

Artikel

Faktor Kebergantungan Industri Terhadap Pekerja Asing di Malaysia

(Factors of Industrial Dependency on Foreign Workers in Malaysia)

Azra Nuhairi Abdul Aziz & Suhana Saad*

Progam Sains Pembangunan, Pusat Kajian Pembangunan, Sosial dan Persekitaran, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia, 43600 Bangi, Selangor, Malaysia.

*Pengarang Koresponden: suhanasaad@ukm.edu.my

Abstrak: Pekerja asing telah menjadi sebahagian dari tenaga kerja yang menyumbang kepada pembangunan Malaysia. Kedatangan pekerja asing telah bermula dari tahun 70-dalam jumlah yang kecil namun kini telah meningkat kepada suatu bilangan yang besar. Namun begitu, isu kekurangan pekerja asing masih terus dibangkitkan oleh pihak industri. Malaysia telah melaksanakan pelbagai usaha dalam menambahbaik pengurusan pekerja asingnya bertujuan memenuhi keperluan industri di samping mengawal kebergantungan kepada pekerja asing. Kajian ini bertujuan meneroka faktor-faktor yang menyumbang kepada kebergantungan pekerja asing di Malaysia. Kajian ini telah dijalankan menggunakan kaedah kualitatif di mana sembilan informan yang mempunyai penglibatan di dalam pengurusan pekerja asing telah ditemu bual. Data hasil temu bual dianalisis menggunakan kaedah analisa tematik menggunakan perisian NVivoTM Versi 12. Hasil analisa tematik telah mengenal pasti tujuh faktor yang mempengaruhi kebergantungan kepada pekerja asing. Faktor yang dikenal pasti ini diberikan rangking berdasarkan kekerapan melalui analisis pengekodan 'coding query' Faktor yang mendapat rangking tertinggi iaitu keberkesanan sistem kawalan kemasukan pekerja asing. Sistem sedia ada berkesan dalam mengawal bilangan pekerja asing yang digajikan tetapi tidak mampu mendorong industri meningkatkan produktiviti melalui penggunaan teknologi. Faktor-faktor lain juga memainkan peranan seperti warga tempatan yang memilih pekerjaan, pekerja asing komited dan senang diurus. Majikan dan industri juga cenderung kepada buruh murah, kurangnya usaha untuk mengajikan pekerja tempatan dan tidak mengutamakan penggunaan teknologi. Kerajaan juga dilihat kurang tegas dalam melaksanakan inisiatif mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing juga merupakan antara faktor yang dikenal pasti. Cadangan terbaru kerajaan bagi melaksanakan multi-tier levi dilihat sebagai suatu kaedah yang mampu mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing dengan mendorong industri untuk beralih kepada penggunaan teknologi.

Kata Kunci: perkerja asing, levi, migrasi, majikan, industri

Abstract: Foreign workers have become part of the workforce that contributes to the development of Malaysia. The arrival of foreign workers started in the 70s, albeit in small numbers but has now increased to a significant number. However, the issue of shortages of foreign workers continues to be raised by industry players. Malaysia has implemented various efforts to improve its management of foreign workers. The aim

is to meet the needs of the industry while controlling its dependency on foreign workers. This study aims to explore factors that contribute to the dependency of foreign workers in Malaysia. This study was conducted using the qualitative method in which nine informants involved in the management of foreign workers were interviewed. The interview data were analysed using the thematic analysis method using NVivoTM Version 12 software. The thematic analysis has identified seven factors that influence the dependency on foreign workers. These factors were further analysed using a coding query and ranked based on frequency. The factor that ranked highest is the effectiveness of the foreign worker entry control system. The existing system effectively controls the number of foreign workers employed but cannot drive the industry to increase productivity by using technology. Other factors include local worker preferences and committed, and manageable foreign workers. Employers and industries also tend to favour cheap labour, lack the effort to employ local workers, and not prioritize technology usage. Another factor is the government's lack of assertiveness in implementing initiatives to reduce dependency on foreign workers. The government's latest proposal to implement a multi-tier levy is seen as a suitable method to reduce dependency on foreign workers by encouraging the industry to shift to technology usage.

Keywords: foreign workers, levi, migration, employer, industry

Pengenalan

Pekerja asing merupakan mereka yang bukan warganegara dan bekerja di negara lain. Di Malaysia, permintaan terhadap tenaga buruh dapat dilihat dengan jelas melalui maklum balas pihak industri. Kebergantungan yang tinggi kepada pekerja asing berkemahiran rendah dalam jangka masa panjang akan menjejaskan produktiviti negara. RMKe-11 telah menyasarkan pengurusan pekerja asing tidak mahir yang lebih berkesan. Perubahan terhadap sistem kuota sedia ada perlu dilakukan dan perubahan kepada satu mekanisme yang lebih progresif. Mekanisme ini perlu menggalakkan peralihan kepada automasi dan mekanisasi bagi mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing berkemahiran rendah.

Kerajaan juga telah memberi penekanan dalam melaksanakan proses permohonan dan pengurusan pekerja asing yang baik. Semua polisi dan syarat-syarat bagi menggajikan pekerja asing telah diletakkan di bawah bidang kuasa Jawatankuasa Kabinet Mengenai Pekerja Asing dan Pendatang Tanpa Izin (JKPA-PATI). Keahlian JKPA-PATI mengandungi pelbagai kementerian dan agensi bagi memastikan pendirian dan kepentingan semua pihak diambil kira dalam setiap polisi dan keputusan yang dilaksanakan. Keputusan yang diluluskan oleh JKPA-PATI merangkumi garis panduan dan syarat-syarat penggajian pekerja asing. Permohonan bagi penggajian pekerja diproses berdasarkan garis panduan dan syarat-syarat ini. Dari segi proses permohonan, kerajaan telah melakukan pelbagai penambahbaikan yang dulunya dilakukan secara manual dan kini permohonan adalah secara atas talian bertujuan menyeragam dan mempercepatkan proses. Permohonan bagi pengambilan pekerja asing perlu dikemukakan oleh pihak majikan yang berminat bagi menggajikan pekerja asing. Permohonan majikan akan dinilai dan bilangan pekerja asing yang diluluskan adalah berdasarkan keperluan majikan tersebut. Majikan hanya perlu hadir untuk sesi temuduga di Pusat Kelulusan Setempat (OSC) di mana keputusan akan diberikan secara terus selepas proses temuduga. Bilangan pekerja yang diluluskan adalah selaras kriteria kelayakan yang telah disediakan oleh pihak Agensi Kawal Selia mengikut keperluan sektor masing-masing. Bilangan yang diluluskan ini dikenali sebagai kuota pekerja asing bagi syarikat tersebut dan setiap seorang pekerja asing dikenakan levi mengikut sektor

pekerjaan. Bilangan kuota ini merupakan mekanisme yang digunakan bagi mengawal bilangan pekerja asing dalam negara.

