

**Kepesatan Pembangunan Ekonomi dan Dasar Tenaga Kerja
di Sabah, 1960-an – 1980-an**
*Rapid Economic Development and Labour Policies
in Sabah, 1960's – 1980's*

¹RAMLI DOLLAH

²KAMARULNIZAM ABDULLAH

¹*Fakulti Kemanusiaan, Seni dan Warisan, Universiti Malaysia Sabah*

²*Jabatan Hal-Ehwal Antarabangsa, Sekolah Kerajaan dan Kajian Antarabangsa (COLGIS),
Universiti Utara Malaysia*

¹*ramlid@ums.edu.my, ²kamarulnizam@uum.edu.my*

Abstrak Pembangunan ekonomi negeri yang pesat menyebabkan sektor ekonomi negeri Sabah bergantung kepada tenaga kerja asing dari negara Indonesia dan Filipina yang majoritinya bekerja secara tidak sah. Walau bagaimanapun, Kerajaan Persekutuan dan Negeri sejak awal lagi telah berusaha untuk mengurangkan kebergantungan tenaga kerja asing tanpa izin dengan mengambil beberapa inisiatif awal mengatasi masalah kekurangan tenaga kerja di negeri ini. Makalah ini melihat kepesatan pembangunan ekonomi negeri Sabah serta usaha-usaha yang diambil oleh pihak Kerajaan Negeri dan Persekutuan serta pihak swasta di negeri ini untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga kerja pada awal kemerdekaan sehinggalah tahun 1980-an. Dua inisiatif utama dibincangkan, iaitu penubuhan Lembaga Kumpulan Wang Perpindahan tahun 1960-an dan penubuhan Sabah Immigrant Manpower Center 1980-an. Kedua-dua inisiatif menangani kekurangan tenaga kerja ini gagal mencapai matlamat. Keadaan ini menyebabkan cara terbaik menangani masalah kekurangan tenaga kerja dengan mendapatkan pekerja asing dari negara jiran terutamanya Indonesia dan Filipina yang majoritinya bekerja di negeri ini secara tidak sah. Trend kebergantungan kepada pekerja asing tanpa izin akhirnya menjadi elemen utama pembangunan ekonomi negeri Sabah pada hari ini.

Kata kunci: Sabah, ekonomi, kekurangan tenaga kerja, pekerja asing, dasar.

Abstract *Sabah rapid economic development has led to the heavy reliance on migrant workers from Indonesia and the Philippines, in which a majority of them are working illegally. However, the federal and state governments have been trying to reduce the dependency on undocumented migrant workers since the outset by taking several early initiatives to overcome the labour shortage in this state in Borneon Malaysia. This paper examines the economic development and the efforts the state has taken together with the federal government as well as the private sector in Sabah to cope with the labour shortage in the early days of independence until the 1980's. Two major initiatives were discussed, namely the establishment of the Migration Fund Board in the 1960's and Sabah Manpower Immigrant Centre in the 1980's. Both initiatives have failed to achieve their goals in addressing labour shortage. As a consequence, the best way to deal with the problem of labour shortage was hiring migrant workers from neighbouring countries, particularly Indonesia and the Philippines and most of them had worked illegally. Therefore, the dependency on illegal migrant workers has eventually become a key element to the present-day economic development in Sabah.*

Keywords: *Sabah, economy, labour shortage, migrant workers, policy.*

PENGENALAN

Isu kekurangan tenaga kerja merupakan fenomena yang telah menghantui para pembuat dasar di peringkat nasional dan negeri Sabah sejak awal kemerdekaan, malahan lebih awal daripada itu. Keengganan penduduk tempatan untuk terlibat dalam sektor ekonomi yang mencabar ini menyebabkan Kerajaan Negeri Sabah terpaksa mengambil sejumlah besar pekerja dari negara jiran, terutamanya pekerja Indonesia dan Filipina untuk bekerja dalam sektor ekonomi negeri Sabah. Hakikatnya, isu kekurangan tenaga kerja merupakan isu penting dalam pembangunan ekonomi negeri ini. Malahan, isu ini juga merupakan hambatan utama negeri Sabah untuk mencapai pembangunan ekonomi setanding dengan negeri-negeri lain di Semenanjung Malaysia. Jelasnya, pembangunan ekonomi negeri Sabah yang berlaku sejak awal kemerdekaan tidak selari dengan jumlah tenaga buruh yang diperlukan bagi memenuhi keperluan tenaga kerja dalam

sektor-sektor ekonomi yang terdapat di negeri ini. Walaupun beberapa dasar telah diambil untuk menangani masalah kekurangan tenaga kerja ini, ia gagal menangani masalah tersebut menyebabkan ekonomi negeri terpaksa bergantung kepada pekerja asing Indonesia dan Filipina yang majoritinya adalah pekerja asing tanpa izin yang memasuki negara ini secara tidak sah. Oleh itu, makalah ini melihat inisiatif pada awal kemerdekaan sehingga tahun 1980-an yang telah diambil oleh pihak Kerajaan Negeri dan Persekutuan serta inisiatif yang diambil oleh pihak swasta untuk menangani masalah kekurangan tenaga buruh di negeri Sabah. Dalam hal ini, penulis berhujah bahawa kegagalan memenuhi keperluan tenaga kerja di negeri ini menyebabkan negeri Sabah terus bergantung kepada tenaga kerja asing tanpa izin sebagai alternatif untuk menangani masalah kekurangan tenaga kerja di negeri ini.

PROFIL TENAGA KERJA NEGERI SABAH

Pembangunan ekonomi Sabah yang pesat pada awal kemerdekaan memerlukan kepada sejumlah tenaga kerja yang ramai. Malangnya, dengan jumlah penduduk yang relatifnya kecil, negeri Sabah tidak mampu memenuhi keperluan tenaga kerja di negeri ini. Keadaan ini menyebabkan kerajaan terpaksa bergantung pada sejumlah besar tenaga kerja asing terutamanya dari Indonesia dan Filipina, majoritinya bekerja secara tidak sah di negeri ini untuk memenuhi keperluan tenaga kerja ini. Dalam hal ini, walaupun terdapat banyak kajian yang membincangkan pembangunan ekonomi negara dan kekurangan tenaga kerja di Malaysia dan Sabah khususnya, kebanyakan kajian lebih memfokuskan kepada kebergantungan negeri Sabah dan Malaysia amnya kepada pekerja asing serta melihat dasar-dasar yang diambil oleh pihak kerajaan dalam menangani isu berkait dengan pekerja asing (lihat misalnya Azizah, 2000, 2002 & 2012; Pillai, 1992 & 1999; Kaur, 2004 dan 2014; Azizah & Ragayah, 2011; Hugo, 1987; Ramasamy, 2004 & 2006; Kanapathy, 2008; Spaan *et al.*, 2002; Zarina & Azizan, 2015; Mohd Na'eim, 2015; Syed, 2014 dan sebagainya). Dalam hal ini, perhatian yang kurang diberikan untuk melihat dasar-dasar berkait dengan dasar tenaga kerja awal yang diambil oleh pihak kerajaan untuk mengurangkan kebergantungan kepada pekerja asing. Malahan, tidak terdapat sebarang usaha untuk melihat bagaimana dasar-dasar awal yang

diambil oleh kerajaan dalam menangani masalah kekurangan tenaga kerja di negeri Sabah dan mengelakkan kebergantungan kepada pekerja asing tanpa izin seperti yang berlaku pada hari ini.

Isu kekurangan tenaga kerja di Sabah bukanlah fenomena baharu di negeri Sabah, sebaliknya telah menjadi salah satu isu besar sejak era kolonial di negeri ini. Semasa pentadbiran BNBC misalnya, kekurangan tenaga kerja telah dirasakan di negeri ini. Hal ini diakui sendiri oleh W.B. Pryer, Residen Sandakan yang melaporkan bahawa beliau menghadapi kesukaran untuk mendapatkan pekerja untuk digaji apabila beliau tiba di Sandakan (Kaur, 1998: 94). Keadaan ini menunjukkan dengan jelas bahawa semasa era BNBC di negeri Sabah lagi telah berlaku masalah kekurangan tenaga kerja di negeri ini. Keadaan ini menyebabkan pentadbiran BNBC terpaksa mengambil sejumlah besar tenaga kerja asing untuk bekerja dalam sektor-sektor yang mendesak di negeri ini (Kahin, 1947: 53). Hal ini dapat dilihat melalui tindakan BNBC merekrut buruh dari China pada pertengahan abad ke-19 (lihat Danny, 1999: 131 – 158; 1998; Tregonning, 1958 dan Kaur, 1989). Sehingga tahun 931, masyarakat Cina membentuk 18 peratus daripada jumlah penduduk di Borneo Utara. Di beberapa bandar utama, mereka menjadi kumpulan majoriti. Di Sandakan misalnya, jumlah masyarakat Cina adalah seramai 10,962 orang daripada keseluruhan 13,723 orang penduduk (Kahin, 1947:49). Majoritinya adalah berketurunan Kantonis yang mempunyai hubungan rapat dan kuat dengan Hong Kong dan China. Di bandar-bandar pantai barat pula, ia didominasi oleh keturunan Hokkien. Sehingga 1949, pekerja Cina membentuk sekitar 25 peratus penduduk Sabah (Gudgeon, 1981: 192 – 3 dan Leong, 2004: 35). Antara tahun 1951 – 1960, ia meningkat kepada 41 peratus dan menjadi kumpulan pendatang terbesar di negeri ini (*NBAR*, 1960: 18. Lihat juga Jones, 2007). Mereka terlibat dalam aktiviti perdagangan atau pertanian seperti sektor getah, padi, kelapa dan penternakan babi. Walau bagaimanapun, Kerajaan British memutuskan untuk menghentikan perekrutan pekerja dari China pada tahun 1950 selepas Kerajaan Komunis mengambil alih negara China pada 1949.

