

MODEL PENGUKUHAN INSTRUMEN DASAR DALAM PENGURUSAN PEKERJA ASING DI MALAYSIA

THE POLICY INSTRUMENT CONSOLIDATION MODEL IN FOREIGN WORKERS MANAGEMENT IN MALAYSIA

Nur Hidayah Zaidun¹

Zaheruddin Othman²

Mohd Na'eim Ajis³

¹Ghazali Shafei Graduate School of Government, Universiti Utara Malaysia (UUM), Malaysia,
(E-mail: nurhidayahzaidun@gmail.com)

²School of Government, Universiti Utara Malaysia (UUM), Malaysia, (Email: zaher@uum.edu.my)

³School of Government, Universiti Utara Malaysia (UUM), Malaysia, (E-mail: naeim@uum.edu.my)

Article history

Received date : 14-9-2022

Revised date : 15-9-2022

Accepted date : 6-10-2022

Published date : 15-10-2022

To cite this document:

Zaidun, N. H., Othman, Z., & Ajis, M. N. (2022). Model Pengukuhan Instrumen Dasar dalam Pengurusan Pekerja Asing. *Jurnal Penyelidikan Sains Sosial (JOSSR)*, 5(16), 42 - 57.

Abstrak: Artikel ini bertujuan untuk membincangkan tentang pengukuhan instrumen dasar dalam pengurusan pekerja asing di Malaysia. Kajian terdahulu menunjukkan instrumen dasar mempunyai pengaruh terhadap prestasi dasar. Walau bagaimanapun, fungsi instrumen sahaja tidak memadai untuk memberi kesan besar terhadap prestasi dasar. Justeru, artikel ini membincangkan tentang model pengukuhan instrumen dasar melalui gabungan dua teori iaitu Teori Instrumen Dasar dan Teori Collaborative Governance dalam urus tadbir dasar. Kedua-dua pendekatan ini mempunyai kekuatan tersendiri dan mampu memberi pengaruh besar terhadap prestasi dasar pekerja asing. Justeru, artikel ini akan membincangkan dan mengesyorkan cadangan model pengukuhan instrumen dasar dalam pengurusan pekerja asing. Model pengukuhan instrumen dasar ini mampu memberi satu dimensi baru dalam urus tadbir pekerja asing bagi mewujudkan instrumen dasar yang lebih berkesan dalam mencapai objektif dasar.

Kata Kunci: Instrumen Dasar, Collaborative Governance, Pengurusan Pekerja Asing

Abstract: This article aims to discuss the consolidation of the policy instrument in the management of foreign workers in Malaysia. The previous study has shown that policy instrument has an influence on policy performance. However, the instrument's function will not be sufficient to leave a great impact on the policy performance. Thus, this article discusses the policy instrument consolidation model through the combination of two theories, namely Policy Instrument Theory and Collaborative Governance Theory in the policy administration. Both the approaches have their own strengths and they can give a great influence to the performance of the foreign workers policy. Thus, this article will discuss and propose a policy instrument consolidation model in the management of foreign workers. This consolidation model is able to offer a new dimension in the administration of foreign workers to create a more effective policy instrument towards achieving the policy objective.

Keywords: *Policy Instrument, Collaborative Governance, Foreign Worker Management*

Pengenalan

Kemasukan dan penggajian pekerja asing di Malaysia bukanlah suatu perkara baru. Malah situasi ini telah berlaku sejak tahun 1970-an lagi berikutan pelbagai faktor penarik dan penolak yang menyebabkan kemasukan warga asing ke negara ini (Azizah, 2012). Malaysia kini menjadi antara negara di Asia Tenggara yang menjadi destinasi pilihan warga asing untuk mencari pekerjaan. Warga asing yang masuk untuk bekerja di negara ini berasal daripada Indonesia, Thailand, Kemboja, Myanmar, Vietnam, Filipina, Pakistan, Bangladesh, Sri Lanka, India, Turkmenistan, Uzbekistan dan Kazakhstan. Mereka bekerja di pelbagai sektor yang kerajaan benarkan iaitu perkilangan, perladangan, pembinaan, pertanian, perkhidmatan, perlombongan dan pengkuarian (Portal Rasmi Kementerian Dalam Negeri).

Sebagai sebuah negara yang menerima dan membenarkan penggajian warga asing, kerajaan telah menyediakan mekanisme untuk mengurus tadbir kemasukan, penggajian dan kawalan terhadap mereka. Pelbagai instrumen seperti perundangan, peraturan, dasar dan program diperkenalkan dalam sistem pengurusan pekerja asing untuk memastikan semua hal ehwal berkaitan pekerja asing diurus dengan baik dan cekap. Kerajaan melalui beberapa siri Rancangan Malaysia juga dilihat komited dan sentiasa berhasrat untuk melakukan penambahbaikan dalam sistem pengurusan pekerja asing. Dasar-dasar semasa berkaitan pekerja asing sering disemak dan dipastikan sentiasa relevan dan sesuai dengan situasi terkini (Unit Perancang Ekonomi).

Walaupun pelbagai usaha dilakukan untuk menambah baik pengurusan pekerja asing, realitinya prestasi urus tadbir pekerja asing di negara ini masih dilihat lemah, tidak cekap dan mendapat kritikan pelbagai pihak sama ada di peringkat tempatan mahupun antarabangsa. Pelbagai tanggapan diberikan oleh masyarakat terhadap kredibiliti kerajaan dalam menguruskan pekerja asing. Kerajaan dilihat gagal mengurus isu migrasi pekerja asing dengan cekap dan teratur walaupun telah lama menerima kemasukan mereka. Kejayaan dasar pekerja asing juga dikatakan terhad, wujud jurang antara objektif dasar yang ingin dicapai dengan hasil pencapaiannya (Azizah, 2012; Amarjit Kaur, 2014; Mohd Na'eim, 2015; Ramli & Kamarulnizam (2017). Umumnya objektif kerajaan berkaitan pekerja asing ialah untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing dan mengawal jumlah mereka dengan memastikan mereka digajikan di sektor-sektor tertentu sahaja. Kerajaan juga berhasrat untuk meningkatkan jumlah pekerja asing sah dan dalam masa yang sama membanteras kemasukan pendatang asing tanpa izin (Unit Perancang Ekonomi, 2015; Jabatan Audit Negara, 2018).

Setelah berdekad menguruskan kemasukan dan penggajian pekerja asing, pelbagai isu dan masalah timbul berkaitan warga asing. Permasalahan yang sering terjadi ini secara tidak langsung telah meninggalkan implikasi negatif kepada negara melibatkan aspek politik, ekonomi, sosial, budaya, kesihatan dan keselamatan. Jika diperhatikan, isu melibatkan warga asing sentiasa menjadi wacana media-media tempatan negara ini sejak dahulu lagi. Misalnya isu jenayah pemerdagangan manusia, kebanjiran pendatang asing tanpa izin (PATI), industri pemalsuan dokumen, masalah penyakit, monopoli perniagaan, pengedaran dadah dan banyak lagi. Persoalannya, mengapa isu dan masalah berkaitan pekerja asing tidak pernah selesai. Apakah faktor yang menyumbang kepada masalah prestasi pengurusan pekerja asing? Adakah instrumen-instrumen yang digunakan oleh kerajaan untuk mengurus tadbir dan mengawal pekerja asing tidak berupaya menjalankan fungsinya sehingga prestasi pengurusan pekerja

asing sering dilihat lemah? Justeru, artikel ini akan membincangkan tentang persoalan berkaitan kelemahan prestasi pengurusan pekerja asing iaitu dengan menfokuskan kepada peranan instrumen dasar. Selain itu, artikel juga akan membincangkan bagaimana keupayaan instrumen dasar dapat dipertingkatkan.