Walau bagaimanapun, aduan dan rungutan dari pihak industri sering kali diutarakan melalui pelbagai forum serta media massa. Secara umumnya aduan dari pihak industri berkisar mengenai kekurangan pekerja asing, prosedur permohonan yang sukar dan kos yang tinggi bagi menjajin pekerja asing. Persatuan Pemborong Binaan Malaysia (MBAM) menyatakan kekurangan pekerja asing dalam sektor pembinaan berada pada tahap kritikal dan perlu diselesaikan segera (Harian Metro, 20 Disember 2014). MBAM turut berpandangan cadangan pelaksanaan semula sistem penggantian pekerja asing yang telah dibekukan dapat menjimatkan masa, wang dan menangani kekurangan pekerja asing. Persekutuan Majikan-Majikan Malaysia (MEF) telah memohon agar pembayaran levi yang ditanggung majikan dikaji semula kerana membebankan dan akan meningkatkan kos. (Utusan Malaysia, 27 Disember 2017). Akhbar The Star bertarikh 11 Januari 2017 melaporkan beberapa peniaga terpaksa menutup restoran milik mereka akibat tiada pekerja. Kekurangan pekerja bagi premis di bawah Persatuan Pemilik Kedai Kopi Malaysia Singapura dan juga Persekutuan Persatuan-Persatuan Penternak Malaysia. Menteri Perusahaan Perladangan dan Komoditi (MPI) menyatakan sektor perladangan komoditi masih memerlukan lebih 500,000 orang pekerja.

Perkara yang sama turut diutarakan oleh badan antarabangsa yang mencadangkan agar sistem kuota bagi pekerja asing ini dikaji semula. Bank Dunia melalui Malaysia Economic Monitor (2015) telah mencadangkan “ Phasing out static quotas by restructuring the levy system to serve as a pricing mechanism that controls migrant inflows and keeps immigration aligned with evolving genuine labour market needs”. Kenyataan oleh Bank Dunia ini menggambarkan bahawa sistem sedia ada tidak berupaya memenuhi keperluan pasaran buruh negara dan dalam masa sama mengawal bilangan pekerja asing.

Malaysia dan Singapura merupakan dua negara yang mempunyai bilangan pekerja asing yang terbesar di rantau ini. Sistem yang digunakan di Malaysia lebih bersifat kuota statik seperti mana yang digambarkan oleh Bank Dunia. Manakala Singapura pula mengamalkan mekanisme harga sebagai sebahagian komponen kawalan bilangan pekerja asing. Ramstetter (2016) menyatakan kuota pernah digunakan untuk mengawal bilangan pekerja asing walau bagaimanapun kerajaan Singapura lebih mencenderung kepada isyarat harga seperti levi berbanding kuota. Kedua-dua negara mempunyai pendekatan yang sangat berbeza dalam mengawal kebergantungan kepada pekerja asing.

Malaysia telah melaksanakan pelbagai inisiatif dalam usaha untuk mengawal bilangan pekerja asing. Namun, hakikatnya bilangan pekerja asing yang bekerja di Malaysia masih kekal tinggi dan industri terus menerus memohon untuk mengambil lebih ramai pekerja asing. Oleh yang demikian timbul persoalan apakah faktor-faktor yang menyumbang kepada permintaan terhadap pekerja asing yang begitu tinggi di Malaysia? Adakah lebih sesuai bagi Malaysia memperkenalkan mekanisme harga melalui sistem levi dalam usaha untuk mengawal kebergantungan kepada pekerja asing?

Sorotan Literatur

1. Pengurusan Pekerja Asing di Malaysia

Di Malaysia, antara sektor yang memerlukan tenaga asing adalah perkhidmatan, pembuatan, perladangan dan pembinaan. Antara empat sektor ini, Sektor perkhidmatan dan sektor pembuatan mengalami kekurangan tenaga buruh yang paling ketara. Perkembangan ekonomi dan aktiviti pembangunan yang berkembang pesat di Malaysia menyebabkan berlakunya migrasi global kerana wujud permintaan tinggi terhadap tenaga buruh

asing. Keadaan ini telah mengubah struktur pasaran tenaga buruh secara signifikan (Zarina & Nor Azizan Idris (2015).

Hamzah dan Daud (2018) menyatakan antara isu yang menjadi masalah negara adalah aspek pengurusan pekerja asing, masalah sosial di penempatan warga asing, peningkatan kemasukan secara terancang dan haram, pembukaan penempatan tempat tinggal, masalah pencemaran, peningkatan jumlah kes dan masalah jenayah serta kebanjiran warga asing di ibu kota. Polisi yang dilaksanakan di Malaysia bertujuan mengimbangi kepentingan ekonomi yang dibawa melalui keberadaan pekerja asing di samping memastikan mereka tidak dilihat sebagai beban kepada masyarakat (Anderson 2020).

Kerajaan mengambil pendekatan yang pelbagai dalam membentuk dasar pekerja asing tetapi tertumpu kepada dua aspek utama iaitu ekonomi dan keselamatan. Pertentangan dalam dua aspek ini boleh menimbulkan konflik dalam pelaksanaan pengambilan pekerja asing kerana memberi kesan kepada ekonomi negara di samping masalah sosial. Isu-isu yang timbul boleh disebabkan oleh golongan pekerja asing dengan izin (PADI) mahupun pendatang asing tanpa izin (PATI). PATI merupakan warga asing yang bekerja secara tidak sah, tiada dokumen atau menggunakan saluran tidak rasmi. Malaysia juga menghadapi masalah bagi mengawal dan menguruskan PATI (Mohd Na'eim Ajis et. al 2018).