Selain itu, sejak awal 1900-an, BNBC telah memperkenalkan undang-undang baharu imigresen dan mencari alternatif baharu untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga kerja ini dengan mengambil tenaga kerja asing

dari Indonesia, terutamanya buruh Jawa (Sullivan & Regis, 1981: 555 dan Kurus *et al.*, 1998). Pada tahun 1891, hanya terdapat sekitar 962 orang pekerja Jawa di Sabah. Walau bagaimanapun, angka ini meningkat antara tahun 1907 dan 1931 apabila terdapat sekitar 10,000 buruh Jawa di negeri ini membentuk 42 peratus pasaran buruh dan menyumbang 33.4 peratus buruh di sektor perladangan. Pada masa ini, buruh tempatan hanya mewakili 23.6 peratus daripada keseluruhan tenaga kerja di Borneo Utara sepanjang tempoh ini (Kurus *et al.*, 1998, Lihat juga De Silva, M. 2009). Semasa pendudukan Jepun di Borneo Utara, 1941 – 1945, Jepun meneruskan dasar perekrutan buruh Jawa untuk sektor perladangan di negeri ini (Kurus *et al.*, 1998; Mohd Yaakub & Goddos, 2001 dan Lockard 1971: 41 – 62). Sementara itu, di pantai timur Sabah, sejumlah tenaga kerja Indonesia dari wilayah Sulawesi memasuki Sabah pada abad ke-19, membuka penempatan di daerah Tawau dan terlibat dalam sektor pertanian di kawasan terbabit (Warren, 1985; Goodlet, 2010 dan Suraya, 2007). Di samping itu, disebabkan keperluan buruh yang amat mendesak, Kerajaan British mencari alternatif baharu tenaga buruh asing dengan merekrut pekerja dari Pulau Cocos, Timor dan Sulawesi di Indonesia sebagai ganti (Leong, 2004: 35 dan Danny, 1998: 121 – 124). Jadual di bawah menunjukkan jumlah buruh ladang di Sabah pada tahun 1934 – 1940.

Jadual 1 Tenaga kerja di sektor perladangan di Sabah, 1934 – 1940

Tahun	Cina	Jawa	Pribumi	Lain-Lain	Jumlah
1934	4,251	2,574	5,340	-	12,165
1935	3,445	2,208	3,890	-	9,543
1936	4,950	2,169	6,188	-	13,307
1937	7,320	2,409	8,688	-	18,480
1938	6,222	2,314	6,326	730	15,592
1939	7,172	2,159	7,501	851	17,383
1940	7,717	2,333	9,524	929	20,503

Sumber: Md. Saffie Abd. Rahim (2016: 65)

Hal yang sama turut berlaku dalam sektor lain yang memerlukan tenaga kerja asing yang ramai. Hasilnya dalam sektor perikanan misalnya, BNBC mula membawa masuk buruh perikanan asing ke Borneo Utara pada akhir abad ke-19 (Mohammad Azzam, 2006). Di samping itu, terdapat juga sejumlah penduduk Pulau Flores serta Adonara di Nusa Tenggara Barat (NTB) serta Nusa Tenggara Timur (NTT), Indonesia yang

kemudiannya berhijrah ke Sabah dan terlibat dalam sektor ekonomi di negeri ini sekitar tahun 1980-an (Wan Shawaluddin *et al.*, 2008). Oleh itu, tidak menghairankan sekiranya era sebelum Perang Dunia Kedua menunjukkan bahawa lebih separuh daripada jumlah tenaga kerja yang terdapat di negeri ini terdiri daripada pekerja dari negara jiran. Keadaan ini berlanjutan apabila Sabah meneruskan pembangunan ekonomi pasca perang dunia II. Akibatnya, beribu-ribu pendatang Indonesia dan Filipina memasuki negeri Sabah bagi memenuhi permintaan buruh yang mendesak di negeri ini (Pang, 1989: 139; Kurus, *et al.*, 1998: 162; Seng, 1998 dan Gudgeon, 1981). Dalam hal ini, faktor kemiskinan di negara asal dan permintaan buruh murah di sektor ekonomi negeri Sabah menjadi penyumbang kepada kehadiran mereka. Keadaan ini ditambah lagi apabila tenaga kerja tempatan tidak mampu memenuhi keperluan buruh yang mendesak.

PEMBANGUNAN EKONOMI NEGERI SABAH AWAL KEMERDEKAAN

Dalam konteks sejarah moden Sabah selepas merdeka terutamanya pada tahun 1960-an dan 1970-an, pertumbuhan ekonomi Sabah yang memberangsangkan pada kadar 8 – 10 peratus setahun banyak disumbangkan oleh sektor pertanian, perladangan, pembalakan dan sebagainya yang memerlukan tenaga buruh yang ramai. Secara amnya, antara tahun 1972 – 1980, ekonomi negeri Sabah berkembang pada kadar 9.4 peratus berbanding Malaysia, iaitu 8.1 peratus, iaitu kadar pertumbuhan yang tertinggi di rantau Asia Tenggara (Dauvergne, 1997: 104 – 105). Sepanjang tempoh ini, isu kekurangan tenaga kerja di negeri Sabah merupakan sesuatu yang tidak dapat dielakkan. Hal ini disebabkan pembangunan ekonomi negeri Sabah yang pesat merupakan penyebab utama kepada keperluan sejumlah besar tenaga. Disebabkan tenaga kerja tempatan tidak mampu memenuhi keperluan tenaga buruh yang mendesak di negeri ini, terutamanya dalam sektor 5D (*Dirty, Demeaning, Dangerous, Demanding and Difficult*), maka pekerja asing merupakan alternatif paling mudah menyelesaikan masalah ini. Keadaan ini berterusan pada tahun-tahun 1980-an sehingga kini.

Seperti yang disebutkan, salah satu sektor ekonomi utama negeri yang memerlukan jumlah tenaga kerja yang ramai ini adalah sektor pertanian/perladangan yang berasaskan kepada intensif buruh yang tinggi. Perkara ini memaksa majikan untuk mencari sumber baharu tenaga kerja bagi memastikan industri ini terus berkembang. Keadaan ini berlaku sejak era kolonial lagi. Keadaan ini tidak menghairankan kerana Borneo Utara merupakan pengeluar tradisi beberapa komoditi komersial untuk tujuan eksport sejak era penjajah seperti getah, tembakau, kelapa, koko, kelapa sawit, abaka dan sebagainya sejak era kolonial (Lim, 2007). Dengan keluasan tanah untuk aktiviti pertanian komersial ini, menjadikan keperluan buruh sebagai sesuatu yang sangat mendesak di Borneo Utara. Keadaan ini disebabkan oleh ketidakmampuan penduduk tempatan memenuhi permintaan buruh yang tinggi dalam sektor terbabit (lihat Gudgeon, 1981 dan Kurus *et al.*, 1998). Situasi ini berterusan selepas Perang Dunia Kedua di mana negeri Sabah terus menghasilkan sejumlah besar tanaman komoditi pertanian untuk tujuan eksport, sekali gus menunjukkan bahawa keperluan tenaga kerja asing ini tidak dapat dielakkan. Jadual di bawah menunjukkan keluasan kawasan untuk pertanian di Sabah pada tahun 1955 – 1963.