Kajian Literatur

Penulisan dan kajian berkaitan pekerja asing telah banyak dihasilkan. Kajian-kajian tersebut ditulis dalam pelbagai bidang dan pendekatan oleh pengkaji tempatan mahupun luar negara. Dalam bahagian ini, fokusnya ialah membincangkan tentang masalah prestasi pengurusan pekerja asing. Hasil penelitian kajian-kajian terdahulu mendapati banyak kajian telah dibuat mengenai prestasi pengurusan pekerja asing. Kajian terdahulu telah mendedahkan masalah-masalah berkaitan prestasi pengurusan pekerja asing. Misalnya kajian yang dibuat oleh pengkaji-pengkaji berikut:

Jadual 1: Faktor Kegagalan Dasar Pengurusan Pekerja Asing

Bil.	Penulis	Tahun	Faktor Kegagalan Dasar
1.	James F. Hollifield	2000	Pengaruh politik aktor tertentu
2.	Virginie Guiraudon	2001	Halangan institusi
3.	Stephan Castles	2004	Sistem politik, perubahan sosial dalam proses migrasi, globalisasi dan transnasionalisme
4.	Cornelius dan Tsuda	2004	Kelemahan dasar, tekanan politik tempatan, pembentukan dasar yang kabur dan tuntutan struktur makroekonomi
5.	Birkland	2005	Pengaruh kumpulan berkepentingan
6.	Azizah dan Ragayah Azizah Kassim Azizah Kassim Zarina dan Nor Azizan	2011 2012 2014 2015	Kekerapan perubahan dasar, kelemahan penguatkuasaan dan undang-undang, rasuah, pemalsuan dokumen, peranan agensi pekerja asing, birokrasi dan beban kos penggajian pekerja asing.
7.	Mohd Na'eim Ajis, Mohamad Faisol Keling, Zaheruddin Othman dan Md. Shukri Shuib	2014	Dasar berubah-ubah, rumit dan tidak praktikal, kurang mendapat sokongan majikan.
8.	Amarjit Kaur	2014	Kebergantungan berterusan kepada pekerja asing berkemahiran rendah, peranan <i>broker</i> pekerja asing, perbezaan levi pekerja asing.
9.	Evelyn Shymala Devadason dan Chan Wai Meng	2014	Pengurusan dasar yang <i>ad hoc</i> , penyalahgunaan kuasa, kelemahan aspek penguatkuasaan dasar sedia ada.
10.	Mohamad Fauzi dan Muhamad Ridhwan	2014	Ketidakpatuhan pekerja asing terhadap undang-undang, kurang maklumat dan kefahaman terhadap aspek perundangan.
11.	Mohd. Amar Aziz, Noor Hadzlida Ayob dan Kamaruddin Abdulsomad	2017	Matlamat dasar pekerja asing tidak jelas
12.	Ramli dan Kamarulnizam	2017	Pengaruh majikan pekerja asing
13.	Mohd Na'eim, Mohd Faisol, Ummu Atiyah dan Zawiyah	2018	Konflik dasar antara aktor rasmi dan pihak-pihak berkepentingan.

Bil.	Penulis	Tahun	Faktor Kegagalan Dasar
14.	Evelyn Shymala Devadason	2020	Instrumen dasar (sistem levi)
15.	Anderson	2021	Instrumen dasar

Seperti yang disenaraikan dalam Jadual 1, kajian-kajian tersebut telah membincangkan tentang permasalahan dasar pekerja asing. Kajian-kajian tersebut mendapati terdapat pelbagai faktor yang mempengaruhi kegagalan dasar sama ada dari aspek ekonomi, politik, keselamatan, perundangan, pentadbiran mahupun sosial. Prestasi dasar pekerja asing terkesan oleh faktor dalaman dan juga luaran. Daripada kajian-kajian tersebut, didapati masih terdapat aspek yang boleh dirungkaikan lagi dalam memperjelaskan tentang prestasi dasar. Aspek yang dimaksudkan ialah instrumen dasar yang digunakan dalam pengurusan pekerja asing. Penelitian literatur mendapati, penulisan berkaitan peranan instrumen dasar itu sendiri kurang disentuh secara komprehensif oleh pengkaji terdahulu. Sedangkan instrumen dasar merupakan aspek dalaman yang penting dalam memastikan kejayaan dan keberkesanan sesebuah dasar. Instrumen dasar mampu memperjelaskan tentang prestasi dalam penilaian sesebuah dasar. Justeru, kajian lebih terperinci diperlukan untuk memperjelaskan bagaimana instrumen dasar mampu membawa dasar pekerja asing mencapai objektifnya.

Menurut Salamon (1981), prestasi dasar kerajaan mempunyai perkaitan dengan instrumen dasar yang digunakan. Hal ini dibuktikan berdasarkan penulisan Cornelius dan Tsuda (2004), iaitu pembuatan dan pelaksanaan dasar yang bergantung kepada instrumen yang lemah secara berterusan akan menyebabkan matlamat yang ditetapkan gagal dicapai. Menyokong hal tersebut, Lascoumes dan Le Gales (2007) turut menjelaskan instrumen dasar merupakan aspek yang perlu diambil kira dalam mengesan sebarang perubahan dasar. Instrumen yang dipilih dapat memberikan impak tertentu sama ada positif atau negatif kepada prestasi dasar. Perkara ini jelas membuktikan instrumen dasar memainkan peranan penting dalam sesebuah dasar. Justeru, kelompongan aspek berkaitan instrumen dasar ini perlu diisi dan dibincangkan dengan terperinci sebagai usaha memperkukuhkan prestasi pengurusan pekerja asing.

Teori Instrumen Dasar

Kajian-kajian berkaitan instrumen dasar telah menjadi antara subjek penting dalam penyelidikan. Menurut Howlett, Mukherjee dan Woo (2018), instrumen dasar telah menjadi subjek penyelidikan penting yang berkait rapat dengan bidang dasar awam, termasuk pentadbiran awam dan urus tadbir. Malah bukan itu sahaja, instrumen dasar juga menjadi subjek penyelidikan bagi bidang-bidang lain yang lebih luas seperti sains politik, ekonomi, alam sekitar dan sebagainya. Era selepas tahun 1980-an, karya-karya berkaitan instrumen dasar ini telah dikembangkan dalam pelbagai bidang tersebut oleh sarjana-sarjana seperti Doern dan Phidd (1983), Hood (1983), Linder dan Peters (1989), Schneider dan Ingram (1990), Howlett (1991), Vedung (1998) dan ramai lagi. Kajian instrumen dasar antaranya merangkumi usaha-usaha untuk mengkategorikan dasar, membentuk instrumen dasar yang lebih baik dalam pembuatan dasar, usaha menilai kesan pelaksanaan dan pengaruh instrumen dasar terhadap hasil dasar, usaha membangunkan model penggunaan instrumen dan menerangkan bentuk penggunaannya (Hood, 2007). Kajian mengenai instrumen dasar adalah penting. Lazimnya kerajaan membuat dan melaksanakan pelbagai bentuk dasar. Maka, sudah pasti instrumen yang digunakan berbeza-beza untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam dasar. Justeru, pengkajian mengenai instrumen dasar dapat menyumbangkan kepada ilmu pengetahuan, mendedahkan bagaimana kerajaan berfungsi dan menjalankan tanggungjawabnya untuk mencapai matlamat dasar.