2. Jurang dalam Kawalan Kemasukan Pekerja Asing

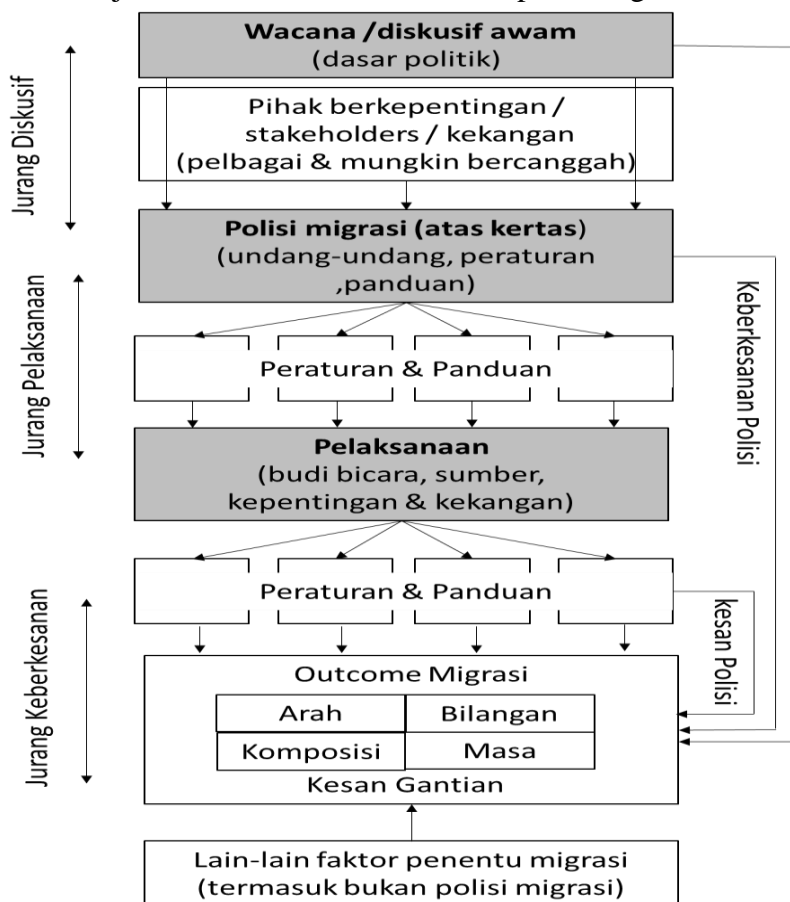
Cornelius et.al (2004) berpendapat, wujudnya suatu jurang antara matlamat dengan dasar bagi mengawal kemasukan pendatang asing dipengaruhi oleh beberapa faktor antaranya,

- Kelemahan dasar iaitu apabila kerajaan mengguna pakai dasar kawalan migrasi yang lemah sehingga ia mengakibatkan matlamat dasar yang telah digariskan tidak dapat dicapai. Kelemahan pentadbiran dasar juga dikaitkan dengan sistem pendaftaran dan penguatkuasaan yang lemah
- Kekaburan dasar iaitu merujuk kepada proses pembuatan dasar, di mana dasar yang dibuat melibatkan pelbagai kementerian yang menyebabkan setiap kementerian mempunyai agenda tertentu menyebabkan kecelaruan dalam pelaksanaan.
- Halangan politik domestik merujuk kepada tekanan oleh aktor-aktor dalam negara dan kumpulan berkepentingan.
- Struktur makro sesebuah negara. juga boleh menjadi penyumbang kepada jurang dasar tersebut. Struktur makro terbahagi kepada dua elemen iaitu proses ekonomi dan sosial.

Dilema dalam pengurusan pekerja asing bukan sahaja unik di Malaysia tetapi turut dialami oleh negara lain. Menurut Hollifield, et al (2014) masalah ini lebih ketara di negara perindustrian yang mengamalkan demokrasi. Ini disebabkan tekanan ekonomi yang mahukan liberalisasi kawalan migrasi namun dari segi politik, perundangan dan keselamatan menekankan kawalan yang lebih ketat. Seterusnya, pandangan umum yang semakin negatif terhadap pekerja asing dan memberi tekanan kepada pihak politik dan kerajaan untuk melaksanakan polisi kawalan yang lebih ketat.

Jurang dasar dalam pelaksanaan peraturan imigrasi tidak hanya boleh dilihat kepada polisi migrasi semata-mata. Peranan sesebuah negara dalam proses migrasi adalah lebih luas daripada pelaksanaan polisi migrasi sahaja. Ini dijelaskan oleh Czaika dan De Haas (2013) bahawa polisi migrasi dilaksanakan bertujuan untuk memberi kesan kepada tingkah laku sesuatu populasi bagi mencapai matlamat yang diinginkan. Rajah 1 memperlihatkan faktor serta jurang yang wujud dalam pelaksanaan kawalan migrasi.

Rajah 1. Kesan dan keberkesanan polisi migrasi



Sumber: Diadaptasi dari Czaika dan De Haas (2013)

Czaika dan De Haas (2013) juga menyatakan jurang dasar dalam polisi migrasi boleh dibahagikan kepada tiga iaitu jurang diskusif, jurang pelaksanaan dan jurang keberkesanan (effikasi). Jurang diskusif adalah percanggahan antara wacana imigrasi dan polisi sebenar dalam bentuk perundangan dan peraturan. Jurang pelaksanaan merujuk kepada percanggahan di antara polisi di atas kertas dengan pelaksanaan sebenar dan jurang keberkesanan adalah sejauh mana pelaksanaan undang-undang dan peraturan yang dilaksanakan dapat mempengaruhi dan mencapai matlamat dari segi bilangan, arah masa dan komposisi migrasi.

Polisi yang dilaksanakan adalah lebih longgar dari matlamat sebenar polisi tersebut memandangkan ia mengambil kira kepentingan pelbagai pihak. Dalam konteks Malaysia, ini dapat dilihat dari beberapa keputusan yang telah diambil sebelum ini (Natter 2018). Kerajaan telah mempamerkan kesediaan untuk melaksanakan usaha bagi mengurangkan jumlah keseluruhan pekerja asing dengan membekukan pengambilan pekerja pada tahun 2016. Namun, kerugian dari segi ekonomi yang perlu dihadapi boleh mencecah anggaran USD 5.7 bilion (lebih kurang RM 23 bilion). Kerajaan juga telah beberapa kali membatalkan cadangan bagi menghadkan atau mengenakan langkah-langkah yang akan meningkatkan kos untuk mengajikan pekerja asing setelah mendapat bantahan dari pihak industri (Anderson 2020). Sumber pekerja asing yang tidak mahir dengan kos buruh yang rendah serta senang diperolehi menjejaskan usaha menaiktaraf industri. Kos upah yang secara relatifnya lebih rendah berbanding kapita melemahkan insentif industri untuk berubah dari tenaga buruh kepada penggunaan teknologi. Ang et al. (2018)