Jadual 2 Keluasan tanaman pertanian di Sabah, 1955 – 1963 (000 ekar)

Tahun	Jumlah	Getah	Abaka	Koko	Kelapa Sawit
1955	122	2	3.7	0.08	
1956	128	9	3.5	0.1	
1957	135	19	3.7	0.3	
1958	149	33	4.1	0.6	0.03
1959	161	48	4.2	1.5	0.2
1960	188	68	4.4	2.9	1.1
1961	203	90	4.5	3.8	2.0
1962	218	100	4.5	4.8	1.5
1963	233	132	5.0	5.5	6.5

Sumber: Noordalela, *et al.* (2015)

Selepas mencapai kemerdekaan pada 1960-an, sektor perladangan terus menjadi penyumbang kepada pembangunan ekonomi negeri. Dalam hal ini, kelapa sawit dan koko merupakan komoditi yang utama. Pada tahun 1975 sahaja, daripada 5.3 juta ekar tanah yang sesuai untuk pertanian, hanya sekitar 0.9 juta ekar yang telah digunakan untuk aktiviti pertanian. Oleh itu, di bawah Rancangan Malaysia Ke-3 (RMK-3), kerajaan telah

membangunkan sekitar 2.1 juta ekar tanah untuk penanaman kelapa sawit, 500 ribu ekar (getah), dan 2.9 juta ekar (lain-lain tanaman) (Malaysia, 1976: 201 dan 209). Pada peringkat awal pembangunan ekonomi negeri Sabah, program pembangunan lebih menumpukan pembangunan luar bandar. Dua sebab utama kepada pendekatan pembangunan ini ialah; 1) Kerajaan tidak boleh mengabaikan luar bandar kerana kerajaan bergantung kepada undi luar bandar; 2) pembangunan infrastruktur tidak memadai untuk memastikan status ekonomi penduduk luar bandar kerana penduduk akan tetap berhijrah ke kawasan bandar. Hasilnya pada tahun 1980 Kerajaan Negeri melalui beberapa jabatan misalnya Jabatan Pertanian (*Department of Agricultural - DOA*), Jabatan Penternakan dan beberapa jabatan kerajaan lain mewujudkan lebih kurang 200 skim pertanian berskala kecil di Sabah yang melibatkan kawasan seluas lebih kurang 32,376 hektar untuk tanaman komoditi seperti kelapa, padi sawah, getah, koko, kopi dan kelapa sawit bagi mengelakkan penghijrahan ke bandar ini (Cho, 1990: 130).

Bagi melancarkan proses pembangunan ini, kerajaan bertindak menubuhkan agensi kerajaan seperti Lembaga Kemajuan Tanah Negeri Sabah (LKTNS) pada 1969 untuk membangunkan kawasan tanah yang mempunyai penduduk yang kurang. Matlamat penubuhannya adalah untuk mempercepatkan perkembangan pertanian. Semasa RMK-2 (1971 – 1975), *Sabah Land Development Board* (SLDB) menempatkan 4,000 buah keluarga dengan membangunkan 23,068 hektar tanah di seluruh negeri Sabah, majoritinya bertumpu di kawasan utara dan pantai timur Sabah. Antara tahun 1971 hingga 1980, SLDB meneroka lebih daripada 142,863 ekar tanah bagi tujuan penempatan dan pembangunan tanah di negeri Sabah (Malaysia, 1986: 98 – 99). Selain itu, tugas LKTNS ini turut dibantu oleh agensi persekutuan seperti FELDA (Kaur, 1989: 185 – 187). Skim peneroka FELDA di Sabah bermula pada tahun 1979 dengan pemberian surat pelawaan Kerajaan Negeri Sabah kepada FELDA pada 12 Februari 1979. Pada 4 April 1979, Kerajaan Negeri Sabah telah mengeluarkan surat tawaran kawasan kepada FELDA untuk membangunkan kawasan Umas-Umas (Kalabakan, Tawau), Bukit Garam (Kinabatangan) dan Semenanjung Dent (Lahad Datu). Kemudian pada 12 April 1979, Kerajaan Negeri dan Felda menandatangani perjanjian persefahaman bagi membolehkan Felda terlibat secara langsung dalam pembangunan tanah negeri Sabah (Mohd Zambri,

2010). Jadual di bawah menunjukkan jumlah kawasan pembangunan Felda yang diluluskan dan keluasan kawasan di negeri Sabah.

Jadual 3 Kelulusan kawasan untuk Rancangan FELDA tahun 1979 – 1984

Lokasi	Daerah	Luas (Hektar)	Tarikh Kelulusan
Bukit Garam	Kinabatangan	9,310	12.04.79
Semenanjung Dent (Sahabat)	Lahad Datu	101,171	02.04.79
Umas-Umas	Tawau	9,712	12.04.79
Kalabakan Utara & Selatan	Tawau	5,633	12.04.79
Kalabakan Tengah	Tawau	3,965	12.04.79
Nabawan	Pensiangan	8,200	12.05.84
Kalabakan Barat (Serudong)	Tawau	26,000	30.10.84
Semenanjung Dent (Sahabat Pinggir)	Lahad Datu	16,188	06.11.84
Semenanjung Dent (Sahabat)	Lahad Datu	20,234	06.11.84
Dalit-Karamatoi	Keningau	8,980	13.11.84

Sumber: Mohd Zambri (2010: 55)

Selain itu, dalam Rancangan Malaysia Ketiga (1976 – 1980), beberapa agensi seperti *Rural Development Corporation* (KPD), *Sabah Forestry Development Authority* (SAFODA) dan beberapa agensi Kerajaan Negeri lain juga bertindak meningkatkan pembukaan tanah-tanah baharu untuk tujuan pertanian. *Sabah Rubber Fund Board* (SRFB) yang ditubuhkan pada tahun 1950 misalnya bertindak menubuhkan skim penempatannya pada lewat 1970-an. Selain itu, beberapa agensi seperti *Ministry of Culture, Youth and Sport* (MCYS), Koperasi Rakyat Sabah (KORAS), *Sabah Fisheries and Fishermen Development Corporation* (KO-NELAYAN) dan Jabatan Perikanan (*Department of Fisheries-DOF*) turut bertindak sama dengan membuka penempatan baharu. Kesemua agensi ini menggunakan kaedah masing-masing dalam menjalankan skim penempatan mereka. Sehubungan itu, Kerajaan BERJAYA telah mengenal pasti dan memperuntukkan seluas 366,792 hektar tanah untuk tujuan pembangunan di mana seluas 108,783 hektar telah diberikan kepada SLDB, 6,192 hektar (SRFB), 12,950 hektar (SPB), 99,961 hektar (FELDA), 1,712 hektar (KPD) dan 137,193 hektar bagi kawasan skim pekebun kecil (HewGill, 1999 dipetik dari Mohd Zambri, 2010: 50).

Jumlah tanah yang luas untuk aktiviti pertanian terutama kelapa sawit, koko dan getah memerlukan jumlah tenaga kerja yang ramai untuk bekerja dalam sektor berkenaan. Namun, masalah timbul apabila kerajaan mendapati kejayaan agensi kerajaan dalam membangunkan kawasan tanah di kawasan luar bandar ini memerlukan tenaga kerja yang ramai. Dalam hal ini, agensi-agensi pembangunan kerajaan menghadapi masalah besar kerana kawasan pembangunan yang dipilih adalah kawasan luar bandar yang kurang penduduknya. Oleh itu, kekurangan tenaga kerja yang telah sedia wujud di negeri Sabah dalam sektor ekonomi ini lebih dirasakan di kawasan-kawasan pembukaan tanah baharu dan mewujudkan masalah yang besar kepada isu pembukaan tanah. Isu ini merupakan dilema paling besar yang terpaksa ditanggung oleh agensi-agensi ini. Bagi mengatasi masalah ini, kerajaan perlu mencari alternatif kepada sumber baharu tenaga kerja di negeri ini.

Pembangunan ekonomi Sabah turut disumbangkan oleh sektor pembalakan. Era 1960-an dan 1970-an merupakan tempoh di mana sektor pembalakan berkembang dengan pesat. Malahan pada awal kemerdekaan, industri balak merupakan tulang belakang ekonomi negeri. Pemain-pemain utama industri ini adalah seperti *Kennedy Bay Timber Company*, NBT, *Bombay Burmah* yang mendapat 21 tahun konsesi balak bersama-sama dengan 72 syarikat tempatan lain di negeri ini (lihat Kaur, 1989: 141 – 145). Tahun 1971 – 1989 sahaja, Sabah telah mengeksport sekitar 11.7 juta m³ kayu setiap tahun. Pada tahun 1980 – 1989, sektor perhutanan menyumbangkan sekitar 60 peratus pendapatan negeri (Dauvergne, 1997: 114). Malangnya jumlah tenaga kerja yang terlibat dalam sektor ini adalah amat rendah disebabkan kekurangan tenaga kerja. Pada tahun 1980 misalnya, dengan keluasan hutan sekitar 5 juta hektar, hanya terdapat sekitar 10,269 orang pekerja dalam industri ini. Walaupun keluasan hutan semakin berkurangan kerana aktiviti pembalakan yang giat, jumlah pekerja yang terlibat dalam sektor ini sehingga tahun 1998 adalah sekitar 78,866 orang (Jabatan Perangkaan, 2007: 115). Jumlah ini menunjukkan bahawa permintaan buruh dalam sektor ini adalah sangat tinggi.