Berbincang mengenai instrumen dasar, terdapat pelbagai definisi yang telah dilakukan oleh sarjana terdahulu. Misalnya Doern dan Phidd (1983) mendefinisikan instrumen dasar sebagai *“instruments are used by governments to try to ensure “compliance, support and implementation of public policy”*. Howlett (1991) mendefinisikan *“policy instruments are recognised tools of government in the field of public policy. Policy instruments as the generic term provided to encompass the myriad of techniques at the disposal of governments to implement their public policy objectives*. Manakala bagi Vedung (1998) pula *“instrument is the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change”*. Bagi Trebilcock (2005), *“instruments are forms of public action that address public problems and pursue public purposes” in a many ways*.

Teori Instrumen Dasar telah menjelaskan instrumen atau alat dasar merupakan komponen penting dalam proses pembuatan dan pelaksanaan dasar. Menurut B. Guy Peter et al. (2018), instrumen dasar adalah alat yang kerajaan gunakan untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi. Kerajaan menggunakan instrumen yang dipilih untuk mengurus dan mentadbir dasar bagi menjamin masa depan negara (Bressers, H. T. A., & O’Toole, L. J, 1998). Dalam hal tersebut, kerajaan menggunakan pelbagai sumber dengan mengaplikasikan pelbagai instrumen atau teknik untuk mengatur institusi khususnya dalam menentukan matlamat, menetapkan proses tindakan dan mencapai objektif sesuatu dasar yang ingin dilaksanakan (Howlett, M. et al., 2018; Lascoumes, P., & P. Le Gales., 2007; Bemelmans-Videc et al., 1998; Howlett, M. & Ramesh M., 1993; Howlett, M., 1991; Schneider & Ingram, 1990). Instrumen dasar secara langsungnya memperlihatkan hubungan antara kerajaan yang memerintah dengan rakyat yang diperintah (Halpern, C., & P. Le Gales, 2008; Lascoumes, P., & P. Le Gales, 2007). Melalui instrumen dasar yang dipilih, kerajaan menunjukkan kekuasaannya untuk mengekalkan kuasa, memastikan sokongan, mengubah tingkah laku dan mengelakkan sesuatu perubahan sosial (Evert Vedung, 1998; Bressers, H. T. A., & O’Toole, L. J., 1998; Bressers, H., & Klok, P. J., 1988).

Dalam teori instrumen dasar, terdapat pelbagai jenis instrumen yang dicadangkan sarjana terdahulu. Setiap kategori instrumen mengandungi elemen yang berbeza-beza. Instrumen dasar diklasifikasikan mengikut aspek tertentu iaitu mengikut tujuan asas ia digunakan. Vedung (1998) menjelaskan instrumen dasar kebiasaannya wujud dalam bentuk kategori. Penggunaan dan pemilihan instrumen dilihat bersifat multidimensi dan fleksibel. Berdasarkan kajian yang beliau laksanakan, beliau mendapati bahawa kajian-kajian lain juga menunjukkan instrumen digunakan secara bersilih ganti daripada senarai instrumen yang ada. Pemilihan dan penggunaan sesuatu instrumen tersebut dibuat berdasarkan fungsi instrumen itu sendiri dan matlamat dasar yang ingin dicapai (Salamon, 2002; Vedung, 1998). Setiap kategori instrumen mempunyai impak tertentu terhadap dasar.

Seperti yang diujahkan oleh Lascoumes dan Le Gales (2007) *“instruments at work are not purely technical, they produce specific effects, independently of their stated objectives (the aims ascribed to them), and they structure public policy according to their own logic”*. Berdasarkan teori juga, jika instrumen dasar dipilih secara tepat, pelaksanaan dasar juga baik, hasil dasar yang diperolehi juga adalah seperti yang dikehendaki (Hood, 2002). Terdapat pendekatan asas yang digunakan untuk menentukan penggunaan instrumen. Misalnya ialah *“the maximalist approach”*, *“the minimalist approach”*, *“the resource-based approach”*, *“the choice approach”* dan *“soft and hard approach”* (Vedung, 1998). Pendekatan-pendekatan ini menyetengahkan elemen-elemen berbeza dalam asas pertimbangan pemilihan instrumen. Antara elemen tersebut ialah dari segi aspek keberkesanan, kecekapan, legaliti, demokrasi,

ekuiti dan legitimasi (Vedung, 1998; Doern & Phidd, 1992; Salamon, 1981). Linder dan Peter (1989) pula menghujahkan elemen-elemen berikut yang boleh digunakan pembuat dasar dalam pemilihan instrumen iaitu tahap kesukaran operasi, tahap penglihatan umum, kesesuaian dasar dalam kalangan pengguna, tahap gangguan dalam dasar, kos relatif dan ketepatan sasaran dalam pemilihan instrumen.

Instrumen Dasar Pengurusan Pekerja Asing

Dalam konteks dasar pengurusan pekerja asing, kerajaan telah menggunakan pelbagai bentuk instrumen sebagai strategi untuk mengurus tadbir dan membuat kawalan. Campuran pelbagai instrumen ini juga bertujuan untuk mencapai objektif yang ditetapkan. Menurut Rayner, Howlett dan Wellstead (2017), konsep campuran instrumen dasar ini menampilkan penggunaan kombinasi pelbagai alat dasar. Gabungan pelbagai alat dasar adalah kompleks. Hal ini kerana sifat atau ciri setiap instrumen adalah berbeza dan perkaitan antara instrumen-instrumen tersebut juga rumit. Namun, terdapat pendapat mengatakan gabungan instrumen dasar ini adalah konsisten dan saling melengkapi apabila digandingkan bersama-sama untuk menyokong strategi dasar (Kern & Howlett, 2009; Rogge & Reichardt, 2016). Instrumen dasar yang digandingkan secara bersama dalam sesuatu dasar akan menghasilkan kesan interaktif antara satu sama lain (Yi & Feiock, 2012; Boonekamp, 2006). Instrumen dasar boleh bertindak sebagai “pelengkap” atau “tambahan” dan boleh juga menghasilkan kesan luar jangkaan di antara satu sama lain. Instrumen menghasilkan sinergi apabila dua atau lebih instrumen digunakan bersama-sama dan lebih berkesan berbanding menggunakan satu jenis instrumen sahaja (Lecuyer & Bibas, 2012; Philibert, 2011).

Umumnya, terdapat tiga bentuk instrumen yang digunakan dalam pengurusan pekerja asing iaitu instrumen berbentuk legislatif, instrumen ekonomi dan instrumen komunikatif. Ketiga-tiga bentuk instrumen ini mempunyai pengaruh dan kesan yang berbeza-beza mengikut fungsi instrumen itu sendiri. Oleh itu, Evert Vedung telah mencadangkan tiga kategori sumber instrumen dasar iaitu legislatif, ekonomi dan komunikatif ataupun lebih dikenali sebagai “*the stick*”, “*the carrot*” dan “*the sermon*” (Vedung, 1998). Dengan memfokuskan kepada ketiga-tiga peranan dan pengaruh instrumen ini dalam menilai prestasi pengurusan pekerja asing, keupayaan sebenar instrumen tersebut dapat diketahui. Instrumen legislatif atau dikenali dengan perundangan merupakan sumber instrumen paling asas dimiliki oleh kerajaan. Vedung (1998) telah menggelarkan instrumen legislatif sebagai instrumen tradisional. Secara konsepnya, instrumen legislatif didefinisikan sebagai “*measures taken by governmental units to influence people by means of formulated rules and directives which mandate receivers to act in accordance with what is ordered in these rules and directives*”. Melalui legislatif, kerajaan berkemampuan untuk memerintah, menghalang dan menghukum bagi perkara-perkara tertentu yang dibataskan. Dalam erti kata lain, pihak yang diperintah iaitu rakyat perlu bertindak dengan cara yang telah ditetapkan oleh kerajaan melalui pelaksanaan peraturan dan perundangan yang telah ditetapkan. Pelanggaran peraturan dan perundangan boleh menyebabkan individu tersebut menerima hukuman tertentu. Instrumen legislatif dalam pengurusan pekerja asing antaranya ialah Akta Kerja 1955, Akta Pampasan Pekerja 1952, Akta Standard Minimum Perumahan dan Kemudahan Pekerja 1990 (Akta 446), Akta Imigresen 1959/63, Arahan-arahan serta dasar-dasar berkaitan penggajian pekerja asing (jumlah kuota, levi, sektor pekerjaan dibenarkan, negara sumber) dan sebagainya.