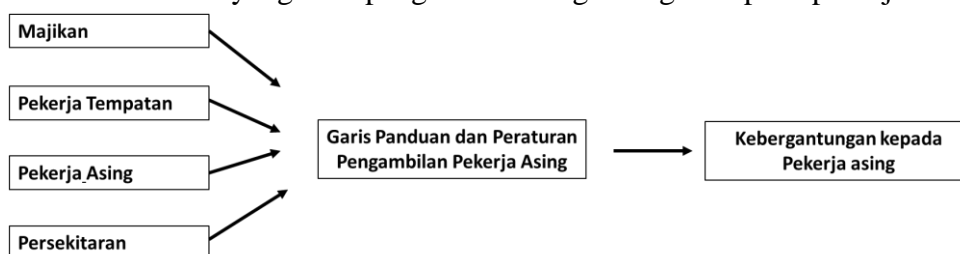
menyatakan pekerja asing akan terus memainkan peranan penting dalam perkembangan ekonomi negara namun peranan dan penggunaan buruh asing perlu menyokong peningkatan produktiviti dan naik taraf industri.

Kerajaan telah mengubal garis panduan dan peraturan bagi pengambilan pekerja asing. Dua komponen utama adalah levi pekerja asing dan kuota. Setiap pekerja asing yang digajikan akan dikenakan levi. Kadar levi yang perlu ditanggung oleh industri bagi menggajikan pekerja asing mengikut sektor industri. Bilangan pekerja asing yang boleh digajikan pula adalah berdasarkan kuota yang diluluskan kepada majikan. Majikan bersedia untuk membayar kos levi ini sebagai jaminan mendapatkan bilangan pekerja semaksimum mungkin di bawah kriteria kuota yang ditetapkan oleh kerajaan. Walaupun majikan secara idealnya hanya menggajikan bilangan pekerja mengikut keperluan namun tiada insentif kepada industri untuk mengurangkan bilangan pekerja asing yang digajikan. Ini kerana kadar levi bagi setiap pekerja yang ditanggung adalah sama tanpa mengambil kira bilangan pekerja asing yang digajikan. Ini jelas tidak memberikan sebarang kelebihan kepada usaha menaiktaraf industri kepada penggunaan teknologi. Usaha kerajaan bagi menaikkan levi atau memperketatkan kuota sering kali mendapat tentangan dari industri.

3. Kerangka konseptual

kerangka konseptual telah dibina yang menjelaskan faktor yang mempengaruhi pengambilan pekerja asing seperti dalam Rajah 2. Kerangka konseptual ini akan digunakan untuk mengkaji hubung kait antara faktor-faktor yang mendorong kepada kebergantungan kepada pekerja asing.

Rajah **Error! No text of specified style in document..** Kerangka Konseptual bagi faktor-faktor yang mempengaruhi kebergantungan kepada pekerja asing



Sumber: Diubahsuai daripada Czaika dan De Haas (2013).

Kerangka konseptual seperti di Rajah 2 dibangunkan berdasarkan kerangka keberkesanan dan kesan polisi imigrasi oleh Czaika dan De Haas (2013). Polisi imigrasi digubal dengan mengambil kira faktor dan berkepentingan pelbagai pihak. Kerajaan telah mengubal garis panduan dan peraturan bagi mengawal kemasukan pekerja asing berdasarkan pelbagai serta mengimbangi keperluan pihak berkepentingan. Garis panduan dan peraturan ini digubal dengan mengambil kira kepentingan pihak majikan dan juga pekerja tempatan. Majikan secara umumnya mengutamakan kepentingan ekonomi di mana ketiadaan pekerja tempatan dan kesukaran mendapatkan tenaga kerja asing boleh menjejaskan perniagaan dan ekonomi negara. Namun, kawalan terhadap kemasukan pekerja asing masih perlu bertujuan memastikan peluang pekerjaan diberikan kepada rakyat tempatan terlebih dahulu. Hanya kekosongan jawatan yang tidak dapat diisi dibuka kepada pekerja asing. Kawalan juga bertujuan untuk mengekang kebergantungan yang terlalu tinggi kepada pekerja asing sehingga boleh mendatangkan kesan negatif kepada negara. Jumlah pekerja asing yang terlalu

tinggi juga boleh memberi risiko keselamatan kepada negara. Persekitaran merujuk kepada faktor-faktor lain yang boleh mempengaruhi penawaran pekerjaan. Czaika dan De Haas (2013) juga menyatakan *outcome* migrasi boleh dinilai berdasarkan kepada empat indikator iaitu bilangan, komposisi, masa dan arah. Bilangan adalah merujuk kepada bilangan pekerja asing yang diluluskan. Komposisi merujuk kepada sektor dan bidang pekerjaan yang diisi oleh pekerja asing. Masa pula merujuk kepada tempoh keberadaan pekerja asing dalam negara. Indikator terakhir iaitu arah pula bagi menilai kesan sama ada ianya mendorong arah pergerakan pekerja sama ada melibatkan kemasukan atau keluarnya pekerja asing dari negara. Keempat-empat indikator ini akan digunakan untuk merumuskan sama ada terdapat kebergantungan kepada pekerja asing dalam negara.

Metodologi

Kajian ini menggunakan kaedah kualitatif dalam pengutipan data. Data primer diperolehi daripada sesi temu bual mendalam dan data sekunder seperti bahan rujukan bertulis yang diperolehi melalui jurnal dan buku. Informan kajian ini terdiri daripada individu yang boleh memberikan maklumat yang diperlukan dalam kajian. Kriteria yang ditetapkan bagi informan adalah pegawai-pegawai awam yang terlibat secara langsung dalam proses penggubalan dasar-dasar atau pegawai yang terlibat secara langsung dalam proses kelulusan pengambilan pekerja asing. Informan ini terdiri daripada mereka yang pernah atau sedang berkhidmat dalam kapasiti yang melibatkan pengambilan pekerja asing. Penetapan kriteria ini bagi membolehkan penyelidik mendapat perspektif daripada pihak penggubal dan pelaksana serta mendapatkan kefahaman mendalam terutamanya mengenai masalah yang dihadapi. Bilangan informan dalam kajian ini seramai sembilan orang bagi membolehkan data yang lebih terperinci dikumpulkan. Ini juga disebabkan bidang kepakaran informan yang berbeza.