Masalah kekurangan tenaga kerja ini bukan sahaja dialami oleh sektor pertanian, perladangan dan pembalakan, tetapi turut melibatkan sektor-sektor lain misalnya perikanan, pembinaan, peruncitan dan sebagainya. Keadaan ini merupakan cabaran yang besar kepada Kerajaan Negeri kerana kegagalan untuk menyediakan pekerja bagi sektor-sektor ini memberikan implikasi yang besar kepada pembangunan ekonomi negeri Sabah secara keseluruhannya. Pada tahap ini, satu-satunya jalan keluar kepada masalah kekurangan tenaga kerja ini adalah dengan cara mendapatkan pekerja asing tanpa izin dari negara jiran terutamanya Indonesia dan Filipina yang mempunyai lebihan buruh.

KRISIS TENAGA KERJA DI SABAH PASCA MERDEKA

Pembangunan ekonomi yang pesat di Sabah selepas merdeka memerlukan jumlah tenaga kerja yang ramai. Namun, masalah tenaga kerja ini berterusan menjadi krisis yang besar kepada pembangunan ekonomi negeri terutamanya kepada sektor pertanian, perladangan dan pembalakan serta sektor-sektor ekonomi lain. Keadaan semakin bertambah runcing apabila berlaku Konfrontasi (1963 – 1966) antara Malaysia-Indonesia, menyebabkan kemasukan pekerja asing baharu dari Indonesia dilarang memasuki negeri ini. Dalam masa yang sama, pekerja Indonesia sedia ada di negeri ini memilih untuk menjadi pendatang asing tanpa izin kerana kesukaran mereka balik semula ke negara asal akibat hubungan buruk KL-Jakarta. Hal yang sama juga berlaku kepada pendatang dari Filipina di mana akibat putusanya hubungan Kuala Lumpur-Manila pada tahun 1963 – 1964 dan 1968 – 1969 kerana tuntutan berterusan Filipina ke atas Sabah, menyebabkan Malaysia mengharamkan kemasukan pendatang dan pekerja asing dari Filipina ke Malaysia. Kesemua keadaan yang berlaku menyebabkan masalah keruncingan tenaga kerja dalam sektor ekonomi di negeri Sabah kerana alternatif baharu pekerja tidak dapat diperoleh.

Kebimbangan mengenai kekurangan tenaga kerja ini turut disuarakan oleh pihak Kerajaan Negeri Sabah. Dalam Pelan Pembangunan Ekonomi Sabah, 1965 – 1970 misalnya dengan jelas menyebut bahawa masalah kekurangan tenaga kerja sebagai isu paling besar dalam sektor pertanian di negeri ini (Pang Teck Wai, 1989). Hasilnya, pemain-pemain ekonomi negeri

tidak mempunyai pilihan kecuali bergantung kepada pekerja asing tanpa izin dari Indonesia dan Filipina. Dengan kata lain, walaupun wujud keadaan yang menghalang kemasukan pekerja asing Indonesia dan Filipina ke negeri ini akibat Konfrontasi Malaysia-Indonesia dan tuntutan Filipina ke atas Sabah, serta peraturan untuk mengehadkan tempoh bekerja pekerja asing di negeri ini, pemain-pemain ekonomi bertindak membawa masuk kumpulan ini secara haram bagi memenuhi keperluan ekonomi yang sangat mendesak di negeri ini. Namun, tindakan ini belum memadai untuk mengatasi masalah kekurangan tenaga kerja yang berlaku di negeri Sabah. Tidak menghairankan apabila beberapa pemain ekonomi negeri terutamanya yang terlibat dalam sektor perladangan pada 1970-an dan 1980-an memberikan amaran kepada Kerajaan Negeri Sabah mengenai masalah kekurangan tenaga kerja ini dan implikasinya kepada pembangunan ekonomi negeri. *The Planters Association*, salah satu pemain utama sektor ekonomi negara pada tahun 1980 menunjukkan bahawa isu kekurangan tenaga kerja merupakan ‘ancaman’ terbesar kepada kelangsungan pembangunan ekonomi negara (The Planter, 1980).

Malahan pada awal 1980-an, *United Planters Association* (UPA) mendedahkan bahawa berlaku 30 peratus kekurangan tenaga kerja di beberapa kawasan ladang baharu di pedalaman Sabah. Akibatnya beberapa syarikat perladangan terpaksa menanggung kerugian yang besar kerana tidak mampu untuk menuai hasil tanaman (Stahl, 1984: 48). Sementara itu, pada pertengahan 1987, walaupun dianggarkan terdapat lebih daripada 100,000 pekerja asing di negeri ini yang bekerja dalam sektor perladangan, jumlah ini masih tidak mencukupi untuk menampung keperluan tenaga kerja. Tidak menghairankan apabila *Manpower Planning Unit* (Sabah) menyimpulkan bahawa ia memerlukan seramai 2,000 orang setahun bagi memenuhi sektor pertanian di negeri ini (Regis, 1989: 422).

Pada pertengahan tahun 1980-an, ekonomi negeri Sabah menerima kesan buruk akibat daripada krisis ekonomi dunia. Walau bagaimanapun, krisis ekonomi tidak menghalang permintaan tenaga kerja yang ramai dalam sektor pertanian dan perladangan. Malahan, pemain ekonomi utama

seperti *Malaysian Agricultural Producers Association* (MAPA) dikatakan berterusan mendesak kerajaan agar menyediakan jumlah pekerja yang ramai bagi memenuhi keperluan tenaga kerja walaupun dalam kegawatan ekonomi dunia. Selain itu, pada pertengahan 1980-an, *United Planting Association of Malaysia* (UPAM) turut menyatakan bahawa sektor perladangan di negeri Sabah memerlukan sekitar 24,000 orang pekerja antara tahun 1988 – 1992 walaupun dalam krisis ekonomi dunia bagi memastikan survival perniagaan mereka (Jones, 2000: 15 & Jones, 1996).

Desakan berterusan khususnya pemain ekonomi negeri secara berterusan memberi tekanan agar Kerajaan Negeri mencari jalan keluar dalam menyelesaikan isu kekurangan tenaga kerja, termasuk mengambil pekerja asing dari negara jiran. Dalam hal ini, didapati bahawa antara sektor ekonomi yang memerlukan kepada sejumlah besar pekerja pada peringkat awal ini adalah sektor pertanian, perladangan dan pembalakan. Kesemua sektor ini merupakan tulang belakang kepada pembangunan ekonomi negeri Sabah. Malangnya, walaupun beberapa dasar telah diambil oleh Kerajaan Negeri Sabah bersama-sama dengan Kerajaan Pusat dan juga swasta, ia masih gagal menangani masalah yang berlaku.

POLISI TENAGA KERJA NEGERI SABAH, 1960-AN-AWAL 1980-AN

Sepanjang tempoh awal kemerdekaan, beberapa langkah telah diambil oleh pihak Kerajaan Persekutuan dan Kerajaan Negeri khususnya untuk menangani masalah kekurangan tenaga kerja. Antara usaha yang diambil adalah; 1) inisiatif kerajaan untuk merekrut pekerja dari Semenanjung Malaysia melalui penubuhan Lembaga Kumpulan Wang Perpindahan (*Migration Fund Board* – MFB) yang ditubuhkan pada 1966; dan, 2) melalui usaha pihak swasta dengan kerjasama Kerajaan Negeri Sabah pada 1984 untuk merekrut secara legal TKI melalui pembentukan *Sabah Immigrant Manpower Center* (SIMC) di negeri ini. Malangnya, kedua-dua inisiatif ini gagal menyelesaikan masalah yang berkaitan dengan kekurangan tenaga kerja yang berlaku.

Penubuhan Kumpulan Wang Perpindahan (Migration Fund Board), 1966

Langkah awal yang diambil oleh Kerajaan Pusat-Negeri dalam menangani masalah kekurangan tenaga kerja adalah melalui penubuhan LKWPM (*Migration Fund Board* – MFB) pada 1966. Ia adalah lanjutan daripada permohonan *United Planting Association of Malaysia* (UPAM) yang memohon kepada Kerajaan Persekutuan di bawah Kementerian Tenaga Kerja untuk membolehkan penduduk di Semenanjung Tanah Melayu yang menganggur berhijrah ke Sabah bersama-sama dengan keluarga mereka bagi mengatasi masalah kekurangan tenaga kerja di negeri terbabit (Ramli *et al.*, 2015). Rancangan awal program ini adalah untuk merekrut sekitar 1,000 pekerja dari Semenanjung setahun untuk mengurangkan masalah tenaga kerja di negeri Sabah (White, 2004: 86). Keadaan ini bertepatan dengan masalah yang berlaku di Sabah pada masa tersebut yang memerlukan tenaga kerja yang ramai.