Instrumen ekonomi pula merujuk kepada instrumen berkaitan kewangan. Instrumen ekonomi menurut Vedung (1998) melibatkan “*either the handing out or the taking away of material resources, be they in cash or in kind. Economic instruments make it cheaper or more expensive*

in terms of money, time, effort, and other valuables to pursue certain actions". Beliau berpendapat instrumen ekonomi merangkumi aspek penerimaan atau pengambilan sumber sama ada secara tunai atau dalam lain-lain bentuk terhadap sesuatu perkara atau tindakan. Manakala bagi Leslie Pal (2014) pula, konsep instrumen ekonomi adalah satu usaha kerajaan untuk mencapai objektif dasar dengan mempengaruhi tingkah laku individu atau organisasi, dengan membuat perhitungan terhadap sumber kewangan, kos dan faedah terhadap sesuatu tindakan yang bakal diambil. Sebagai contoh, misalnya dalam konteks pengurusan pekerja asing, majikan yang ingin menggajikan pekerja asing di negara ini perlu menanggung pelbagai kos tertentu seperti bayaran levi, permit pekerjaan, insurans kesihatan pekerja, bayaran pemeriksaan kesihatan pekerja asing dan sebagainya. Tujuan kerajaan mengenakan bayaran tersebut adalah untuk memastikan aspek pembangunan dan kesejahteraan negara terjaga. Segala bentuk prasarana yang telah dibangunkan untuk kesejahteraan rakyat perlu juga dibayar oleh pekerja asing yang menikmatinya melalui kutipan levi. Selain itu, bebanan kos yang ditanggung majikan ini juga bertujuan memastikan majikan lebih bertanggung jawab terhadap setiap pekerja yang digajikan. Antara contoh instrumen ekonomi ialah kos levi, kos visa, kos insurans, kos pemeriksaan kesihatan, kos permit, bon jaminan dan lain-lain kos yang perlu dibayar.

Instrumen dasar seterusnya ialah instrumen komunikatif. Instrumen komunikatif merupakan instrumen yang digunakan untuk mempengaruhi penerima dasar melalui pemindahan maklumat atau pengetahuan, komunikasi berkesan, pujukan, nasihat, rayuan dan sebagainya yang berkaitan. Instrumen ini menggunakan semua kaedah komunikasi sama ada secara tradisional mahupun moden. Instrumen berbentuk maklumat ini bertujuan untuk meyakinkan penerima untuk melakukan sesuatu tindakan ataupun menghalang penerima yang sama daripada melakukan sesuatu tindakan tertentu. Ia berperanan untuk menyampaikan maklumat, menerangkan makna dan memaklumkan ketersediaan instrumen-instrumen dalam sesuatu dasar. Selain itu, instrumen komunikatif ini merupakan instrumen penting yang diperlukan bagi menggerakkan fungsi-fungsi instrumen lain dalam dasar (Bemelmans, Rist & Vedung, 1998). Instrumen komunikatif wujud dalam pelbagai bentuk dan kategori. Antaranya ialah *flyers*, risalah, iklan, laporan, kempen, dialog, seminar, laman web, portal, telegram, facebook dan sebagainya. Dalam pengurusan pekerja asing, instrumen ini terdiri daripada semua sistem atas talian yang melibatkan urusan pekerja asing seperti *Foreign Workers Centralized Management System (FWCMS)*, Sistem Pengurusan Pekerja Asing Bersepadu (ePPax), e-PLKS, e-VDR, sistem Temu Janji Online, portal-portal kementerian dan agensi-agensi berkaitan pekerja asing (Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Sumber Manusia, Jabatan Imigresen Malaysia, Jabatan Tenaga Kerja).

Daripada perbincangan mengenai instrumen dasar ini, jelaslah kerajaan telah menggunakan pelbagai instrumen sebagai strategi dalam pengurusan pekerja asing. Instrumen-instrumen yang digunakan ini adalah alat dalam mencapai objektif dan matlamat dasar yang ditetapkan. Justeru, kegagalan ataupun kelemahan dalam pengurusan pekerja asing boleh berpunca daripada instrumen dasar yang dipilih oleh pembuat dasar. Instrumen dasar yang tidak relevan dan tidak sesuai dengan sesuatu keadaan akan menyebabkan kesukaran dalam pelaksanaannya dan boleh menjejaskan prestasi dasar. Oleh hal demikian, proses pembuatan dan pelaksanaan dasar merupakan peringkat penting dalam memastikan instrumen dasar dipilih secara tepat dan dilaksanakan secara berkesan. Seperti yang dibincangkan sebelum ini, pelbagai kriteria perlu dipertimbangkan sebelum sesuatu instrumen dipilih. Bagi memastikan pembuat dasar membuat pilihan instrumen yang tepat, pelbagai pihak perlu dilibatkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan dasar khususnya pemegang taruh yang terlibat dengan pengurusan pekerja asing.

Sebagai usaha untuk memperkukuhkan instrumen dasar kerajaan, konsep *Collaborative Governance* perlu dipraktikkan. Konsep ini perlu dipraktikkan dalam semua peringkat dalam proses penggubalan dasar. Dengan praktis *collaborative governance*, instrumen dasar dapat diperkukuhkan. *Collaborative governance* mempunyai pengaruh yang signifikan terhadap prestasi dasar. Tambahan lagi, kolaboratif merupakan elemen penting dalam memastikan tadbir urus yang baik (Ansell, 2012). Dalam konteks pengurusan pekerja asing, *collaborative governance* ini masih kurang dipraktikkan sama ada di peringkat pembuatan ataupun pelaksanaan dasar. Walhal dalam pengurusan pekerja asing terdapat pelbagai pihak yang terlibat. Misalnya daripada kementerian, jabatan, agensi kerajaan, agensi swasta, pihak majikan, pekerja dan sebagainya. Namun, pada peringkat pembuatan dasar pekerja asing hanya pihak kerajaan sahaja yang terlibat dalam pembuatan keputusan. Pihak majikan mendakwa tiada kolaborasi formal dan persetujuan secara kolektif antara kerajaan dan pihak majikan dalam konteks pembuatan keputusan dasar pekerja asing (*Malaysian Employer Federation*).

Justeru, sukar bagi kedua-dua pihak untuk mencapai satu persetujuan secara bersama kerana kerajaan mempunyai autonomi penuh terhadap proses tersebut. Sering berlaku konflik percanggahan kepentingan antara kedua-dua pihak kerana masing-masing mempunyai matlamat tersendiri. Dalam kajian Mohd Na'eim (2015) beliau menjelaskan dalam pembuatan dasar pekerja asing di Malaysia, pihak berkepentingan terutama seperti kumpulan majikan dan kumpulan pekerja tidak dilibatkan di peringkat formal. Akibatnya keputusan yang dibuat mempunyai kekaburan, kekeliruan dan kecacatan yang jelas apabila kerajaan tidak pasti dalam penilaian pendekatan yang dipilih. Hal ini secara tidak langsung mempengaruhi keberkesanan instrumen dasar yang dipilih oleh kerajaan dalam dasar pengurusan pekerja asing. Ketiadaan keselarasan antara pihak tersebut akan memberikan kesan terhadap pembuatan dan pelaksanaan dasar.