Jadual 1. Profil informan mengikut sektor

Bil	Informan	Sektor/ Jabatan	Jawatan	Umur	Jantina	Tahun Pengala -man	Tarikh, masa dan lokasi temu bual
1	Informan A	Pembinaan	Pengurus Besar	53	Lelaki	9	28 April 2021, 12:30 tgh Pejabat CIDB HQ
2	Informan B	Pembuatan	Penolong Setiausaha / Panel Temuduga a OSC	44	Lelaki	5	28 April 2021, 10:00 mlm Secara atas talian
3	Informan C	OSC KDN/ Proses	Ketua Penolong Setiausaha a/ Urusetia OSC	40	Lelaki	5	30 April 2021, 3:30 ptg KDN, Putrajaya

4	Informan D	Perkhidmatan/ Subsektor Pelancongan	Ketua Penolong Setiausaha Kanan	41	Lelaki	2	3 Mei 2021 9:30 pagi MOTAC, Putrajaya
5	Informan E	Perkhidmatan	Penolong Setiausaha / Panel Temuduga OSC	35	Perempuan	5	5 Mei 2021 2:30 petang KPDNHEP, Putrajaya
6	Informan F	OSC KDN / Dasar	Penolong Setiausaha / Urusetia OSC	40	Perempuan	8	7 Mei 2021 9:30 pagi KDN Putrajaya
7	Informan G	KSM	Penolong Setiausaha	40	Lelaki	8	10 Mei 2021, Pejabat JTKSM HQ
8	Informan H	JTK	Penolong Pengarah / Panel temuduga OSC	39	Lelaki	10	10 Mei 2021, Pejabat JTKSM HQ
9	Informan I	Perladangan	Penolong Setiausaha / Panel temuduga OSC	43	Lelaki	6	26 Mei 2021, Secara atas talian

Kajian ini menggunakan analisis tematik bermula dengan mentranskripsikan data daripada rakaman audio temu bual antara pengkaji dengan informan hingga ke dalam fail *Microsoft Word* yang mengandungi perkataan demi perkataan (*verbatim*). Langkah seterusnya adalah pengkodan. Bagi tujuan pelaksanaan, data kajian yang telah ditranskripsi dimuat naik dalam perisian NvivoTM Versi 12. Proses pengkodan dilakukan dalam perisian Nvivo. Pengkodan dilakukan secara hierarki. Data-data dikodkan dengan kod yang umum. Setelah selesai, data dikodkan sekali lagi menggunakan pengkodan kategori. Langkah ketiga dalam analisis tematik adalah untuk mencari tema yang sesuai dengan objektif kajian. Tema tentatif merupakan tema awal hasil analisa berdasarkan penelitian kepada kod dan kategori data yang mempunyai persamaan atau perbezaan. Tema tentatif akan disusun dan dinilai kembali berdasarkan tahap signifikan dan kaitan dengan objektif kajian.

Hasil dan Perbincangan

Analisa *coding query* dilakukan dengan menyusun kod mengikut tema-tema utama. Tema utama kemudian disusun mengikut *ranking* berdasarkan jumlah bilangan kod rujukan daripada jumlah tertinggi kepada terendah. Jadual 2 menunjukkan dapatan daripada analisa *coding query* bagi faktor kebergantungan kepada pekerja asing.

Jadual 2. Analisis 'coding query' bagi Faktor Kebergantungan Terhadap Pekerja Asing

Tema Utama (TU)	Kekerapan kod rujukan berkaitan tema	Ranking
Keberkesanan sistem kawalan kemasukan pekerja asing	110	1
Pekerja asing senang diurus	34	2
Pilihan pekerjaan	31	3
Ketegasan Kerajaan	22	4
Kurang usaha mengajikan pekerja tempatan	22	4
Majikan cenderung kepada buruh murah	21	5
Industri tidak mengutamakan teknologi	16	6

Berdasarkan kepada hasil temu bual dengan sembilan informan yang telah dipilih dan analisa secara tematik, tujuh tema utama telah dikenalpasti. Tema utama ini merupakan faktor yang mempengaruhi kebergantungan kepada pekerja asing. Faktor paling kerap yang dibangkitkan oleh informan ialah keberkesanan sistem kawalan kemasukan pekerja asing. Faktor ini telah mencatatkan rujukan kod kenyataan yang jauh lebih banyak dari faktor-faktor lain dan berjumlah 110 kali rujukan kod. Faktor kedua ialah pekerja asing senang diurus dengan bilangan rujukan kod sebanyak 34 kali dan dituruti oleh faktor pilihan pekerjaan yang mencatat sebanyak 31 kali rujukan kod. Faktor ke empat dan kelima mencatatkan bilangan kod yang tidak jauh beza di mana faktor ketegasan kerajaan dan kurang usaha menggajikan pekerja tempatan berkongsi kedudukan dengan rujukan kod sebanyak 22 kali serta faktor ke lima iaitu majikan cenderung kepada buruh murah dengan 21 kali bilangan rujukan kod. Faktor yang mencatatkan kekerapan paling kurang adalah industri tidak mengutamakan teknologi dengan 16 kali bilangan kod.

Kesemua tujuh faktor yang didapati menyumbang kepada kebergantungan kepada pekerja asing. Namun faktor yang menduduki *ranking* pertama ialah keberkesanan sistem kawalan kemasukan pekerja asing. Sistem kawalan kemasukan pekerja asing telah dirangka bagi memenuhi keperluan industri untuk mendapatkan tenaga kerja dan memastikan tiada lambakan pekerja asing. Ini menyebabkan pekerja asing boleh diperolehi dengan mudah dan murah. Negara sememangnya telah mendapat manfaat dari kehadiran pekerja asing ini, namun negara juga perlu mengikut peredaran zaman yang lebih terarah kepada teknologi dan automasi. Ini adalah selaras dengan Ang et al.(2018) yang menyatakan sumber pekerja asing tidak mahir yang boleh diperolehi dengan mudah dan murah ini telah menyebabkan herotan dalam faktor harga domestik dan tidak menggalakkan naik taraf industri. Tenaga kerja asing yang relatifnya lebih murah berbanding modal telah melemahkan insentif untuk industri bertukar daripada tenaga buruh kepada

teknologi atau aktiviti bernilai tinggi melalui penggunaan tenaga kerja mahir. Geran dan insentif secara sendirinya tidak mampu untuk menolak industri ke arah rantai nilai tinggi.