Idea membawa tenaga kerja dari Semenanjung Tanah Melayu ke Sabah diletakkan di bawah tanggungjawab sebuah lembaga yang dikenali sebagai Lembaga Kumpulan Wang Perpindahan Malaysia. Lembaga ini menguruskan perpindahan buruh dari Semenanjung yang diperlukan oleh majikan di negeri Sabah khasnya dalam sektor pertanian. Tambahan pula, selepas pembentukan Malaysia pada 1963, usaha menggerakkan sektor ekonomi di negeri berkenaan semakin rancak digiatkan. Lembaga ini dirasmikan di Kota Kinabalu oleh Menteri Buruh, iaitu En. V. Manickavasagam pada tahun 1966. Penubuhan lembaga tersebut dibuat dalam mesyuarat yang turut disertai oleh Ketua Menteri Sabah pada masa itu, Peter Lo Su Yin. Penubuhan LKWPM adalah tertakluk di bawah peruntukan Seksyen 55 dan 121 Ordinan Buruh Negeri Sabah dan beroperasi menurut peraturan 4 dalam peraturan-peraturan Kumpulan Wang Perpindahan Malaysia 1966.

Bagi menggalakkan pekerja tersebut terlibat dalam program ini, beberapa insentif telah ditawarkan kepada peserta. Antaranya adalah seperti pemberian tanah untuk penempatan dan gaji 20 peratus lebih tinggi berbanding yang diterima di Semenanjung. Proses pengambilan dilakukan oleh majikan yang menggunakan agen sendiri dari *Malaysian Employment*

Service (MEF). Kerajaan mensyaratkan bahawa syarikat-syarikat yang memerlukan sejumlah besar pekerja perlu terlebih dahulu mengupah tenaga kerja tempatan sebelum beralih kepada pekerja asing (*MLR*, 1966: 1268). Hasilnya, sejak program ini mula diperkenalkan pada 1966 sehingga Disember 1978, sekitar 6,683 tenaga kerja Semenanjung telah berhijrah ke Sabah. Angka tertinggi adalah pada tahun 1970, iaitu seramai 1,920 orang, manakala angka terendah terlibat dalam program ini direkodkan pada tahun 1978 apabila hanya lebih kurang 21 orang pekerja yang terlibat dalam skim ini (lebih lanjut Ramli *et al.*, 2015).

Pengalaman MFB dalam konteks pembangunan ekonomi negeri Sabah menunjukkan bahawa isu tenaga kerja merupakan masalah besar yang perlu ditangani oleh kerajaan. Malahan, segala dasar pembangunan ekonomi melalui penubuhan beberapa agensi pembangunan di peringkat negeri atau persekutuan dilihat menghadapi masalah kerana kekurangan tenaga kerja. Hakikatnya, masalah ini tidak selesai melalui penubuhan MFB. Tidak menghairankan apabila RMK 2 (1971 – 1975) menyatakan bahawa masalah kekurangan tenaga kerja di Sabah berada pada tahap yang sangat kritikal (Rachangan, 1987: 259).

Walaupun pelbagai usaha telah diambil untuk menangani masalah pekerja di negeri ini melalui penubuhan MFB, tenaga kerja ini gagal mencapai matlamatnya. Sejak tahun 1974, MFB mencatatkan kemerosotan pengaliran pekerja dari Semenanjung Malaysia ke Sabah. Walaupun berlaku pengangguran yang tinggi di Semenanjung, ramai dalam kalangan peserta yang terlibat dalam skim ini kurang berminat untuk melanjutkan kontrak mereka disebabkan kos sara hidup yang tinggi di negeri Sabah. Keadaan ini ditambah lagi dengan kewujudan beberapa kekosongan kerja di beberapa buah estet besar di Semenanjung Malaysia yang menawarkan gaji dan kondisi pekerjaan yang lebih selesa di bawah persetujuan bersama MAPA/NUPW. Keadaan ini menyebabkan skim MFB ini mula kurang mendapat sambutan berbanding pada awal penubuhannya pada lewat 1960-an. Di samping itu, kadar upah yang rendah di negeri Sabah berbanding kadar upah yang ditawarkan di Semenanjung pada tahun 1980-an turut mempengaruhi kepada kemerosotan pengaliran buruh dari Semenanjung ke Sabah.

Selain itu, pengalaman kesukaran, kepayahan hidup dan beban kerja yang ditanggung oleh peserta-peserta skim ini turut menjadi penyumbang kepada kegagalan dasar ini. Pekerja-pekerja yang dibawa masuk dari Semenanjung untuk bekerja di Sabah tidak mampu untuk terlibat dalam sektor ekonomi pertanian dan perladangan di negeri Sabah yang dikenali dengan nama sektor 5D (*Dirty, Demeaning, Dangerous, Demanding and Difficult*) kerana ia memerlukan komitmen yang tinggi, kesabaran dan tenaga yang luar biasa untuk menjalankan aktiviti ini. Perkara ini ditambah lagi dengan kekurangan mesin dalam industri pertanian yang menyukarkan pekerja ini. Keadaan ini menyebabkan para peserta yang terlibat dalam skim ini enggan untuk menyambung semula kontrak mereka bekerja apabila tempoh pengajian mereka berakhir.

Walaupun beberapa insentif pekerjaan diberikan kepada para peserta, tawaran gaji yang tinggi, pemberian taraf penduduk tetap di negeri Sabah serta peluang untuk memiliki tanah di negeri Sabah, majoriti pekerja dari Semenanjung ini balik semula ke negeri asal mereka apabila kontrak mereka tamat. Jelasnya, penubuhan MFB kurang berjaya menangani masalah kekurangan tenaga kerja dalam sektor 5D di negeri Sabah. Hal ini dapat dilihat pada tahun 1978 apabila sektor pertanian di negeri Sabah merekodkan sebanyak 719 kekosongan berdasarkan kepada keperluan majikan yang berdaftar dengan lembaga ini. Disebabkan lembaga ini tidak dapat memenuhi keperluan tenaga kerja di negeri Sabah dengan pekerja dari Semenanjung, maka lembaga telah memberi kebenaran kepada majikan mengambil pekerja Indonesia dari masa ke semasa sebagaimana tercatat di bawah peraturan 4(a) dalam peraturan LKWPM 1966 (ANS, File No: 617/1969 – Laporan tahunan 1978).

Akibatnya, sekali lagi masalah tenaga kerja terus menghantui syarikat-syarikat perladangan di Sabah. Bagi menangani masalah ini, pada 1990-an beberapa pembaharuan diperkenalkan demi meningkatkan keberkesanan LKWPM. Misalnya, langkah untuk memenuhi keperluan tenaga kerja yang semakin mendesak, terutamanya dalam sektor pertanian buat pertama kalinya membawa pekerja Indonesia melalui sistem ini dan ia dilakukan dengan merujuk isu ini kepada jawatankuasa pasukan petugas LKWPM yang dianggotai oleh pelbagai agensi yang relevan untuk pertimbangan.

Di samping itu, buat pertama kali juga wakil-wakil daripada pihak majikan dibenarkan untuk menghadiri diri dalam mesyuarat jawatankuasa pasukan petugas LKWPM untuk membentangkan kes mereka berhubung dengan *job order*. Selain itu, antara pembaharuan yang dilakukan adalah dengan membenarkan LKWPM untuk mengiklankan jawatan kosong bagi pihak majikan secara berkelompok untuk diisi oleh calon warganegara sebelum pertimbangan boleh dibuat untuk membawa masuk pekerja asing, terutamanya dari Indonesia dan Filipina (File No: 617/1969 – Laporan tahunan bagi tahun 1990, Arkib Negeri Sabah).