Oleh itu, inisiatif untuk mengkaji *collaborative governance* dalam pengurusan pekerja asing adalah sesuatu yang signifikan. Kolaborasi antara aktor-aktor dalam pembuatan dasar akan menghasilkan satu keputusan yang dipersetujui bersama iaitu *win-win situation*. Dengan berlakunya kolaborasi antara aktor-aktor dalam proses pembuatan keputusan, dasar akan menjadi lebih praktikal kerana pilihan dasar yang dibuat adalah berdasarkan pilihan majoriti. Berlaku perkongsian maklumat antara pelbagai pihak yang dapat menghasilkan pilihan dasar yang baik. Komitmen terhadap pelaksanaan juga tinggi kerana mendapat sokongan pelbagai pihak.

Teori *Collaborative Governance*

Berdasarkan literatur, *collaborative governance* telah didefinisikan dengan pelbagai terma oleh para pengkaji. Seiring perkembangan kajian mengenai konsep ini, wujud pelbagai terminologi yang digunakan secara meluas. Terma-terma tersebut misalnya seperti "*collaborative governance*", "*new public governance*", "*network governance*", "*policy network*", "*cross-sector collaboration*", "*interactive governance*", "*participatory governance*" dan "*holistic governance*" (Bianchi, Nasi & Rivenbark, 2021). Kesemua terma ini merujuk kepada kolaborasi pelbagai aktor dalam membentuk konsensus antara *stakeholder* dalam proses pembuatan dasar, pelaksanaan dasar secara formal untuk menghasilkan nilai awam.

Penelitian literatur mendapati definisi yang sering dirujuk oleh para pengkaji untuk menghuraikan tentang *collaborative governance* telah dibuat oleh Ansell dan Gash (Batory & Svensson, 2019). Ansell dan Gash (2007) telah mendefinisikan *collaborative governance* sebagai:

“a governing arrangement where one or more public agencies directly engage non-state stakeholder in a collective decision-making process that is formal, consensus-oriented, and deliberative and that aims to make or implement public policy or manage public programs or assets”.

Berdasarkan definisi tersebut terdapat kata kunci yang menjelaskan *collaborative governance*. Menurut mereka pelaksanaan *collaborative governance* perlu dimulai oleh agensi atau institusi awam secara rasmi. Forum tersebut juga perlu melibatkan pihak-pihak berkepentingan lain selain pihak agensi awam sebagai peserta. Tambahan lagi, para peserta forum juga perlu dilibatkan secara langsung dalam proses pembuatan keputusan dan bukan sekadar untuk dirujuk oleh pihak agensi awam. Penglibatan langsung peserta forum adalah bertujuan mendapatkan keputusan secara konsensus. Kerjasama melalui *collaborative governance* juga menurut mereka adalah untuk menfokuskan kepada dasar awam dan juga pengurusan awam (Ansell dan Gash, 2007).

Pelaksanaan *collaborative governance* dikatakan adalah tindak balas dari kegagalan dasar yang dibuat. Pelaksananya bertujuan untuk mencari penyelesaian terhadap permasalahan kompleks yang tidak dapat diselesaikan oleh satu pihak. Oleh itu, menurut Emerson, Nabatchi dan Balogh (2012) *collaborative governance* daripada takrifan mereka adalah satu proses atau struktur pembuatan keputusan dan pengurusan dasar awam yang melibatkan orang ramai secara konstruktif merentasi pelbagai peringkat organisasi iaitu sama ada agensi awam, agensi swasta, badan bukan kerajaan dan orang awam untuk melaksanakan tujuan awam yang tidak dapat dicapai. Takrifan tersebut dibuat dalam konteks lebih meluas di mana konsep tersebut boleh digunakan sebagai satu konstruk analitikal, yang membolehkan perbezaan antara aplikasi, kelas dan skala yang berbeza dilaksanakan. Berbeza dengan Ansell dan Gash, takrifan ini tidak menghadkan pengaturan *collaborative governance* dimulai oleh pihak kerajaan sahaja tetapi pengaturannya terbuka dan boleh dimulai oleh sesiapa sahaja. Daripada definisi ini juga jelas pengaturan *collaborative governance* boleh dilaksanakan di mana-mana peringkat organisasi.

Satu lagi definisi menarik berkaitan *collaborative governance* dibuat Agranoff dan McGuire (2003). Dengan menggunakan terma “*collaborative management*”, mereka mendefinisikannya sebagai “*concept that describes the process of facilitating and operating in multiorganizational arrangements to solve problems that cannot be solved, or solved easily, by single organizations*”. Seperti Emerson et al. (2012) mereka menerangkan *collaborative governance* sebagai pengaturan melibatkan pelbagai organisasi bagi penyelesaian sesuatu permasalahan. Pengaturannya boleh dilakukan secara formal atau tidak formal bergantung kepada tahap permasalahan yang berlaku. Mereka turut menegaskan pendekatan kolaborasi ini merupakan satu mekanisme pentadbiran yang dominan dalam aktiviti pengurusan awam.

Collaborative governance juga dilihat sebagai satu bentuk hubungan kerjasama yang memperlihatkan perkongsian kepakaran, tenaga dan sumber dalam merangka suatu perancangan dan tindakan bagi mencapai objektif dasar awam. Oleh itu, O’Flynn & Wanna (2008) dan (Ratner, 2013) yang mengatakan bahawa *collaborative governance* merupakan proses membawa semua pihak yang berkepentingan ke dalam proses membuat keputusan bagi memastikan semua pandangan dan perspektif diambil kira dan seterusnya membina kepercayaan dan komitmen semua pihak bagi menjayakan objektif dasar. Berdasarkan perbincangan mengenai definisi *collaborative governance*, dapat disimpulkan bahawa *collaborative governance* merupakan satu model tadbir urus yang mempraktikkan segala aktiviti seperti merancang, merangka dan melaksanakan dasar-dasar awam secara bersama

dengan pihak-pihak lain yang mempunyai berkepentingan. Pendekatan ini mengambil kira pandangan semua aktor, perkongsian sumber dan kemahiran bersama-sama.

Dalam konteks dasar dan pengurusan pekerja asing, selain pihak kerajaan, terdapat pihak berkepentingan lain yang turut terlibat. Jika proses dasar iaitu melibatkan pembuatan dan pelaksanaan dasar tidak melibatkan semua pihak berkepentingan, ia akan menyukarkan pencapaian matlamat kerana berkemungkinan wujud konflik tentang sesuatu keputusan. Keadaan ini jelas menunjukkan, proses dasar pekerja asing di Malaysia memerlukan kerjasama yang kukuh di antara semua pihak yang terlibat bagi memastikan instrumen dasar yang dipilih adalah tepat dan dapat dilaksanakan bagi mencapai objektif dasar. Oleh itu, pendekatan *collaborative governance* adalah satu pendekatan yang bersesuaian untuk menguruskan permasalahan dalam dasar awam yang melibatkan konflik antara pelbagai pihak.