Desakan ke arah rantai nilai tinggi ini hanya boleh dicapai melalui penambahbaikan kepada sistem kemasukan pekerja asing itu sendiri. Kerajaan telah menggunakan kaedah seperti gaji minimum dan levi mengawal permintaan terhadap pekerja. Devadason (2021) menyatakan sistem levi pekerja asing telah lama dimanipulasi dan disalahgunakan, ini menyebabkan keberkesanan sistem tersebut dipertikaikan. Bagi memastikan keberkesanan sistem levi, kerajaan perlu memastikan penguatkuasaan dilakukan bagi memastikan pembayaran levi dilakukan oleh majikan. Beliau turut menyatakan untuk melaksanakan mekanisme harga mengikut keperluan pasaran buruh, levi perlu digunakan secara dinamik dan perlu dibezakan mengikut sektor dan berubah mengikut masa. Cadangan kerajaan bagi multi-tier levi yang dinamik merupakan instrumen yang perlu bagi mencapai objektif mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing dalam sektor pembuatan.

Pelaksanaan penambahbaikan kepada sistem ini juga berkait dengan faktor ketegasan kerajaan di mana sebelum ini polisi kerajaan dilihat tidak konsisten dan sering berubah-ubah. Menurut Devadason & Meng (2014), pengurusan imigrasi dilakukan secara 'ad-hoc' walaupun kerajaan telah menyatakan komitmen untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing tidak mahir. Bukti kepada pendekatan ad-hoc ini adalah apabila penarikbalikan polisi berlaku dengan kerap. Polisi yang tidak konsisten juga boleh membawa kepada pertambahan bilangan pekerja asing tapi izin.

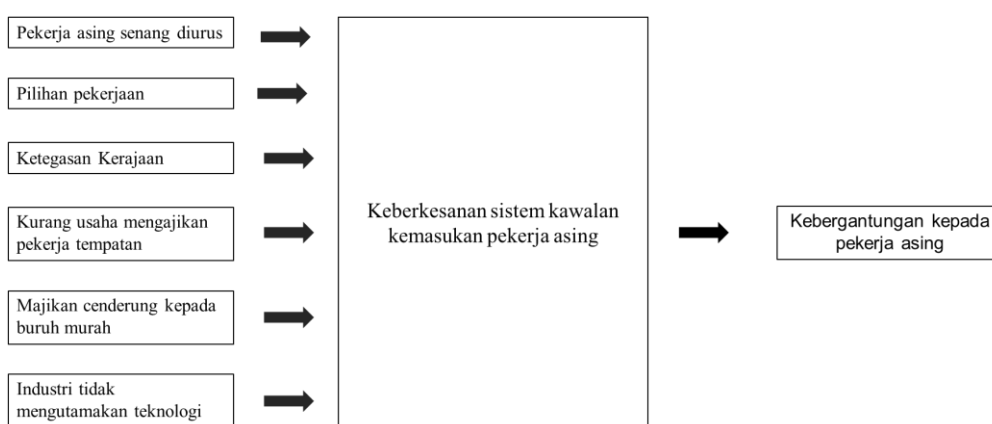
Faktor seterusnya iaitu pekerja asing senang diurus, pekerja asing ini datang khusus untuk bekerja dan akan melakukan pekerjaan dengan bersungguh-sungguh. Majoriti pekerja asing tidak membawa masalah dan menyebabkan mereka disukai oleh majikan. Ini disokong oleh Jordaan (2018) yang menyatakan pekerja asing tidak mahir secara intrinsiknya mempunyai motivasi dan etos kerja lebih tinggi berbanding pekerja tempatan. Ini kerana mereka digajikan untuk tempoh yang terhad di Malaysia.

Faktor-faktor seperti pilihan pekerjaan, kurang usaha mengajikan pekerja tempatan dan majikan cenderung kepada buruh murah merupakan faktor-faktor yang saling berkait. Mohammed Hamza Momade et al. (2019) menyatakan faktor kecenderungan pihak majikan terhadap isu penggajian pekerja asing adalah bersandarkan kepada empat dilema yang terpaksa dihadapi oleh pihak majikan untuk menggaji seseorang pekerja. Empat dilema tersebut merangkumi isu komitmen, gaji, sikap memilih pekerjaan dan taraf pendidikan. Beliau turut menyatakan bahawa kecenderungan majikan bukan bermaksud tiada usaha mengajikan pekerja tempatan malah majikan lebih berminat mengajikan pekerja tempatan namun mereka tiada pilihan dan terpaksa mengajikan pekerja asing walaupun perlu menanggung kos yang lebih tinggi

Faktor terakhir adalah industri tidak mengutamakan teknologi. Kebergantungan Malaysia kepada pekerja asing telah membentuk imej negara sebagai destinasi pelaburan yang menawarkan tenaga buruh murah. Imej ini telah mempengaruhi pelabur luar untuk memindahkan operasi mereka yang intensif buruh ke Malaysia tetapi operasi yang mempunyai nilai tambah dikekalkan di negara lain seperti Singapura. Keengganan industri untuk beralih kepada teknologi boleh menyebabkan negara terus ketinggalan berbanding negara jiran. Ang et al.(2018) menjelaskan bahawa dalam sedekad yang lalu, kos buruh di Asia telah meningkat sebanyak 10 hingga 15 peratus. Ini telah menyebabkan perbezaan kos buruh dengan kos automasi semakin mengecil. Saban tahun, tempoh masa untuk pelaburan dalam automasi atau robot menghasilkan pulangan modal semakin singkat. Pesaing-pesaing negara semakin giat menjalankan naik taraf industri. Negara akan ketinggalan sekiranya masih berpegang kepada strategi buruh murah.

Hubung kait antara faktor-faktor kebergantungan kepada pekerja asing adalah seperti Rajah 3. Dapatan kajian juga selaras dengan Czaika dan De Haas (2013) yang menyatakan polisi migrasi adalah bertujuan mempengaruhi tingkah laku populasi ke arah matlamat yang diinginkan namun polisi bukan migrasi lainnya turut boleh memberi kesan. Ini boleh dilihat seperti penemuan kajian di mana dasar pendidikan negara telah menghasilkan tenaga kerja tempatan yang mempunyai tahap pendidikan yang lebih tinggi dan lebih berkemahiran. Ini membawa kepada tenaga kerja yang mempunyai ekspektasi lebih tinggi dari segi bayaran upahan, masa dan persekitaran pekerjaan. Ini menyebabkan warga tempatan memilih pekerjaan yang dirasakan lebih selesa untuk mereka dan menyebabkan kekosongan dalam sektor 3D.

Rajah 3. Hubungan Antara faktor-faktor kebergantungan kepada pekerja asing



Kerajaan juga telah melaksanakan pelbagai inisiatif seperti menguatkuasakan undang-undang perburuhan dan perintah gaji minimum. Ini bukan sahaja dapat menjaga kebajikan rakyat malah ianya turut menarik minat warga asing untuk bekerja di Malaysia. Perlindungan melalui perundangan ini tidak terhad kepada warganegara sahaja. Warga tempatan juga mempunyai stigma terhadap pekerja asing di mana mereka dikatakan membawa ancaman dari segi masalah sosial dan jenayah. Namun semakin banyak kajian yang mendapati persepsi seperti ini adalah tidak tepat. Kajian ini juga menemui perkara yang sama di mana pekerja asing didapati sangat komited dalam pekerjaan dan majoritinya tidak menimbulkan masalah kepada majikan. Majikan juga didapati lebih senang dengan pekerja asing sehingga terdapat gesaan kepada kerajaan untuk membenarkan lebih ramai pekerja asing digajikan.

Czaika dan De Haas (2013) menyatakan *outcome* migrasi boleh dinilai melalui empat indikator iaitu bilangan, komposisi, masa dan arah. Dari segi bilangan pekerja asing, penggunaan kuota dan levi boleh dikatakan berjaya mengawal bilangan pekerja asing. Dari tempoh 2013 hingga 2019, bilangan pekerja asing yang tertinggi dicatat pada tahun 2013 dengan 2.25 juta orang pekerja dan terendah pada tahun 2017 dengan 1.79 juta orang pekerja. Pada tahun 2019, ianya berada pada angka 1.86 juta orang pekerja asing. Bilangan ini didapati berubah-ubah namun tiada trend kenaikan atau penurunan yang ketara boleh diperhatikan. Penggunaan kuota serta pembayaran levi telah berjaya menghadkan bilangan pekerja asing ke suatu bilangan yang terkawal. Dari segi komposisi, kemasukan pekerja asing hanya di enam sektor yang dibenarkan sahaja. Sektor yang menyumbang bilangan paling besar adalah sektor pembuatan dan diikuti oleh sektor pembinaan. Bilangan yang besar dalam kedua-dua sektor adalah tidak memeranjatkan kerana sektor ini memerlu ramai pekerja am serta pekerjaan 3D. Kebenaran bagi mengajikan pekerja asing

mengikuti sektor dan pekerja tertentu sahaja telah menghadkan komposisi pekerja asing dalam sektor-sektor yang memerlukan tenaga kerja yang tidak dapat dipenuhi oleh warga tempatan.

Dari segi masa pula, tempoh pekerjaan yang dibenarkan untuk pekerja asing mencatatkan peningkatan dari 2 tahun dari awal pelaksanaannya sehingga tempoh terkini yang dibenarkan iaitu selama 13 tahun. Walaubagaimanapun, ini tidak bermakna setiap pekerja akan bekerja mengikut tempoh tersebut. Informan kajian memaklumkan tempoh pekerja asing berada di Malaysia berbeza mengikut situasi dan kehendak individu itu sendiri. Namun corak yang diperhatikan terdapat sesetengah warganegara asing seperti dari Nepal yang secara amnya hanya bekerja untuk tempoh 3 tahun dan warganegara Bangladesh bekerja lebih lama atau sehingga tempoh maksima. Walaupun begitu, tempoh pekerjaan yang lebih lama akan memperlahankan penggiliran pekerja asing serta menggalakkan majikan menggajikan mereka dengan lebih lama. Dari segi arah, penggajian pekerja asing adalah sebagai pekerja tamu yang berkhidmat secara sementara dalam negara. Sepanjang tempoh ini, pekerja ini bekerja untuk mengumpul wang untuk dihantar pulang ke negara asal. Setelah sasaran mereka tercapai, pekerja ini akan pulang ke negara asal. Ini dibuktikan oleh kenyataan informan yang majoriti pekerja asing akan pulang ke negara asal. Melihat kembali kepada empat indikator yang dibincangkan ini, bilangan dan komposisi pekerja asing yang tinggi dalam sektor ekonomi tertentu, serta tempoh pekerjaan yang semakin dilanjutkan memperlihatkan terdapat kebergantungan kepada pekerja asing.

Kaedah sedia ada iaitu melalui penggunaan kuota dan levi didapati hanya mampu mengawal bilangan pekerja asing yang digajikan namun ianya kurang berkesan dalam mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing. Pemberian kuota adalah berdasarkan keperluan sebenar industri melalui kekosongan jawatan yang wujud dan ini dapat memastikan tiada lambakan pekerja asing berlaku. Tambahan bilangan pekerja asing masih boleh diperolehi selagi terdapat pertambahan keperluan atau kekosongan jawatan. Levi pula dikenakan agar industri tidak meminggirkan pekerja tempatan dengan menjadikan kos penggajian pekerja asing lebih mahal berbanding pekerja tempatan. Dalam pelaksanaan sebegini, tidak terbina suatu bentuk insentif kepada industri untuk beralih daripada penggunaan pekerja asing. Ini adalah berbeza dengan cadangan pelaksanaan multi tier levi yang berkonsepkan “lebih ramai pekerja asing yang digajikan, lebih tinggi levi yang perlu dibayar”. Syarikat yang beroperasi boleh memilih menggunakan strategi buruh murah melalui pengajian pekerja asing atau menggunakan teknologi syarikat yang menggunakan pekerja asing akan dikenakan kadar levi yang semakin tinggi apabila semakin ramai pekerja asing digajikan. Kos tambahan ini akan terus meningkat sehingga ianya tidak lagi ekonomikal untuk terus menggunakan buruh murah berbanding penggunaan teknologi. Syarikat yang ingin terus bersaing dan berkembang perlu beralih kepada penggunaan teknologi untuk meningkatkan produktiviti dan mengurangkan kos. Melalui pelaksanaan multi-tier levi, diharapkan bilangan pekerja asing dapat dikurangkan dan kebergantungan dapat diturunkan.

Kesimpulan

Kedatangan pekerja asing memberi manfaat kepada negara seperti membantu memenuhi sektor pekerjaan 3D dan memberi sumbangan kepada ekonomi negara. Namun begitu, kedatangan pekerja asing dalam jumlah yang ramai turut memberi beberapa kesan yang negatif kepada negara. Kebergantungan yang terlalu tinggi kepada pekerja asing akan menyebabkan tekanan kepada kadar gaji tempatan serta memperlahankan peralihan kepada automasi dan teknologi. Cabaran masa kini menuntut Malaysia untuk mengkaji semula dasarnya. Hasil kajian juga mendapati faktor yang paling dibangkitkan adalah keberkesanan sistem kawalan kemasukan

pekerja asing itu sendiri. Adalah wajar penambahbaikan dilakukan dalam garis panduan dan syarat-syarat pengambilan pekerja asing. Antara kaedah yang boleh dipertimbangkan oleh kerajaan adalah majikan yang tidak dapat memenuhi syarat kadar kebergantungan ini tidak dibenarkan melakukan permohonan pengambilan pekerja asing baharu sebaliknya hanya dibenarkan untuk membuat permohonan pergantian pekerja sahaja. Penggantian pekerja bermaksud kelulusan diberikan untuk pengambilan pekerja asing baharu bagi menggantikan pekerja asing yang sudah pulang sahaja. Proses pergantian juga bukan perkara baharu kerana telah menjadi amalan untuk menggantikan pekerja yang pulang ke negara asal. Pelaksanaan pergantian bermakna bilangan pekerja asing yang digajikan kekal pada tahap sekarang dan syarikat masih boleh beroperasi di tahap sedia ada. Sekiranya syarikat perlu meningkatkan kapasitinya, syarikat hanya mempunyai pilihan untuk meningkatkan produktiviti melalui penggunaan automasi atau mekanisasi.

Penghargaan: Terima kasih kepada Sdr. Azha Nuhairi di atas penyelidikan Tesis Sarjana beliau yang sebahagiannya telah digunakan untuk penerbitan artikel ini.

Konflik Kepentingan: Artikel ini tiada konflik kepentingan dengan mana-mana pihak.

Rujukan

- Anderson, J. T. (2020). Managing labour migration in Malaysia: foreign workers and the challenges of 'control' beyond liberal democracies. *Third World Quarterly*, 0(0), 1–19.
- Ang, J. W., Murugasu, A., & Wei, C. Y. (2018). Low-skilled foreign workers' distortions to the economy. *Bank Negara Malaysia, March*, 10. https://www.bnm.gov.my/files/publication/ar/en/2017/cp01_001_box.pdf.
- Cornelius, Wayne A. & Tsuda, Takeyuki. (2002). *Labor Market Incorporation of Immigrants in Japan and the United States: A Comparative Analysis*. https://ccis.ucsd.edu/_files/wp50.pdf.
- Cornelius, Wayne A., Takeyuki Tsuda, Philip L. Martin, and James F. Hollifield. (2004). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. https://www.researchgate.net/publication/26414639_Controlling_Illegal_Immigration_A_Global_Perspective_Cornelius_Wayne_A_Takeyuki_Tsuda_Philip_L_Martin_and_James_F_Hollifield/link/00b7d531c64aa75608000000/download.
- Czaika, M., & De Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39(3): 487–508. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x>.
- Cornelius, Wayne A. & Tsuda, T., Valdez, Z. (2002). *Human Capital versus Social Capital: A Comparative analysis of Immigrant Wages and Labor Market Incorporation of Immigrants in Japan and the United States: A Comparative Analysis*. https://www.researchgate.net/publication/5138311_Human_Capital_versus_Social_Capital_A_Comparative_Analysis_of_Immigrant_Wages_and_Labor_Market_Incorporation_in_Japan_and_the_United_States.
- Czaika, M., & De Haas, H. (2013). The effectiveness of immigration policies. *Population and Development Review*, 39(3), 487–508. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2013.00613.x>.
- Devadason, Evelyn S. (2021). Foreign labour policy and employment in manufacturing: the case of Malaysia. *Journal of Contemporary Asia*, 51(3), 398–418. <https://doi.org/10.1080/00472336.2020.1759675>.

- Devadason, Evelyn Shyamala, & Meng, C. W. (2014). Policies and laws regulating migrant workers in Malaysia: a critical appraisal. *Journal of Contemporary Asia*, 44(1), 19–35. <https://doi.org/10.1080/00472336.2013.826420>.
- Hamzah, I.S. and Daud, S. (2018). Implikasi kemasukan pekerja asing di Malaysia: suatu tinjauan awal. *Jurnal Sains Insani*, 1(1), 69-77.
- Hollifield, J.F., Orrenius, P.M., Martin, P.L. (2014). *Controlling Immigration: A Global Perspective*. Stanford University Press.
- Gesa kerajaan permudah proses. (2014, Disember 20). *Harian Metro*. <https://api.hmetro.com.my/node/17618>
- Jordaan, J. A. (2018). Foreign workers and productivity in an emerging economy: The case of Malaysia. *Review of Development Economics*, 22(1), 148–173. <https://doi.org/10.1111/rode.12334>.
- Mohammed Hamza Momade et. al. (2019). Construction labour productivity: review of factors identified. *International Journal of Construction*. 22(3), 1-13. <https://www.researchgate.net/journal/International-Journal-ofConstructionManagement-1562-3599>.
- Malaysia Economic Monitor. (2015). *Immigrant labour*. <https://documents1.worldbank.org/curated/en/753511468197095162/pdf/102131-WP-P158456-Box394822B-PUBLIC-final-for-printing.pdf>.
- Mohd Na'eim Ajis, Mohamad Faisol Keling, Ummu Atiyah Ahmad Zakuan & Zawiyah Mohd Zain. (2018). Kajian terhadap proses dan pendekatan dalam pembentukan dasar pekerja asing di Malaysia. *Journal of Sosial Sciennces and Humanities*, 15(5), 48-65.
- Natter, K. (2018). *Rethinking immigration policy theory beyond 'western liberal democracies.'* *Comparative Migration Studies*. <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0071-9>.
- Ramstetter, e. D. (2016). *Experiences with foreign workers in Singapore and Malaysia: what are the lessons for Japan's labor markets?* <http://id.nii.ac.jp/1270/00000103/>.
- Kaji semula levi pekerja asing dibayar majikan. (2017, Disember 27). *Utusan Malaysia*. <https://www.mef.org.my/MEFITN/Utusan171227a.pdf>.
- Zarina Othman & Nor Azizan Idris. (2015). *Migrasi dan Keselamatan*. Dewan Bahasa & Pustaka.