Keadaan ini menunjukkan bahawa fungsi dan peranan MFB semakin berkurangan kerana ketidakmampuan untuk menguruskan kemasukan pekerja dari Semenanjung bekerja dalam sektor ekonomi negeri. Akibatnya, walaupun MFB terus wujud sehingga awal tahun 2000, ia dianggap gagal dalam mencapai misinya untuk menangani masalah kekurangan tenaga kerja. Akibat fungsi dan peranan jabatan ini yang dilihat semakin tidak aktif dalam membantu menangani masalah kekurangan tenaga kerja. Kerajaan Persekutuan bertindak membubarkan MFB pada 2000 (JTK, 2016 dan Ramli *et al.*, 2015. lihat Richard Ho Ung Hun, 1979; Rachagan, 1987: 259 dan Bahrin & Rachagan, 1984: 20). Berdasarkan kepada penubuhan MFB ini menunjukkan bahawa Kerajaan Negeri Sabah dan Persekutuan telah giat berusaha menangani masalah kekurangan tenaga kerja dengan cara merekrut tenaga kerja dari Semenanjung ke Sabah melalui MFB. Namun, kegagalan skim ini sekali gus menunjukkan bahawa inisiatif awal Kerajaan Negeri dan Persekutuan untuk menangani masalah kekurangan tenaga kerja ini gagal dalam mencapai matlamatnya.

Penubuhan ‘Sabah Immigrant Manpower Center’, Tawau, 1984

Kegagalan MFB menangani masalah kekurangan tenaga kerja memberikan implikasi yang besar kepada pembangunan ekonomi negeri Sabah yang semakin rancak pada tahun-tahun lewat 1970-an, terutamanya semasa era pentadbiran Parti Berjaya di negeri Sabah. Menyedari masalah kekurangan tenaga kerja yang dihadapi di negeri ini, pihak swasta di negeri ini mula merungut tentang masalah tenaga kerja yang dihadapi. Malahan, inisiatif awal yang diambil oleh Kerajaan Persekutuan dan Negeri dalam menangani

masalah ini melalui penubuhan MFB juga dilihat gagal menyelesaikan masalah kekurangan tenaga kerja. Bahkan, satu perkara yang jelas dalam membincangkan isu ini adalah keperluan tenaga kerja asing terutamanya dari Indonesia merupakan keperluan yang sangat mendesak dalam sektor pertanian, perladangan dan pembalakan di negeri Sabah. Perkara ini terbukti apabila MFB menyedari bahawa usaha yang diambil untuk menangani masalah tenaga kerja gagal mencapai matlamatnya. Akhirnya, MFB terpaksa merekrut pekerja-pekerja dari Indonesia bagi menangani masalah kekurangan tenaga kerja yang terdapat di negeri ini.

Oleh itu, apabila Sabah memasuki tahun 1980-an, pembangunan ekonomi yang rancak di Sabah memaksa negeri Sabah mendapatkan lebih banyak buruh luar. Malah, keperluan tenaga kerja asing ini dinyatakan sendiri oleh bekas Timbalan Perdana Menteri, Musa Hitam pada tahun 1981, bahawa pekerja Indonesia '*much needed*' untuk menyelesaikan masalah kekurangan tenaga kerja di negeri Sabah (Stahl, 1986: 34 dan Bahrin & Rachagan, 1984: 209). Oleh itu, selepas kegagalan inisiatif Kerajaan Negeri dan Persekutuan menyelesaikan masalah tenaga kerja ini, satu inisiatif telah diambil oleh syarikat swasta, iaitu *Sabah Timber Association* (STA) dan *East Malaysia Planters' Association* (EMPA), melalui penubuhan Pusat Tenaga Kerja Asing Sabah (*Sabah Immigrant Manpower Center - SIMC*), di Tawau. Program ini dirasmikan oleh Ketua Menteri Sabah, Tun Harris dan Menteri Tenaga Kerja Indonesia, Soedono pada Januari 1984. Ia adalah sebahagian daripada inisiatif untuk menyelesaikan masalah kekurangan tenaga kerja, dengan membawa masuk pekerja dari Indonesia melalui proses yang sah dari segi undang-undang. Melalui program ini, SIMC akan ditubuhkan dan digerakkan oleh STA dan EMPA di mana kesemua syarikat yang ingin menggaji pekerja asing Indonesia perlu mendaftar di bawah SIMC. Dengan kata lain, hanya syarikat yang mendaftar di bahawa SIMC ini dibenarkan untuk menggaji tenaga kerja Indonesia dan hanya syarikat yang mendaftar di bawah SIMC ini dibenarkan untuk bekerja secara sah di negeri Sabah (*New Sunday Times*, 22 Januari 1984, dipetik dari Stahl, 1984: 49 – 50).

Namun, tidak banyak maklumat yang diketahui melalui inisiatif STA-EMPA ini. Hal ini demikian kerana program ini dilihat sudah tidak berfungsi apabila Parti Bersatu Sabah (PBS) mula berkuasa di negeri ini pada tahun 1985. Inisiatif kerajaan atau sektor swasta di Sabah menjelaskan bagaimana pentingnya isu kekurangan tenaga pekerja di negeri ini (Hien, 1985 dan Wing, 1985). Oleh itu, apabila Kerajaan PBS mula berkuasa pada tahun 1985, isu kekurangan tenaga kerja terus menghantui semua sektor ekonomi negeri ini. Cara mudah untuk menangani masalah kekurangan tenaga kerja ini adalah dengan merekrut pelarian Filipina dan PTI yang telah sedia ada di negeri ini. Malahan, Kerajaan PBS yang dilihat mempunyai dasar anti pendatang terus menemui jalan buntu dalam menangani masalah kekurangan tenaga kerja di negeri ini (Jones, 2000).

Berdasarkan hal ini, jelas bahawa isu kekurangan tenaga kerja di negeri Sabah merupakan satu masalah besar yang perlu dihadapi oleh para majikan di negeri ini. Malahan, isu ini juga merupakan masalah yang perlu diambil berat oleh pembuat dasar di peringkat negeri dan juga persekutuan. Walaupun usaha-usaha telah diambil melalui inisiatif oleh kerajaan untuk meningkatkan penglibatan warga Malaysia dalam sektor ekonomi terutamanya dalam industri perladangan di Sabah dan usaha oleh pihak swasta untuk merekrut tenaga kerja Indonesia secara sah dan sistematik, kekurangan tenaga kerja masih menjadi masalah yang besar. Bahkan, kekuatan ekonomi Sabah yang bergantung kepada industri kelapa sawit dan pembalakan sukar untuk meneruskan kelangsungan akibat dasar-dasar rigid oleh kerajaan dalam menangani masalah pendatang di negeri ini (Azizah, 2005).

Alternatif Baharu Tenaga Kerja: Pekerja Asing Tanpa Izin

Kerajaan melaksanakan inisiatif kedua, iaitu penubuhan SIMC di Tawau bertujuan untuk mengambil pekerja asing secara sah dari Indonesia. Namun, inisiatif ini tidak memadai kerana perubahan politik yang berlaku menjadi penghalang kepada usaha ini. Jelasnya, Kerajaan PBS dilihat bimbang dengan kehadiran pekerja asing Indonesia dan Filipina secara sah di negeri, majoritinya beragama Islam menyebabkan ia tidak bertindak melaksanakan dasar-dasar menghalau keluar PTI dari negeri ini dan menghentikan pengambilan pekerja baharu. Namun, tindakan ini memburukkan keadaan

ekonomi negeri Sabah menyebabkan kemarahan pemain-pemain ekonomi negeri, terutamanya masyarakat Cina di Sabah (Ramli & Kamarulnizam, 2015). Keadaan ini menunjukkan bahawa isu politik di negeri Sabah turut membantu memburukkan keadaan kekurangan tenaga kerja, sekali gus menggagalkan usaha menangani masalah kekurangan tenaga kerja di negeri ini. Isu kekurangan tenaga kerja di negeri ini menjadi bertambah genting apabila pekerja tempatan enggan terlibat dalam sektor ekonomi 5D menyebabkan sektor ekonomi Sabah menjadi bertambah sukar (lihat Pang, 1989 dan Cole, 1998: 71 – 72)

Kegagalan dasar-dasar yang dijalankan untuk menangani masalah kekurangan tenaga kerja yang berlaku di negeri Sabah ini, menyebabkan para pemain ekonomi tidak mempunyai pilihan kecuali merekrut pekerja asing tanpa izin sebagai alternatif kepada masalah tenaga kerja di negeri ini. Keadaan ini menjelaskan faktor pelarian Filipina yang terdapat di negeri Sabah dibenarkan untuk bekerja dalam sektor-sektor ekonomi di negeri ini bagi mengurangkan beban yang terpaksa ditanggung oleh negara dalam menangani masalah kekurangan tenaga kerja ini.