Kriteria Dalam Praktis *Collaborative Governance*

Terdapat ramai sarjana yang membincangkan tentang elemen-elemen atau kriteria yang perlu ada dalam *collaborative governance*. Antaranya adalah seperti Emerson et al., (2012), Ansell (2012), Gray (2002), Ansell dan Gash (2007). Dalam kajian Emerson et al.,(2012), beliau mengemukakan konsep *Collaborative Dynamics* yang menjadi pemacu penting yang dapat membantu kerajaan untuk mengenalpasti masalah, mengurus konflik, mendorong persetujuan pihak berkepentingan, dapat memastikan pihak yang terlibat dalam hubungan kolaboratif dapat memberi sepenuh komitmen, berkongsi idea dan kepakaran, mengurus sumber dengan lebih cekap dan memastikan kejayaan dalam usaha kolaboratif. Dalam konsep *Collaborative Dynamics* ini, Emerson menyenaraikan tiga elemen utama yang perlu ada dalam pembuatan dan pelaksanaan dasar iaitu prinsip penglibatan, perkongsian motivasi dan keupayaan tindakan bersama.

Bagi elemen pertama iaitu prinsip penglibatan, ia merupakan proses di mana pihak-pihak yang terlibat sama ada pihak kerajaan mahupun bukan kerajaan membuat keputusan yang dipersetujui bersama melalui beberapa proses perundingan untuk menyelesaikan masalah atau konflik yang timbul (Lulofs & Cahn, 2000). Konsep prinsip yang diketengahkan ini melihat bagaimana satu persetujuan dapat dicapai bersama melalui perbincangan yang adil, komunikasi secara terbuka dan inklusif yang dapat difahami serta diterima oleh semua pihak yang yg terlibat. Inklusif dan kepelbagaian pihak yang terlibat berupaya memberikan pelbagai perspektif dan idea yang berbeza. Kepelbagaian pandangan ini membantu satu keputusan yang lebih tepat dapat diputuskan dan pastinya situasi ‘menang-menang’ dapat dicapai (Beierle & Cayford, 2002). Melalui prinsip penglibatan juga, Emerson menyenaraikan empat proses asas yang perlu dilalui iaitu *discovery*, *definition*, *deliberation* dan *determination*.

Seterusnya elemen kedua yang perlu ada dalam hubungan *collaborative governance* menurut Emerson adalah perkongsian motivasi yang merujuk kepada sikap dan peranan di antara pihak-pihak yang terlibat dalam keseluruhan proses kolaboratif. Beliau mendefinisikan perkongsian motivasi sebagai *self-reinforcing cycle* yang terdiri daripada empat faktor yang perlu ada iaitu kepercayaan, saling memahami, kesahan dalaman, dan komitmen bersama.

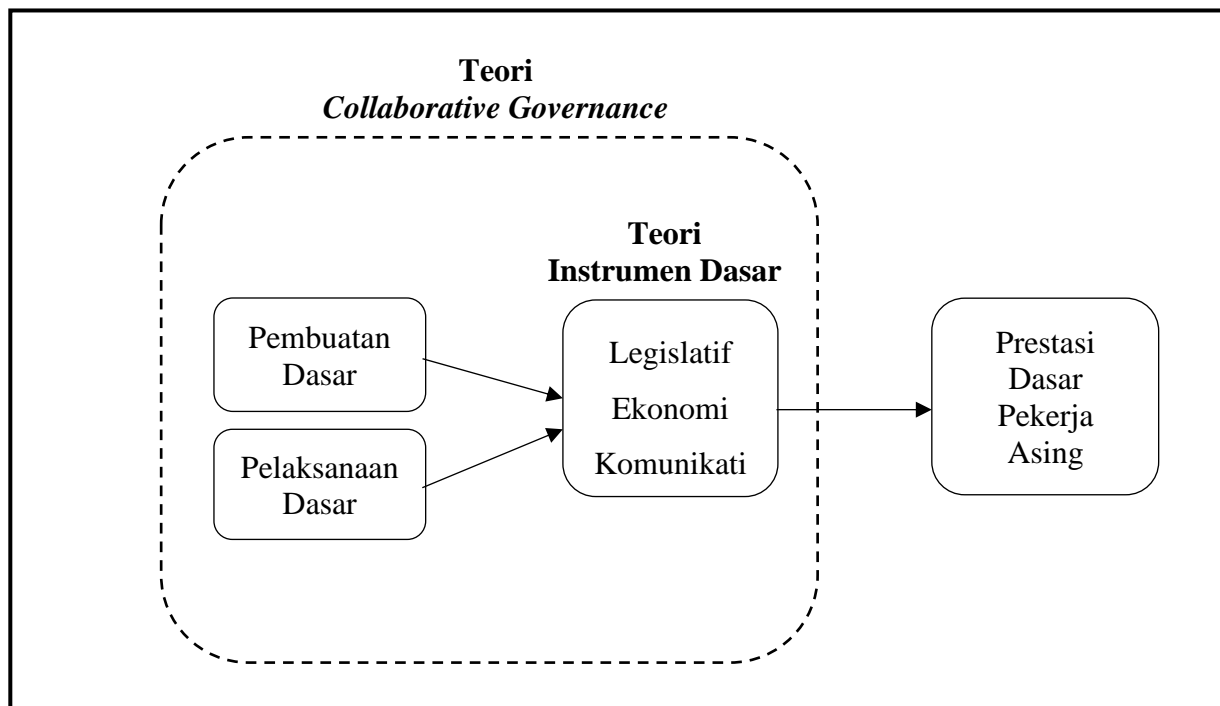
Elemen ketiga menurut Emerson adalah keupayaan tindakan bersama yang merupakan elemen kolaboratif dalam pelaksanaan dasar. Tujuan kolaboratif dilaksanakan adalah untuk mendapatkan hasil yang diinginkan secara bersama yang mana tidak dapat dicapai sekiranya bertindak secara bersendirian. Seperti yang dijelaskan oleh Himmelman (1994), *collaborative governance* melibatkan satu set tindakan dan aktiviti bersama untuk meningkatkan keupayaan

organisasi dan pihak-pihak yang terlibat untuk mencapai objektif yang dipersetujui. Oleh itu, *collaborative governance* mewujudkan kapasiti tindakan yang baru secara bersama yang tidak pernah ada sebelumnya. Saint-Onge dan Armstrong (2004) melihat keupayaan untuk tindakan bersama ini sebagai “*a collection of cross- functional elements that come together to create the potential for taking effective action and serve as the link between strategy and performance*”. Dalam elemen keupayaan tindakan bersama ini, Emerson turut mengemukakan empat faktor yang perlu ada iaitu pengaturan dan prosedur institusi, kepemimpinan, pengetahuan, dan sumber.

Berdasarkan perbincangan mengenai elemen atau kriteria yang perlu ada dalam *collaborative governance*, dapat difahami bahawa kolaboratif merupakan satu hubungan yang rumit dan kompleks yang memerlukan pengurusan kolaboratif yang dinamik dan menyeluruh bagi memastikan semua pihak yang terlibat memahami tujuan utama kolaboratif, persetujuan terhadap keputusan yang diambil, memberi komitmen dalam melaksanakan peranan dan tugas, berkongsi idea dan sumber bagi memastikan tujuan asal hubungan kolaboratif dapat direalisasikan.

