George., 1947 "The State of North Borneo 1881-1946", *The Far Eastern Quarterly*, 7(1): 43-65.
- Kanapathy, Vijayakumari., 2008. "Controlling Irregular Migration: The Malaysian Experience", *ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration*, No.14
- Kaur, Amarjit., 1998. *Economic change in East Malaysia: Sabah and Sarawak since 1850* (NY: Palgrave)
- Kaur, Amarjit., 2004. "Crossing Frontiers: Race, Migration and Border Control in Southeast Asia", *International Journal of Multicultural Societies (IJMS)*, 6(2): 202-223.
- Kaur, Amarjit., 2014. "Managing Labour Migration in Malaysia: Guest Worker Programs and the Regularisation of Irregular Labour Migrants as a Policy Instrument", *Asian Studies Review*, 38(3): 345-366
- Kerajaan Malaysia. 1977. *Third Malaysia Plan: 1976-1980*, (KL: Percetakan Negara).
- Kerajaan Malaysia. 1981. *Fourth Malaysia Plan, 1981-1985*, (KL: Percetakan Negara)
- Kong See Hoh, "Ministry's requirement for employers to pay foreign worker's evy shocks FMM", *Sunday Daily*, 2 January 2017
- Kurus, Bilson., 1998. "Migrant Labor: The Sabah Experience", *Asian and Pacific Migration Journal*, 7(2-3): 281-294
- Lee, Edwin., 1976. *The Towkays of Sabah: Chinese leadership and Indigenous Challenge in the Last Phase of British Rule*, (Singapore: Singapore University Press)
- Leong, Yap Pak. 2004. "Foreign Workers in Sabah: View from East Malaysian Planters" Association (EMPA)" dalam Azizah Kassim (ed.). *Proceeding of Public Responses to Foreign Workers in Sabah*. Kota Kinabalu: UPEP.
- Lim, Regina., 2008. *Federal-state relations in Sabah, Malaysia: the Berjaya administration, 1976-85*, (Singapore: ISEAS).
- Liow, J., 2005. "Malaysia's illegal Indonesian Migrant Labour Problem, In search of solutions", *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25(1): 44-63.
- Mazwin Nik Anis, "Govt to issue temporary passes for illegal foreign workers", *The Star*, 17 Jan. 2017
- Mazwin Nik Anis, et. al., "Double boost for employers in need", *The Star*, 18 Jan. 2017

- Md. Saffie Abd. Rahim. 2016. Migrasi Jepun di Sabah: Impaknya Kepada Ekonomi, 1880an hingga 1980an, (PhD Thesis, Universiti Sains Malaysia).
- Mohammad Azzam Manan. 2006. "Perkembangan Penghijrahan Masuk Buruh Perikanan Asing Ke Sabah". *JATI*. Vol. 11. Dis.: 75-96.
- Mohd Zambri bin Suharani, 2010. *Sejarah Komuniti Peneroka di FELDA Sahabat (1979-2010)*, Tesis Sarjana, Universiti Malaysia Sabah
- Mohd. Na'eim Ajis, 2015. *Pembuatan Dan Pentadbiran Dasar Pekerja Asing di Malaysia*, (PhD Thesis, Universiti Sains Malaysia).
- Mohd. Yaakub Hj. Johari & Ramlan Goddos, 2002. "Dynamics of Labour Movement in the ASEAN region: The Sabah Experience", *Borneo Review*, 12(2): 89-123.
- Mohd. Yaakub Hj. Johari & Ramlan Goddos, 2002. "Profiles of Foreign Workers in Sabah: Policy Implications", dalam Mohd Yaakub Johari & Chong Shu Yaw (Eds.), *Reinventing Sabah: Global Challenges and Policy Responses*, (Kota Kinabalu: IDS).
- Noordalela Baharudin, Nordin Hussin & Aishah Bidin, 2015. Revolusi Pentadbiran Tanah dan kesannya terhadap Perkembangan Ekonomi Pertanian Sabah dari Tahun 1881 hingga 1963, dibentangkan di *Seminar Transformasi Sosial 2015: Ke arah Pembangunan Komuniti, Budaya dan Alam Sekitar Lestari*, FKSU, Universiti Malaysia Sabah, 25-26 Nov.
- North Borneo Annual Report (NBAR)*, 1960
- Pang Teck Wai, 1989. "Economic Growth and Development in Sabah: 25 years After independence" dalam Jeffery Kitingan and Maximus Ongkili (Eds.). *Sabah: 25 Years Later (1963-1988)*. (Kota Kinabalu: IDS Sabah).
- Pillai, Patrick., 1992. *People on the Move: An Overview of Recent Immigration and Emigration in Malaysia*, (Kuala Lumpur: ISIS).
- Rachagan, S. Sothi., 1987. "Refugees and Illegal Immigrants: The Malaysian Experience with Filipino and Vietnamese Refugees", dalam John R. Rogge (Ed.), *Refugees: A Third World Dimension*, (Rowman: Littlefield).
- Rahimy Rahim, "Chance to legalise illegal workers", *The Star*, 25 Jan. 2017
- Ramli Dollah & Mohd Kamarulnizam Abdullah. t.t. "Kepesatan Pembangunan Ekonomi dan Dasar Tenaga Kerja Negeri Sabah (Malaysia), 1960an-1980an", manuskrip yang belum diterbitkan
- Ramli Dollah & Mohd. Kamarulnizam Abdullah, 2015. "Pembangunan Ekonomi dan Krisis Tenaga Kerja di Malaysia: Genealogy Pekerja Indonesia di Malaysia", 9th International Conference on Malaysia-Indonesia Relations (PAHMI 9), Harmony in Diversity, Faculty Of Social Sciences Yogyakarta State University,. 15-16 Sept.: 127-146
- Ramli Dollah, Ab Nasir Roslan & Wan Shawaluddin Wan Hassan, 2015. "Lembaga Kumpulan Wang Perpindahan Malaysia: Dasar dan Perkembangan di Sabah, 1966-2000", dibentangkan di *Seminar Transformasi Sosial 2015: Ke arah Pembangunan Komuniti, Budaya dan Alam Sekitar Lestari*, FKSU, Universiti Malaysia Sabah, 25-26 Nov.
- Ramli Dollah, et. al. 2003. 'Pendatang Islam Filipina di Sabah: Satu Pemerhatian dari Sudut Keselamatan', *JATI: Jurnal Jabatan Asia Tenggara Universiti Malaya*, Bil. 8: 217-240
- Tan, Royce & Rahimy Rahim, "Bosses must be responsible", *The Star*, 1 Jan. 2017
- Tan, Royce "Employers to pay levy of foreign workers from Jan 1, says Zahid", *The Star*, 31 Dec. 2016
- Seng. H. T. 1998. "International migration and urban development: The case of the Filipino immigrants in Sabah" dalam Mohd. Yaakub Johari & Baldev S. Sidhu, (eds.). *Urbanization and development: Prospects and policies for Sabah beyond 1990*. Kota Kinabalu: IDS & KAF.
- Spaan, Ernst., Naerssen, Ton Van, & Gerard Kohl, 2002. "Re-imagining Borders: Malay Identity and Indonesian Migrants in Malaysia", *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93(2): 160-172.
- Stahl, C., 1986. *International Labour Migration: A Case Study of ASEAN countries*, New York: Centre for Migration Studies.
- Stahl, Charles W.. 2003. "International Labour Migration in East Asia: Trends and Policy Issues", dalam Robyn Iredale, Charles Hawks & Stephen Castles (Eds.) *Migration in the Asia Pacific: Population, Settlement and Citizenship Issues*, (Cheltenham: Edward Elgar)
- Sullivan, Anwar & Patricia Regis, 1981. "Demography", dalam Anwar Sullivan & Cecilia Leong (Eds.), *Commemorative History of Sabah, 1881-1981*, (Kota Kinabalu: Sabah State Government)
- Suraya Sintang. 2007. *Sejarah dan budaya Bugis di Tawau, Sabah*, (Kota Kinabalu: Universiti Malaysia Sabah Press).

- Syed Abdul Razak Syed Mahadi, 2014. Indonesian Labour Migration to Sabah: Changes, trends and Impacts, (PhD Thesis, The University of Adelaide)
- Temu bual, Jabatan Ketua Menteri (Sabah), (25 Jul. 2016)
- Temu bual, Jabatan Tenaga Kerja (Sabah), (28 Jun. 2016)
- Temu bual, Konsul Jeneral Indonesia (Kota Kinabalu), (22 Dis. 2015)
- Temu Bual, Masri Pudim, Pengerusi *East Malaysia Planter Association* (EMPA) dan Pengerusi Sawit Kinabalu, (8 Ogos. 2016)
- Temu bual, Tan Seng Geok, Pengarah Tanamsong Sdn. Bhd, Pengusaha Industri Sawit dan Sarang Burung, Sabah, 16 Ogo. 2016
- Tregonning, K. G, 1965. *History of Modern Sabah, 1881-1963* (KL: University of Malaya).
- Wan Shawaluddin Wan Hassan & Ramli Dollah. 2008. 'Pendatang dan Ekonomi di Sabah: Satu Tinjauan Awal', *BRC, 9th Biennial International Conference*, 29-31 July.
- Wan Shawaluddin Wan Hassan dan Ramli Dollah. 2013, *Pendatang dan Isu Keselamatan di Sabah* (Kota Kinabalu: Universiti Malaysia Sabah)
- Wan Shawaluddin Wan Hassan, Marja Azlima Omar & Ramli Dollah. 2010. 'The Illegal Immigrants in Sabah: Why do they come back?', *Borneo Research Journal (Universiti Malaya)*, Vol. 4, Dec.: 1-15.
- Wan Shawaluddin Wan Hassan, Ramli Dollah & Dewi Herviani, 2015, "Tenaga Kerja Indonesia (TKI) Bugis dalam sektor perladangan kelapa sawit di Sabah" *Jurnal Manu*, Bil. 21, 45-55.
- White, N. J., 2004. *British Business and Post-Colonial Malaysia, 1957-70: Neo-colonialism or Disengagement?* London: Routledgecurzon
- Wong Tze-Ken, Danny., 1989. *The Transformation of an Immigrant Society: A study of the Chinese of Sabah* (London: ASEAN Academic Press).
- Wong Tze-Ken, Danny., 1999. "Chinese Migration to Sabah Before the Second World War", *Archipel*, 58(3): 131-158.
- Zarina Othman & Nor Azizan Idris. 2015. *Migrasi dan Keselamatan* (Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka)

### **Biografi Penulis**

Ramli Dollah, Pensyarah Kanan, Program Hubungan Antarabangsa, Fakulti Kemanusiaan, Seni dan Warisan (FKSW), Universiti Malaysia Sabah.

Mohd Kamarulnizam Abdullah (PhD), Profesor, Jabatan Hal-Ehwal Antarabangsa, Sekolah Kerajaan dan Kajian Antarabangsa (COLGIS), Universiti Utara Malaysia. Beliau merupakan Pengarah *Institute For Indonesia, Thailand and Singapore* (ITS) dan Dekan, Ghazali Shafie, Graduate School of Government, di universiti yang sama.