Tidak menghairankan sekiranya sejak tahun-tahun 1970-an lagi, pekerja asing, majoritinya adalah pekerja asing tanpa izin membentuk hampir 90 peratus pekerjaan di sektor perladangan dan pertanian, 62 peratus (pembinaan) dan 55 peratus (pembalakan) (Yaakub & Goddos, 2002: 89 – 123). Trend kebergantungan kepada pekerja asing, majoritinya pendatang tanpa izin ini berterusan pada tahun 1980-an apabila 40 peratus sektor industri dan 90 peratus (pertanian) di Sabah didominasi oleh pekerja asing (Pang, 1989: 110). Namun, dalam hal ini, perlu diakui bahawa dominasi pekerja asing dalam sektor ekonomi negeri Sabah bukanlah perkara baharu. Pengalaman sejarah negeri Sabah sejak era BNBC (1882 – 1941) sehingga kemerdekaan merupakan testimoni kebergantungan ekonomi Sabah kepada pekerja asing. Malahan, keadaan ini berterusan selepas Sabah menyertai Malaysia pada 1963, di mana Kerajaan Negeri Sabah meneruskan dasar ‘pintu terbuka’ dengan membawa masuk warga Indonesia dan Filipina untuk bekerja di sektor pembalakan, khususnya di Tawau dan beberapa daerah di Sabah. Dalam sektor perikanan, pekerja utama dalam sektor ini adalah kumpulan yang terdiri daripada buruh Indonesia dan Filipina. Buruh

perikanan Indonesia majoritinya terdiri daripada kumpulan berketurunan Bugis dan Buton, manakala buruh-buruh perikanan Filipina majoritinya terdiri daripada kumpulan berketurunan Suluk dan Bajau yang berasal dari Kepulauan Sulu seperti Jolo, Zamboanga, Basilan, Palawan, Tawi-Tawi, Bisaya, Pulau Cagayan, Sitangkai, Mangsi, dan Balabac (Azzam, 2006: 79). Sementara itu, pada 1970-an, selatan Filipina mengalami masalah politik akibat penentangan Moro ke atas Kerajaan Pusat di Manila menyumbang kebanjiran berpuluh-puluh ribu pelarian ke Sabah. Kebanjiran pendatang dari negara-negara jiran ini berterusan pada tahun-tahun 1980-an sehingga kini apabila Sabah mengalami gelombang ketiga pendatang yang didorong oleh faktor ekonomi.

Hasilnya, pekerja asing membentuk sebahagian besar daripada tenaga kerja domestik di negeri ini. Hujah ini adalah berdasarkan pertumbuhan penduduk Sabah antara tahun 1970 hingga 2004. Dalam hal ini, jumlah penduduk Sabah meningkat daripada 697,000 pada tahun 1979 kepada hampir 3 juta pada tahun 2004. Banci tahun 2000 mendapati terdapat lebih 600,000 warga asing di Sabah, majoritinya adalah warga Filipina dan Indonesia (Jabatan Perangkaan, 2000: 36 – 37). Di Kota Kinabalu, daripada 372,046, jumlah penduduk pada tahun 2000, 15.5 peratus adalah rakyat asing (Perangkaan, 2001: 61). Di beberapa daerah seperti Beluran, Kinabatangan, Kunak, Lahad Datu dan Tawau, di mana terdapat sejumlah besar ladang-ladang utama di Sabah, bilangan warga asing adalah lebih atau hampir setanding dengan jumlah penduduk tempatan. Hakikatnya, majoriti pendatang asing ini merupakan pekerja asing di sektor ekonomi utama di Sabah. Namun, di sisi lain, jumlah PTI tidak dapat ditentukan dengan jelas kerana ia boleh berubah dalam beberapa minit disebabkan oleh beberapa faktor. Namun, menurut Sekretariat Ops Nyah, Bukit Aman, PTI di Sabah berjumlah lebih daripada 500,000 dan angka ini mungkin lebih besar daripada jumlah yang dilaporkan (Azizah, 2002 dan 2001; Mohd. Yaakub & Goddos, 2002a dan 2002b; Konsulat Indonesia, 2015).

Jelasnya, isu berkait kebergantungan ekonomi negeri Sabah kepada pekerja asing bukanlah isu yang baharu tetapi telah menjadi satu isu utama sejak era kolonial dan berterusan sehingga ke hari ini (JTK, 2008 dan 2016; JKM, 2016). Malahan, dalam laporan RCI mengenai pendatang di Sabah

pada tahun 2014 menyimpulkan bahawa pembangunan ekonomi Sabah sangat bergantung pada sumbangan tenaga kerja asing ini (RCI, 2014). Keadaan ini menunjukkan bagaimana pekerja asing menjadi elemen penting dalam ekonomi negeri Sabah. Dengan kata lain, ekonomi Malaysia dan Sabah khususnya tidak akan berfungsi tanpa pekerja asing (Ghee, 14 Aug. 2009; Boon, 2004: 20). Malahan, Kurus *et al.* berhujah bahawa Sabah tidak mampu mengejar modenisasi ekonomi dan pembangunan tanpa kehadiran berterusan pekerja asing di negeri ini. Bahkan, pemain-pemain ekonomi memberikan amaran bahawa bukan sahaja sektor yang bergantung kepada pekerja asing akan menerima kesannya, tetapi industri yang dianggap tidak memerlukan pekerja asing misalnya perkhidmatan, pengangkutan dan industri kecil akan menghadapi kerugian yang besar. Hakikatnya, walaupun pengambilan pekerja asing dilihat sebagai pendekatan untuk menangani masalah tenaga kerja di Malaysia, kebergantungan ini akan berterusan menjadi ciri utama ekonomi di Malaysia dan Sabah khususnya (Battistella, 2002; Syed Abdul Razak, 2014).

KESIMPULAN

Berdasarkan perbincangan kekurangan tenaga kerja di negeri Sabah merupakan hambatan besar kepada negeri ini untuk bergerak selari dengan pembangunan ekonomi yang terdapat di negeri-negeri lain di Malaysia. Malahan, isu ini bukanlah isu baharu di Malaysia kerana negeri-negeri lain turut menghadapi masalah yang sama, iaitu mengalami masalah kekurangan tenaga kerja asing. Bagi menangani masalah ini, kerajaan dan pihak swasta telah melaksanakan beberapa dasar bagi mengurangkan masalah tenaga kerja ini. Malangnya, kesemua usaha tersebut gagal menangani masalah kekurangan tenaga kerja. Kegagalan dasar-dasar yang dijalankan ini banyak dipengaruhi oleh faktor-faktor seperti komitmen dan kepayahan hidup pekerja Semenanjung untuk bekerja dalam sektor 5D di negeri ini; keengganan kerajaan baharu PBS pada 1986 untuk merekrut pekerja asing secara sah di negeri ini dan sikap penduduk tempatan yang tidak berminat untuk bekerja dalam sektor ini memburukkan keadaan. Oleh itu, satu-satunya jalan keluar dalam menangani masalah ini adalah dengan cara mengambil sejumlah besar pekerja tanpa izin dari Indonesia dan Filipina yang memang

terkenal dengan kemampuan mereka untuk bekerja dalam sektor ekonomi 5D ini. Tidak menghairankan sekiranya pada hari ini elemen kebergantungan ekonomi Sabah kepada pendatang asing tanpa izin ini merupakan elemen paling jelas dalam pembangunan ekonomi negeri. Dengan kata lain, dapat dijelaskan bahawa jumlah pekerja asing tanpa izin Indonesia dan Filipina yang ramai di negeri ini merupakan produk kepada kegagalan dasar-dasar awal yang diambil oleh kerajaan dalam menangani isu kekurangan tenaga kerja yang berlaku di negeri Sabah pada awal kemerdekaan.

RUJUKAN

- Arkib Negeri Sabah. (1978). File No: 617/1969 – Laporan tahunan bagi tahun 1978 & 1990. Arkib Negeri Sabah- File No: 617/1969.
- Azizah Kassim. (2002). International migration: Prospects and challenges in Malaysia. Dlm. Mohd. Yaakub Johari & Chang S. Y. (Eds.). *Reinventing Sabah* (KK: KAF and IDS).
- Azizah Kassim. (2005). (Ed.) *State Responses to the presence and employment of FW in Sabah*. Kota Kinabalu: Penerbit Universiti Malaysia Sabah.
- Azizah Kassim. (2012). *Dasar pekerja asing di Malaysia*. Bangi: Universiti Kebangsaan Malaysia.
- Azizah Kassim & Ragayah Mat Zin. (2011). Policy on irregular migrants in Malaysia. No. 34, Philippine Institute for Development Studies, Manila.
- Bahrin, T. S. & Sothi R. (1984). The status of displaced Filipinos in Sabah. Dlm. Joo Jock Lim & Shanmugaratnam Vani (Eds.). *Armed separation in Southeast Asia* (Singapore: ISEAS).
- Battistella, Graziano. (2002). International migration in asia vis-à-vis Europe: An introduction. *Asian and Pacific Migration Journal*, 11(4): hlm. 405 – 414.
- Cole, A. (1998). *The Malaysian 'Vision 2020' national development plan: Implementation problems in Sabah* (PhD Thesis). University of York.
- Dauvergne, P. (1997). *Shadows in the forest*. Cambridge: MIT Press.
- De Silva, M. (2009). *Javanese indentured labourers in British North Borneo, 1914 – 1932*. PhD. University of London.
- Ghee, Lim Teck. (2009). A Malaysian fantasy about foreign workers. *Malay Mail*, 14 Aug.
- Goodlet, K. (2010). *Tawau: The making of a tropical community*. Kota Kinabalu: Opus Publications.
- Gudgeon, Peter S. (1981). Economic development in Sabah, 1881 – 1981. Dlm. Sullivan, A. & Leong, C. (Eds.). *Commemorative History of Sabah, 1881 – 1981*. Kota Kinabalu: Sabah Government.
- Ho Ung Hun, R. (1979). Minister of Labour. *Dewan Rakyat*, 20 Mac.

- Hugo, G. (1987). Postwar refugee migration in Southeast Asia. Dlm. John Rogge (Ed.). *Refugees: A third world dilemma*. New Jersey: Rawman and Littlefield.
- Hugo, Greame. (2000). Labour migration from East Indonesia to East Malaysia: Recent trends. *Revue Europeenne des Migrations Internationale*. Vol. 16 (1): hlm. 97 – 126.
- Perangkaan Sabah. (1965). (1975). (1980). (1991). (2001). *Yearbook of Statistic*. Kuala Lumpur: Department of Statistics.
- Perangkaan. (2016). *Laporan penyiasatan tenaga buruh 2015*. Kuala Lumpur: Jabatan Perangkaan.
- Jones, Sidney. (2000). *Making money off migrants: The Indonesian exodus to Malaysia*. NSW/ Hong Kong: Center for Asia Pacific Social Transformation Studies.
- Kahin, George. (1947). The state of North Borneo 1881 – 1946. *The Far Eastern Quarterly*. Vol. 7 (1): hlm. 43 – 65.
- Kanapathy, Vijayakumari. (2008). Controlling irregular migration: The Malaysian experience. *ILO Asian Regional Programme on Governance of Labour Migration*. No.14.
- Kaur, Amarjit. (2014). Managing labour migration in Malaysia. *Asian Studies Review*. Vol. 38 (3): hlm. 345 – 366.
- Kaur, Amarjit. (1998). *Economic change in East Malaysia: Sabah and Sarawak since 1850*. New York: Palgrave.
- Kerajaan Malaysia. (1977). *Third Malaysia plan: 1976 – 1980*. Kuala Lumpur: Percetakan Negara.
- Kerajaan Malaysia. (1981). *Fourth Malaysia plan, 1981 – 1985*. Kuala Lumpur: Percetakan Negara.
- Kurus, Bilson. (1998). Migrant labor: The Sabah experience. *Asian and Pacific Migration Journal*. Vol. 7 (2 – 3): hlm. 281 – 294.
- Leong, Yap Pak. (2004). Foreign workers in Sabah: View from EMPA. Dlm. Azizah Kassim. (Ed.). *Proceeding of Public Responses to Foreign Workers in Sabah*. Kota Kinabalu: UPEP.
- Lim, Regina. (2008). *Federal-state relations in Sabah, Malaysia*. Singapore: ISEAS.
- Liow, Joseph. (2005). Malaysia's illegal Indonesian migrant labour problem, in search of solutions. *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 25 (1): hlm. 44 – 63.
- Md. Saffie Abd. Rahim. (2016). *Migrasi Jepun di Sabah: Impaknya kepada ekonomi 1880-an hingga 1980-an*. Tesis PhD. Universiti Sains Malaysia.
- MLR. (1996). Malaysia. *Monthly Labor Review*. Vol. 89 (11).
- Mohd Zambri bin Suharani. (2010). *Sejarah Komuniti peneroka di FELDA Sahabat (1979 – 2010)*, Tesis Sarjana, Universiti Malaysia Sabah.
- Mohd. Na'eim Ajis. (2015). *Pembuatan dan pentadbiran dasar pekerja asing di Malaysia*. Tesis PhD. Universiti Sains Malaysia.
- Mohd. Yaakub Hj. Johari & Ramlan Goddos. (2002). Dynamics of labour movement in the ASEAN region: The Sabah experience. *Borneo Review*, 12 (2): 89 – 123.

- Mohd. Yaakub Hj. Johari & Ramlan Goddos. (2002). Profiles of foreign workers in Sabah: Policy implications. Dlm. Mohd Yaakub Johari & Chong Shu Yaw (Eds.). *Reinventing Sabah: Global challenges and policy responses*. (Kota Kinabalu: IDS).
- North Borneo Annual Report* (NBAR). (1960).
- Pang Teck Wai. (1989). Economic growth and development in Sabah: 25 years after independence. Dlm. Jeffery Kitingan and Maximus Ongkili (Eds.). *Sabah: 25 years later (1963 – 1988)*. Kota Kinabalu: IDS Sabah.
- Pillai. Patrick. (1992). *People on the move: An overview of recent immigration and emigration in Malaysia*. Kuala Lumpur: ISIS.
- Rachagan, S. Sothi. (1987). Refugees and illegal immigrants: The Malaysian experience with Filipino and Vietnamese refugees. Dlm. John R. Rogge (Ed.), *Refugees: A third world dimension*. Rowman: Littlefield.
- Ramli Dollah & Kamarulnizam Abdullah. (2015). Genealogy pekerja Indonesia di Malaysia. 9th International Conference on Malaysia-Indonesia Relations (PAHMI 9). Yogyakarta State University, 15 – 16 Sept. hlm. 127 – 146.
- Ramli Dollah *et al.*, (2015). Lembaga Kumpulan Wang Perpindahan Malaysia. 1966 – 2000. Dibentangkan di *Seminar Transformasi Sosial 2015*: FKSJW, UMS, 25 – 26 Nov.
- Seng. H. T. (1998). International migration and urban development: The case of the Filipino immigrants in Sabah. Dlm. Mohd. Yaakub Johari & Baldev S. Sidhu. (Eds.). *Urbanization and development*. Kota Kinabalu: IDS and KAF.
- Spaan, Ernst., Naerssen, Ton Van & Gerard Kohl. (2002). Re-imagining Borders: Malay identity and Indonesian migrants in Malaysia. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 93 (2): 160 – 172.
- Stahl, C. (1986). *International labour migration: A case study of ASEAN countries*. New York: Centre for Migration Studies.
- Stahl, Charles W. (2003). International labour migration in East Asia: Trends and policy issues. Dlm. Robyn Iredale, Charles Hawks & Stephen Castles (Eds.) *Migration in the Asia Pacific: Population, settlement and citizenship issues*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Sullivan, Anwar & Patricia Regis, (1981). Demography. Dlm. Anwar Sullivan & Cecilia Leong (Eds.). *Commemorative history of Sabah, 1881 – 1981*. Kota Kinabalu: Sabah Government.
- Suraya Sintang. (2007). *Sejarah dan budaya Bugis di Tawau. Sabah*. Kota Kinabalu: Universiti Malaysia Sabah Press.
- Syed Abdul Razak Syed Mahadi. (2014). Indonesian labour migration to Sabah: Changes, trends and impacts, (PhD Thesis. The University of Adelaide).
- Temu bual, Jabatan Ketua Menteri. (Sabah), (25 Julai 2016).
- Temu bual, Jabatan Tenaga Kerja. (Sabah), (28 Jun 2016).
- Temu bual, Konsul Jeneral Indonesia. (Kota Kinabalu). (22 Disember 2015).

- Tregonning, K. G. (1965). *History of modern Sabah, 1881 – 1963*. Kuala Lumpur: University of Malaya.
- Wan Shawaluddin Wan Hassan & Ramli Dollah. (2013). *Pendatang dan isu keselamatan di Sabah*. Kota Kinabalu: Penerbit Universiti Malaysia Sabah.
- White, Nicholas. J. (2004). *British business and post-colonial Malaysia, 1957 – 1970: Neo-colonialism or disengagement?*. London: RoutledgeCurzon.
- Wong Tze-Ken, Danny. (1989). *The transformation of an immigrant society: A study of the Chinese of Sabah*. London: ASEAN Academic Press.
- Wong Tze-Ken, Danny. (1999). Chinese migration to Sabah before the second world war. *Archipel*, 58 (3): 131 – 158.
- Zarina Othman & Nor Azizan Idris. (2015). *Migrasi dan keselamatan*. Kuala Lumpur: Dewan Bahasa dan Pustaka.

Penghargaan

Penulis ingin merakamkan penghargaan kepada Kerajaan Malaysia melalui geran FRGS FRGS (FRG0440-SS-1/2016) yang dibiayai oleh Kementerian Pengajian Tinggi Malaysia kerana banyak membantu dalam menjayakan penghasilan makalah ini.