Model Pengukuhan Instrumen Dasar Melalui Praktis *Collaborative Governance*

Bagi pengukuhan instrumen dasar dalam pengurusan pekerja asing, prinsip *collaborative governance* perlu di praktikkan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan dasar secara menyeluruh. Model pengukuhan instrumen dasar ini adalah hasil gabungan dua teori yang dibincangkan iaitu Teori Instrumen Dasar dan juga *Collaborative Governance*. Gabungan teori-teori ini diperlukan bagi memperkukuhkan instrumen dasar yang dipilih oleh kerajaan. Justeru, artikel ini mencadangkan satu bentuk kerangka sebagai model dalam pengukuhan instrumen dasar pengurusan pekerja asing seperti gambar rajah berikut:



Rajah 1: Model Pengukuhan Instrumen Dasar

Sumber: Diubahsuai daripada Vedung (1998), Ansell & Gash (2008) & Emerson (2015)

Rajah 1 menunjukkan gabungan teori-teori yang menjadi asas kepada pembentukan model pengukuhan instrumen dasar pekerja asing. Secara umumnya, instrumen dasar yang dipilih oleh kerajaan merupakan satu alat yang kerajaan guna untuk menyelesaikan sesuatu permasalahan, mencapai objektif dasar dan mempengaruhi masyarakat bagi memastikan sokongan serta kepatuhan terhadap dasar kerajaan. Kerajaan telah memilih pelbagai instrumen dalam pengurusan pekerja asing di Malaysia. Instrumen dasar terdiri daripada campuran pelbagai alat yang berfungsi untuk mencapai objektif yang ditetapkan. Pelaksanaan instrumen dasar yang telah dipilih di peringkat pembuatan dasar dijangka akan mempengaruhi hasil dasar dan juga prestasinya

Namun, berdasarkan penelitian kajian terdahulu, fungsi instrumen sahaja tidak memadai untuk memberi impak besar kepada prestasi dasar. Instrumen dilihat hanya memberi kesan pengaruh yang kecil terhadap prestasi dasar. Matlamat dasar sukar dicapai akibat daripada kelompongan dalam proses dasar atau faktor-faktor lain yang wujud. Salah satunya ialah faktor kurang sokongan dan ketidakpatuhan pihak yang terkesan dengan dasar yang dilaksanakan. Dasar yang tidak mendapat sokongan pihak tertentu, serta kegagalan mematuhi dasar tersebut akan memberikan kesan terhadap hasil dasar.

Justeru, satu pengesyoran model pengukuhan instrumen dicadangkan iaitu melibatkan gabungan teori *collaborative governance* dengan teori instrumen dasar terhadap pengurusan pekerja asing. Secara teoritikalnya *collaborative governance* merupakan satu model tadbir urus yang mempraktikkan segala aktiviti seperti merancang, merangka dan melaksanakan dasar-dasar awam secara bersama dengan pihak-pihak lain yang mempunyai berkepentingan. Pendekatan ini mengambil kira pandangan semua aktor, perkongsian sumber dan kemahiran bersama-sama. Amalan kolaborasi yang berkesan dalam proses pembuatan dan pelaksanaan dasar akan menghasilkan kesan yang baik kepada instrumen dasar dan prestasi dasar.

Kesimpulan

Daripada perbincangan di atas, dapat difahami bahawa urus tadbir pekerja asing merupakan agenda yang penting dalam memenuhi keperluan ekonomi dan keselamatan negara. Sehubungan itu, pengurusan pekerja asing perlu ditambah baik dari semasa ke semasa bagi memastikan strategi tersebut kekal relevan. Bagi menghadapi pelbagai cabaran dalam pengurusan pekerja asing, satu model pengukuhan dasar yang komprehensif diperlukan. Pengesyoran model pengukuhan ini dapat membantu kerajaan dalam memastikan instrumen dasar yang dipilih dapat menjalankan fungsinya secara maksimum untuk mencapai objektif dasar. Gabungan model ini juga dapat membantu kerajaan untuk memahami punca permasalahan dan seterusnya membantu kerajaan untuk mencapai persetujuan bersama pihak berkepentingan dalam merangka dan melaksanakan dasar yang lebih baik. Model ini juga merupakan satu inovasi dalam urus tadbir pekerja asing.

Rujukan

- Agranoff, R., & McGuire, M. (2003). *Collaborative public management: New strategies for local governments*. Georgetown University Press. https://books.google.com.bn/books?id=jJGOe8rheLUC&printsec=frontcover&source=gb_s_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Ajis, M. N., Keling, M. F., Othman, Z., & Shuib, M. S. (2014). The dilemma of managing foreign workers in Malaysia: Opportunities and challenges. *Global Journal of Human-Social Science*, 14(4), 43-53.
- Anderson, J. T. (2021). Managing labour migration in Malaysia: Foreign workers and the challenges of 'control' beyond liberal democracies. *Third World Quarterly*, 42(1), 1–19. <https://doi.org/10.1080/01436597.2020.1784003>
- Ansell, C. (2012). Collaborative Governance. *The oxford handbook of governance*, (June 2018), 1–16. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199560530.013.0035>
- Ansell, C., & Gash, A. (2007). Collaborative governance in theory and practice. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543–571. <https://doi.org/10.1093/jopart/mum032>
- Azizah Kassim & Ragayah Mat Zin (2011). *Policy on irregular migrants in Malaysia: an analysis of its implementation and effectiveness*. Laporan Projek Penyelidikan Managing International Labor Migration in ASEAN. Manila: Philippine Institute of Development Studies.
- Azizah Kassim. (2012). *Dasar pekerja asing di Malaysia: Perlunya anjakan paradigma*. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Azizah Kassim. (2014). Recent trends in transnational population inflows into Malaysia: Policy, issues and challenges. *Malaysian Journal of Economic Studies*, 51(1), 9–28.
- Batory, A., & Svensson, S. (2019). The fuzzy concept of collaborative governance: A systematic review of the state of the art. *Central European Journal of Public Policy*, 13(2), 28–39. <https://doi.org/10.2478/cejpp-2019-0008>
- Beierle, T. A., & Cayford, J. (2002). *Democracy in practice. Public participation in environmental decision*. Routledge.
- Bemelmens-Videc, M. L. (1998). Introduction. In M.L. Bemelmans-Videc, Rist Ray, C. & Vedung, E. (Eds.), *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*. Transactions Publishers.
- Bianchi, C., Nasi, G., & Rivenbark, W. C. (2021). Implementing collaborative governance: Models, experiences, and challenges. *Public management Review*, 23(11), 1581–1589. <https://doi.org/10.1080/14719037.2021.1878777>
- Birkland, T.A. (2005). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concept and Models of Public Policy Making*. Second Edition, New York: M.E Sharpe.
- Boonekamp, P. G. M. (2006). Actual interaction effects between policy measures for energy efficiency-a qualitative matrix method and quantitative simulation results for households. *Energy*, 31(14), 2848–2873. <https://doi.org/10.1016/j.energy.2006.01.004>
- Bressers, H. T. A., & Klok, P. J. (1988). Fundamentals for a theory of policy instruments. *International Journal of Social Economics*, 15(3–4), 22–41. <https://doi.org/10.1108/eb014101>
- Bressers, H. T. A., & O'Toole, L. J. (1998). The selection of policy instruments: A network-based perspective. *Journal of Public Policy*, 18(3), 213–239. <https://doi.org/10.1017/S0143814X98000117>
- Castles, S. (2004). Why migration policies fail. *Ethnic and Racial Studies*. <https://doi.org/10.1080/0141987042000177306>.

- Cornelius, W. A. & Takeyuki Tsuda. (2004). "Controlling immigration: The limits of government intervention". In *Controlling immigration: A Global Perspective* (2nd ed.), edited by W.A. Cornelius, T. Tsuda, P.L. Martin and J.F. Hollifield. Stanford, California: Stanford University Press.
- Devadason, E. S. (2020). 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, E. S., & 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>
- Doern, G.B., & Phidd, R.W. (1983). *Canadian public policy: Ideas, structures and processes* Toronto: Methuen.
- Emerson, K., Nabatchi, T., & Balogh, S. (2012). An integrative framework for collaborative governance. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22(1), 1–29. <https://doi.org/10.1093/jopart/mur011>
- Guiraudon, V. (2001). De-nationalizing Control. Analyzing state responses to constraints on migration control. In *Controlling a New Migration World*, edited by Virginie Guiraudon and Christian Joppke. London: Routledge.
- Halpern, C., & Le Gales, P. (2008). Public policy instrumentation in the EU. *New Modes of Governance-Policy Brief*, No.32, 1-4. European University Institute. www.eu-newgov.org
- Himmelman, Arthur T. (1994). Communities working collaboratively for change. In *Resolving conflict: Strategies for local government*, ed. M. S. Herrman, 27–47. Washington, DC: International City/ County Management Association.
- Hollifield, J. F. (2000). The Politics of International Migration: How Can We 'Bring the State Back In?'. Dalam Caroline B. Brettell and James F. Hollifield, J. F., *Migration Theory: Talking Across Disciplines*. New York and London: Routledge.
- Hood, C. (1983). *The tools of government*. London: The Macmillan Press Ltd
- Hood, C. (2002). Control, bargains, and cheating: The politics of public-service reform. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 309–332. <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a003536>
- Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20(1), 127–144. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>
- Howlett, M. & Ramesh, M. (1993). Pattern of policy instrument choice. *Review of Policy Research*, 12(1-2), 3-24. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.1993.tb00505.x>
- Howlett, M. (1991). Policy instruments, policy styles, and policy implementation: National approaches to theories of instrument choice. *Policy Studies Journal*, 19(2): 1–21.
- Howlett, M., Mukherjee, I., & Woo, J. J. (2018). Thirty years of instrument research: What have we learned and where are we going?. In Hoppe, R. & Colebatch, H. (Eds.), *Handbook on Policy, Process and Governing* (pp. 1-33). Cheltenham: Edward Elgar. https://ink.library.smu.edu.sg/soss_research/2762
- Jabatan Audit Negara Malaysia. (2018). *Laporan Ketua Audit Negara 2018 Mengenai Aktiviti Kementerian / Jabatan Kerajaan Persekutuan dan Badan-badan Berkanun Persekutuan, Siri* https://www.audit.gov.my/images/pdf/2019/LKAN2018Siri1/LKAN2018S1_AKTIVITI%20KEM%20JAB%20BBP.pdf

- 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. <http://dx.doi.org/10.1080/10357823.2014.934659>
- Kern, F., & Howlett, M. (2009). Implementing transition management as policy reforms: A case study of the Dutch energy sector. *Policy Sciences*, 42(4), 391-408. <http://www.jstor.org/stable/40586546>
- Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding public policy through its instruments: From the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institution*. 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- Lecuyer, O., & Bibas, R. J. (2012). Combining climate and energy policies: Synergies or Antagonism? Modeling Interactions with energy efficiency instruments. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1992324>
- Linder, S., & B. G. Peters. (1989). Instruments of government: Perceptions and contexts. *Journal of Public Policy*, 9(1), 35-58.
- Lulofs, Roxane, S., & Dudley D. Cahn. (2000). *Conflict: From Theory to Action*. Allyn and Bacon.
- Malaysian Employers Federation. (2014). *Practical guidelines for employers on the recruitment, placement, employment and repatriation of foreign workers in Malaysia*. http://www.mef.org.my/Attachments/MEFReport_PGERPERFWM
- Mohd Amar Aziz, Noor Hadzaida Ayob & Kamaruddin Abdulsomad (2017). Restructuring foreign worker policy and community transformation in Malaysia. *Historical Social Research* 42(3), 348–368. <https://doi.org/10.12759/hsr.43.2017.3.348-368>
- Mohd Fauzi Sukimi & Muhd Ridhwan Sarifin (2014). Negara, undang-undang dan tenaga kerja asing: Antara ideal dan realiti di Malaysia. *Geografia: Malaysia Journal of Society and Space*. 10(1), 101-109.
- Mohd Na'eim Ajis. (2015). *Pembuatan dan pentadbiran dasar pekerja asing di Malaysia*. Tesis Doktor Falsafah. Universiti Sains Malaysia.
- Mohd Na'eim Ajis, Mohamad Faisol Keling, Ummu Atiyah Ahmad Zakwan & Zawiyah Mohd Zain (2018). Kajian terhadap proses dan pendekatan dalam pembentukan dasar pekerja asing di Malaysia. *Journal of Social Sciences and Humanities*, 15(5), 48–65. Penerbit UKM Press.
- O'Flynn, J., & Wanna, J. (2008). *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?* Australia: ANU E Press.
- Pal, Leslie. (2014). *Beyond policy analysis: Public issue management in turbulent times (5th Edition.)*. Toronto: Nelson Education.
- Peters, B. G., Capano, G., Howlett, M., Mukherjee, I., Chou, M. H., & Ravinet, P. (2018). *Designing for policy effectiveness: Defining and understanding a concept*. United Kingdom: Cambridge University Press. 10.1017/9781108555081
- Philibert, C. (2011). Interactions of policies for renewable energy and climate. *IEA Energy Papers*, No. 2011/06, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5kggc12rmkzq-en>.
- Portal Rasmi Kementerian Dalam Negeri. Diakses daripada <http://www.moha.gov.my/>
- Ramli Dollah & Kamarulnizam Abdullah. (2017). Wacana hegemonik dan dasar pekerja asing di Malaysia: Kajian kes ke atas persaingan elit pemerintah dan towkays di Sabah. *Jurnal Komunikasi Borneo*, 5, 63-81.
- Ratner, B. D. (2013). *Collaborative governance assessment (AAS-2012-27)*. Research Program On Aquatic Agricultural System. Penang, Malaysia. http://ezproxy.library.dal.ca/login?url=https://search.proquest.com/docview/1468357573?accountid=10406%0Ahttp://sfxhosted.exlibrisgroup.com/dal?url_ver=Z39.88-

- 2004&rft_val_fmt=info:ofi/fmt:kev:mtx:book&genre=book&sid=ProQ:ProQ%3Aasfaaq
uaculture&atitle=&ti
- Rayner, J., Howlett, M., & Wellstead, A. (2017). Policy mixes and their alignment over time: Patching and stretching in the oil sands reclamation regime in Alberta, Canada. *Alberta Oil Sands. Environmental Policy and Governance*, 27(5), 472-483. <https://doi.org/10.1002/eet.1773>
- Rogge, K. S., & Reichardt, K. (2016). Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. *Research Policy*, 45(8), 1620–1635. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2016.04.004>
- Saint-Onge, Hubert, & Armstrong, C. (2004). *The Conductive Organization Building Beyond Sustainability*. Elsevier.
- Salamon, L. M. (1981). Rethinking public management: Third party government and the changing forms of government action. *Public Policy*, 29(3), 255-257.
- Salamon, L.M. (2002). *The tools of government: A guide to the new governance*. New York: Oxford University Press.
- Schneider, A. & H. Ingram. (1990). Behavioral assumptions of policy tools. *Journal of politics*, 52(2), 510-529.
- Trebilcock, M.J. (2005). The choice of governing instrument. In P. Elliadis, M. Hill and M. Howlett (Eds.), *Designing Government: From Instruments to Governance*. Montreal and Kingston: McGill-Queens University Press. 51-71.
- Unit Perancang Ekonomi. (2015). *Rancangan Malaysia ke-11 (2016-2020)*. Unit Perancang Ekonomi, Jabatan Perdana Menteri.
- Vedung, E. (1998). Policy instruments: Typologies and theories. In Bemelmans-Videc, M.L., R.C. Rist and E. Vedung (Eds.), *Carrots, sticks and sermons: Policy instruments and their evaluation*. Transaction Publishers.
- Yi, H., & Feiock, R. C. (2012). Policy tool interactions and the adoption of state renewable portfolio standards. *Review of Policy Research*, 29(2), 193–206. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2012.00548.x>
- Zarina Othman & Nor Azizan Idris. (2015). *Migrasi dan keselamatan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka