

Penswastaan dan Pasaran Buruh

Zulkifly Osman
Nor Ghani Md. Nor

ABSTRAK

Andaian utama dasar penswastaan ialah kecekapan ekonomi meningkat apabila kegiatannya dikendalikan oleh pihak swasta. Sekaligus, kesejahteraan penduduk akan turut meningkat. Hakikat ini telah banyak didokumenkan dalam kajian-kajian lepas yang kebanyakannya tertumpu kepada kesan penswastaan dalam pasaran barangan. Kajian terhadap kesan penswastaan dalam pasaran buruh amat kurang sekali. Malahan, sepanjang yang diketahui ia belum pernah dilakukan di Malaysia. Inilah yang menjadi tujuan utama kertas ini di dalam usaha menampong kekurangan kajian tersebut. Dalam kertas ini ditunjukkan bahawa dari segi teori, iaitu berasaskan pengubahsuaian terhadap model Haskel-Szymanski (1993), penswastaan menyebabkan permintaan terhadap buruh berkurang. Malahan bahagian empirik kertas ini menunjukkan bahawa hipotesis yang berasaskan teori ini adalah disokong oleh data daripada proses penswastaan Jabatan Telekom Malaysia. Ini adalah akibat langsung daripada perubahan objektif syarikat yang diswastakan, iaitu daripada kebajikan sosial kepada keuntungan maksimum. Namun begitu, jika pasaran diliberalisasikan, kesan negatif ini akan dapat dikurangkan.

ABSTRACT

Improving economic efficiency in order to increase society's welfare is the prime argument for implementing privatisation policy. The success of this policy in the goods market has been well documented in many past studies. However, studies on its impact on the labour market have been few and far between. In fact, there has been no such study ever conducted in Malaysia and this paper attempts to fill the current gap in the literature on the impact of privatisation on the Malaysian labour market. In this paper it is shown that, based on a modified model of Haskel-Szymanski (1993), privatisation tends to reduce the demand for labour. An empirical test conducted using data related to the privatisation

of the Telecommunication Department, Malaysia appears to support the prediction of the model. The reduction in the demand for labour is attributable to the change in firm's objective from social welfare to profit maximisation. It was also found that liberalisation can reduce the negative impact of privatisation on the demand for labour.

LATAR BELAKANG

Di negara-negara sedang membangun, kebiasaannya pemerintah sebagai pemangkin sering campurtangan di peringkat awal proses mempercepat pertumbuhan dan pembangunan ekonominya. Kaedah umum campur tangan ini dilakukan melalui penubuhan perusahaan-perusahaan awam dan syarikat-syarikat milik kerajaan (lihat Jones 1982 dan Abd. Wahid Ahmad Shuhaime 1993). Keadaan yang serupa wujud di Malaysia dan penubuhan perusahaan dan syarikat awamnya paling ketara dalam tahun-tahun 1970-an (lihat Malaysia 1971; Ismail Muhd Salleh dan Osman Rani Hassan 1991; Abd. Wahid Ahmad Shuhaime 1993 dan Mohd Zainudin Saleh 1994). Malangnya, walaupun dibantu dengan kuasa monopoli, ketakcekapan dari segi pengurusan menyebabkan sesetengah perusahaan dan syarikat awam ini gagal memperoleh keuntungan. Umpamanya, antara tahun 1980-1988, hanya 56.8 peratus daripada keseluruhan 782 buah syarikat awam, berjaya menghasilkan keuntungan (Abd. Wahid Ahmad Shuhaime 1993). Akibat kerugian besar, beberapa perusahaan dan syarikat awam tadi terpaksa ditutup. Namun atas kepentingan sosial, umpamanya untuk menjayakan matlamat Dasar Ekonomi Baru, ada diantaranya yang terus beroperasi. Oleh itu, kerajaan terpaksa menanggung kerugiannya. Akibatnya, beban perbelanjaan kewangan kerajaan bertambah, terutama sekali pada awal pertengahan tahun 1980an apabila ekonomi negara ini mengalami kemelesetan teruk.

Sebagai jalan keluar, dasar penswastaan diperkenal dan dilaksanakan pada pertengahan tahun 1983. Objektif utamanya tidak lain ialah bagi meringankan beban kewangan serta tanggungan pentadbiran kerajaan. Pemindahan aktiviti dan fungsi kepada sektor swasta yang pada tradisinya merupakan tanggungjawab sektor awam ini juga diharapkan dapat meningkatkan kecekapan dan produktiviti serta mempercepat pertumbuhan ekonomi dan dalam masa yang sama menambahkan hasil negara (Mohd. Nor Abd. Ghani 1984; Malaysia 1991 & 1996). Dasar ini juga dipercayai akan dapat membantu dan mempercepat lagi pencapaian matlamat Dasar Ekonomi Baru, khususnya matlamat penyusunan

semula corak guna tenaga dan pemilikan harta dalam ekonomi (lihat Malaysia 1971). Secara langsung atau tidak, hasrat kerajaan melalui dasar ini bagi mengurangkan penglibatannya dalam kegiatan ekonomi telah membuka laluan luas kepada pihak swasta dan seterusnya kuasa pasaran untuk menentukan halatuju aktiviti ekonomi negara ini.

ISU KAJIAN

Andaian umum dasar penswastaan ialah kecekapan dan kesejahteraan keseluruhan penduduk akan meningkat apabila kegiatan ekonomi dikendalikan oleh pihak swasta. Kajian menunjukkan bahawa umumnya syarikat-syarikat milik swasta adalah lebih cekap jika dibandingkan dengan syarikat-syarikat milik awam (Ragayah 1993). Ertinya melalui penswastaan kecekapan akan meningkat. Peningkatan kecekapan ini akan membawa faedah yang besar dan meluas kepada keseluruhan ekonomi. Nilai aset syarikat akan meningkat dan sekaligus menambahkan kekayaan pemegang sahamnya. Perkhidmatan bermutu serta harga berpatutan akan menguntungkan pengguna. Pekerja pula dijanjikan dengan tingkat upah yang lebih tinggi.

Hakikat ini telah banyak didokumenkan dalam kajian-kajian lepas mengenai kesan penswastaan, terutamanya di Negara-negara Maju. Umpamanya dalam Boardman & Vining (1989) tersenarai lebih kurang 53 kajian lepas mengenai kesan penswastaan (lihat juga Foreman dan Waterson 1985, Pescatrice dan Trepani 1980). Namun begitu, keseluruhan kajian-kajian ini tertumpu kepada kesan penswastaan dalam pasaran barangan. Sedikit sekali kajian yang dilakukan terhadap kesan penswastaan dalam pasaran buruh (Haskel dan Szymanski 1993 dan International Labour Organization 1995). Ertinya yang menjadi tumpuan kajian selama ini ialah kesan penswastaan terhadap keuntungan syarikat, harga dan jumlah serta mutu barangan dan perkhidmatan yang dihasilkan. Walaupun terdapatnya kajian mengenai produktiviti, namun ia hanya bertujuan bagi mengukur kecekapan syarikat dan bukan untuk melihat kesan penswastaan terhadap pekerja.

Di Malaysia kajian terhadap isu ini agak kurang. Selain itu, boleh dikatakan kesemua kajian mahupun laporan yang dibuat tentang kesan dasar penswastaan tertumpu kepada aspek kecekapan ekonomi entiti yang diswastakan atau umumnya kesan penswastaan terhadap pasaran barangan (Nor Ghani Md. Nor dan Md. Zhahir Kechot 1997). Sebaliknya, kajian tentang kesan dasar penswastaan terhadap pasaran buruh sepanjang

yang diketahui belum pernah dilakukan. Cuma satu cubaan awal dibuat, itupun untuk memenuhi keperluan penulisan latihan ilmiah (Nurhanie Mahjom 1998). Dalam kajian ini model Haskel-Szymanski (1993) diguna secara langsung bagi menguji kesan penswastaaan terhadap permintaan buruh dalam dua buah syarikat awam yang diswastakan, iaitu Syarikat Port Klang Management (PKM) dan Syarikat Tenaga Nasional Berhad (TNB).

Sebab utama kurangnya kajian tentang kesan penswastaaan dalam pasaran buruh ialah kerana penilaian terhadap kejayaan atau kegagalan dasar penswastaaan sering tertumpu kepada perkiraan objektif dasar penswastaaan yang sememangnya tidak langsung menyentuh aspek pasaran buruh seperti yang dibincangkan sebelum ini. Selain itu, mengukur dan mengasingkan kesan penswastaaan terhadap guna tenaga bukannya mudah. Ini kerana penswastaaan melibatkan proses perubahan struktur yang besar dan setiap satunya mempunyai kesan tersendiri terhadap guna tenaga. Dalam kes Malaysia pula, prinsip 'tidak kurang baik' yang digunakan dalam proses penswastaaan menjanjikan tingkat upah yang lebih tinggi kepada pekerja yang memilih pindah menyertai syarikat swasta. Dengan ini, kebajikan pekerja dirasakan sudah terjamin dan sekali gus tidak memerlukan kepada sebarang kajian. Malahan, dalam Pelan Induk Penswastaaan dinyatakan bahawa kakitangan entiti yang diswastakan tidak boleh diberhentikan perkhidmatannya dalam tempoh lima tahun pertama selepas diswastakan. Pemberhentian hanya dibolehkan atas sebab-sebab tatatertib. Ertinya, jika terdapat kakitangan yang berlebihan masalah ini akan diatasi melalui proses biasa, iaitu melalui persaraan, pertukaran kakitangan ke tugas-tugas lain dan pewujudan pekerjaan baru (Malaysia 1991). Dengan peraturan ini, maka apa yang sering berlaku selepas penswastaaan akan wujud perubahan dalam kategori pekerjaan. Peraturan pekerja kategori A dan B umpamanya meningkat. Peraturan pekerja dalam kategori C dan D sebaliknya merosot (lihat Ismail Md. Salleh 1991). Apakah hanya ini yang akan berlaku? Apakah bentuk jaminan pekerjaan pekerja entiti terbabit selepas lima tahun diswastakan? Persoalan-persoalan ini amat penting kerana implikasinya amat luas dan tidak hanya terbatas kepada kebajikan para pekerja, malah melibatkan juga peluang pekerjaan dan mungkin masalah pengangguran dalam ekonomi keseluruhannya.

Jawapan kepada persoalan di atas sebenarnya terbayang dalam kenyataan-kenyataan yang dibuat oleh pemimpin-pemimpin Kesatuan Sekerja Sektor Awam (Ragunathan 1990). Walaupun bermotifkan tujuan lain, seperti takut kehilangan keahlian kesatuan, mereka merasakan

bahawa kebajikan dan nasib kaum pekerja akan terjejas apabila syarikat dan perusahaan awam diswastakan. Pendapatan dan faedah sampingan yang dinikmati sekarang oleh kakitangan awam juga akan berkurangan. Umpamanya, jaminan pekerjaan mungkin terhakis apabila kakitangan tadi dipindahkan menjadi pekerja swasta. Motif utama sektor swasta ialah untuk mendapatkan keuntungan, maka kemungkinan syarikat yang telah dimiliki swastakan akan cuba mengurangkan saiz tenaga kerjanya dan tindakan ini boleh menjejaskan kebajikan pekerja. Pemindahan liputan faedah sosial pekerja daripada skim pencen kepada skim Kumpulan Wang Simpanan Pekerja (KWSP) akibat penswastaaan akan memudahkan lagi proses berkenaan (Zulkifly Osman 1987). Bagaimanapun, jawapan tepat kepada kemungkinan ini memerlukan kepada kajian yang lebih mendalam. Inilah yang menjadi tujuan utama kertas ini di dalam usaha menampong kekurangan kajian terhadap kesan penswastaaan dalam pasaran buruh.

MODEL TEORITIKAL

Model yang digunakan dalam kajian ini adalah berasaskan kepada model awal yang dibentuk oleh Haskel-Szymanski (1993) atau ringkasnya model H-S. Bagaimanapun, sebelum pengujian empirik, beberapa perubahan akan dibuat terhadap model ini bagi menyesuikannya dengan keadaan yang terdapat di Malaysia. Sebagai permulaan, sama seperti model H-S, di sini diandaikan bahawa motif kegiatan atau fungsi syarikat awam dan syarikat swasta adalah berbeza. Syarikat awam mementingkan kesejahteraan sosial. Sementara itu, syarikat swasta pula mementingkan keuntungan. Dengan ini, apabila sesebuah syarikat awam diswastakan, maka motif atau matlamat utamanya akan berubah, iaitu berubah daripada kepentingan sosial kepada kepentingan memaksimumkan keuntungan.

Fungsi pemaksimuman keuntungan syarikat swasta (F_s) boleh ditulis seperti berikut;

$$F_s = \pi, \quad (1)$$

Dalam persamaan (1), hanya yang dipentingkan oleh syarikat swasta ialah keuntungan (π) semata-mata. Sementara itu, bentuk fungsi objektif syarikat awam (F_A) pula adalah seperti berikut;

$$F_A = \pi + \gamma_c L_c \quad (2)$$

Sama seperti dalam persamaan (1), simbol π dalam persamaan (2) merupakan simbol keuntungan, dan ukurannya ialah perbezaan antara jumlah hasil dengan jumlah kos, seperti yang ditunjukkan dalam persamaan (3).

$$\pi = pq - uE - rK \quad (3)$$

p dan q masing-masingnya merupakan harga dan kuantiti keluaran. Apabila didarapkan kedua-duanya akan menghasilkan jumlah hasil (pq). Sementara itu, uE dan rK masing-masingnya merupakan jumlah kos input buruh, iaitu hasil darab antara upah (u) dengan bilangan buruh (E) dan kos modal, iaitu hasil darab antara kadar bunga (r) dengan kapital atau modal (K).

Selain keuntungan (π), terdapat satu lagi komponen yang dinamakan komponen kesejahteraan sosial ($\gamma_c L_c$) dalam fungsi syarikat awam (F_A). Ertinya, selain keuntungan, syarikat awam juga mempunyai fungsi untuk menjaga kepentingan sosial. Berbeza dengan model H-S, dalam model ini, kesejahteraan sosial merangkumi bukan sahaja pengguna tetapi termasuk pekerja. Ertinya, pengguna dan pekerja dalam model ini digabungkan menjadi satu kumpulan dan kesejahteraannya diukur dengan hanya menggunakan satu pemberat, iaitu lebihan pengguna. Sebaliknya dalam model H-S, pemberat berasingan diberikan kepada kepentingan pekerja dengan menggunakan fungsi objektif kesatuan sekerja. Sementara itu, bagi pengguna, kesejahteraannya digambarkan melalui lebihan pengguna. Tujuannya tidak lain bagi mengambil kira kepentingan faktor kesatuan sekerja dalam model mereka. Bagaimanapun, memandangkan peranan kesatuan sekerja di Malaysia tidak sehebat seperti yang terdapat di negara maju, maka faktor ini tidak dianggap penting bagi pembentukan model di sini. Sekaligus, pemberat yang berasingan bagi pekerja dan pengguna dirasakan tidak perlu. Keahlian kesatuan sekerja daripada keseluruhan guna tenaga negara ini hanya di sekitar 9 peratus. Hampir separuh daripadanya berada dalam sektor awam yang secara legalnya tidak mempunyai hak untuk tuntutan bersama (Zulkifly Osman 1998). Malahan dalam pentadbiran sekarang, dari segi hubungan industri, umumnya kerajaan melalui undang-undang buruh mempunyai kawalan terhadap penubuhan kesatuan sekerja, malah lebih mementingkan kebajikan majikan daripada pekerja (Arudsothy 1990; Ward and Jomo 1994). Hubungan industri dalam sektor awam lebih berbentuk sehalu

(Hazman Shah Abdullah 1991). Oleh itu, dalam model ini dan tidak seperti dalam model H-S, kepentingan kebajikan sosial (merangkumi pengguna dan pekerja atau keseluruhan penduduk) dalam persamaan fungsi syarikat awam (F_A), digambarkan hanya dalam bentuk lebihan pengguna (L_c). Pemberat yang diberikan kepada kepentingan ini ditunjukkan oleh parameter γ_c yang dinilai sebagai satu. Oleh sebab pihak swasta hanya mementingkan keuntungan maksimum, maka nilai pemberat ini akan menjadi sifar apabila entiti awam diswastakan.

Satu lagi andaian yang dikira penting di sini ialah tentang permintaan keluaran syarikat dalam pasaran barangan. Sama seperti dalam model H-S, adalah diandaikan bahawa syarikat awam umumnya mempunyai kuasa monopoli dalam pasaran keluaran dan sekaligus berdepan dengan keluk permintaan yang bercerun negatif. Keluk permintaan ini dalam bentuk 'inverse' ditunjukkan seperti dalam persamaan (4), iaitu,

$$p = \theta q^{-\varepsilon}, \quad (4)$$

dengan parameter $\theta > 0$, mewakili peralihan keluk permintaan. Sama seperti yang disebutkan sebelum ini, p dan q masing-masingnya merupakan harga dan kuantiti barang yang diminta. Sementara itu, ε menggambarkan kuasa pasaran syarikat berkenaan. Jika $\varepsilon = 0$, firma tidak mempunyai sebarang kuasa pasaran dan harga sepenuhnya ditentukan dalam pasaran dan sebaliknya. Berasaskan persamaan (4) maka lebihan pengguna (L_c) dapat ditulis seperti berikut;

$$\begin{aligned} L_c &= \int_0^q \theta q^{-\varepsilon} - pq \\ &= \theta [(q^{-\varepsilon+1}) / (-\varepsilon + 1)]^q - pq \\ &= (\theta q^{-\varepsilon} q) / (1 - \varepsilon) - pq, \end{aligned} \quad (5)$$

dan daripada persamaan (4), memandangkan $p = \theta q^{-\varepsilon}$, maka lebihan pengguna dapat diringkaskan lagi seperti berikut,

$$\begin{aligned} L_c &= (pq) / (1 - \varepsilon) - pq \\ &= [(1 - (1 - \varepsilon)) / (1 - \varepsilon)] pq, \text{ atau} \\ &= [\varepsilon / (1 - \varepsilon)] pq \end{aligned}$$

Jika digantikan (3) dan (5) dalam (2), maka fungsi objektif sektor awam atau khususnya syarikat awam menjadi seperti berikut;

$$\begin{aligned}
 F_A &= pq - uE - rK + \gamma_c [pq (\epsilon / (1 - \epsilon))] \\
 &= pq - uE - rK + [\gamma_c (\epsilon / (1 - \epsilon))] pq \\
 &= pq [1 + \gamma_c (\epsilon / (1 - \epsilon))] - uE - rK,
 \end{aligned} \tag{6}$$

gantikan $M = [1 + \gamma_c \epsilon / (1 - \epsilon)]$, maka secara ringkas persamaan (6), iaitu fungsi objektif atau motif sektor awam (F_A) menjadi,

$$F_A = pqM - uE - rK$$

Bagi melihat kesan penswastaaan terhadap guna tenaga, maka perkara utama dalam model ini ialah mendapatkan fungsi permintaan terhadap buruh. Selain menerbitkan fungsi permintaan terhadap buruh untuk tujuan penganggaran, elok terlebih dahulu dianalisis kesan penswastaaan terhadap permintaan buruh. Bagi memudahkan analisis, fungsi pengeluaran Cobb-Douglas seperti dalam persamaan (7) akan digunakan.

$$q = E^\alpha, \tag{7}$$

Dalam persamaan (7) hanya buruh (E) diandaikan merupakan satu-satunya input pengeluaran. Apabila digantikan (7) ke dalam persamaan objektif syarikat awam, maka persamaan (6) tanpa faktor modal dapat ditulis semula seperti berikut;

$$F_A = \theta E^{\alpha(1 - \epsilon)} M - uE \tag{8}$$

dengan mengambil pembezaan pertama bagi persamaan (8), maka guna tenaga (E) syarikat awam dapat diselesaikan dan diperolehi seperti berikut:

$$E_G = [\alpha (1 - \epsilon) M / (u/p)]^{1/(1 - \alpha)} \tag{9}$$

Penyelesaian yang sama dapat dibuat bagi mendapatkan tingkat guna tenaga bagi syarikat swasta. Disebabkan objektifnya hanya keuntungan maksimum, maka nilai $M = 1$. Jika upah diandaikan sama bagi kedua-dua sektor, iaitu sektor awam dan sektor swasta, maka hasilnya adalah seperti dalam persamaan (10).

$$E_S = [\alpha (1 - \epsilon) / (u/p)]^{1/(1 - \alpha)} \tag{10}$$

Berdasarkan persamaan (9) dan (10), maka nisbah guna tenaga syarikat awam dan syarikat swasta dapat dinyatakan dalam persamaan (11) seperti berikut;

$$\begin{aligned} E_G / E_S &= [M]^{1/(1-\alpha)} \text{ atau} \\ &= [1 + \gamma_c \varepsilon / (1 - \varepsilon)]^{1/(1-\alpha)} \end{aligned} \quad (11)$$

Persamaan (11) jelas menunjukkan bahawa apabila wujudnya penswastaan, kesejahteraan sosial tidak lagi penting dan apabila $\gamma_c = 0$, maka penswastaan menyebabkan guna tenaga merosot. Keadaan ini boleh diterangkan dengan menyedari hakikat bahawa objektif syarikat swasta adalah untuk memaksimumkan keuntungan. Teori firma pemonopoli jelas menunjukkan bahawa keluaran firma monopoli adalah lebih rendah daripada firma yang memaksimumkan kesejahteraan masyarakat (Varian 1992). Pengurangan keluaran sekaligus menyebabkan pengurangan terhadap penggunaan input, termasuk buruh. Tegasnya, apabila objektif syarikat berubah, hasil pemindahan syarikat awam ke syarikat swasta, maka perubahan objektif kepada hanya mementingkan keuntungan ini akan menyebabkan permintaan terhadap buruh merosot.

Bagaimanapun, bagi mendapatkan fungsi permintaan terhadap buruh untuk tujuan penganggaran, sedikit perubahan perlu dilakukan terhadap fungsi pengeluaran Cobb-Douglas, iaitu persamaan (7). Modal turut diambil kira sebagai salah satu lagi input dalam proses pengeluaran. Ini ditunjukkan seperti dalam persamaan di bawah,

$$q = E^\alpha K^\beta, \quad (12)$$

dengan q , E dan K masing-masingnya merupakan kuantiti keluaran, gunatena dan modal atau kapital.

Gantikan persamaan ini ke dalam persamaan (6), maka fungsi objektif syarikat awam akan menjadi seperti berikut;

$$F_A = p (E^\alpha K^\beta) M - uE - rK \quad (13)$$

Daripada (4), maka F_A dapat ditulis semula seperti berikut;

$$\begin{aligned} F_A &= \theta (q^{-\varepsilon})(E^\alpha K^\beta) M - uE - rK \\ &= \theta (E^\alpha K^\beta)^{-\varepsilon} (E^\alpha K^\beta) M - uE - rK \\ &= \theta E^{-\alpha\varepsilon} K^{-\beta\varepsilon} E^\alpha K^\beta M - uE - rK \\ &= \theta E^{\alpha(1-\varepsilon)} K^{\beta(1-\varepsilon)} M - uE - rK \end{aligned} \quad (14)$$

penyelesaian bagi mendapatkan permintaan terhadap buruh dalam syarikat awam diperoleh dengan mengambil pembezaan pertama persamaan (14) dan hasilnya adalah seperti berikut,

$$\theta (\alpha (1 - \epsilon)) E^{\alpha(1-\epsilon)-1} K^{\beta(1-\epsilon)} M - u = 0 \quad (15)$$

Seperti dalam persamaan (4), parameter $\theta = pq^\epsilon$, dan jika digantikan dalam persamaan (15), maka persamaannya menjadi;

$$\alpha (1 - \epsilon) pq^\epsilon E^{\alpha(1-\epsilon)-1} K^{\beta(1-\epsilon)} M = u \quad (16)$$

Seperti yang diketahui, fungsi keluaran $q = E^\alpha K^\beta$ boleh diolah semula supaya menjadi $K^\beta = qE^{-\alpha}$ dan apabila diganti dalam persamaan (16), maka bentuknya menjadi seperti berikut;

$$\alpha (1 - \epsilon) pq^\epsilon E^{\alpha(1-\epsilon)-1} (qE^{-\alpha})^{(1-\epsilon)} M = u \quad (17)$$

Apabila disusun semula persamaan (17), maka fungsi permintaan terhadap buruh dapat ditulis seperti berikut;

$$E = (\alpha (1 - \epsilon) qM) / (u/p) \quad (18)$$

atau dalam bentuk umum ialah;

$$E = \alpha f (\epsilon, q, M, u/p) \quad (19)$$

Persamaan (18) dan persamaan (19) jelas bermaksud bahawa permintaan terhadap buruh adalah bergantung kepada empat faktor utama, iaitu kuasa pasaran (ϵ), output (q), upah benar (u/p) dan faktor objektif, sama ada memaksimumkan keuntungan bagi syarikat swasta atau mementingkan kebijakan sosial bagi syarikat awam, iaitu M . Jika dilihat kembali persamaan (6) dan paling penting gantian $M = [1 + \gamma_c (\epsilon / (1-\epsilon))]$, jelas menunjukkan bahawa terdapat dua komponen penting dalam angkubah terakhir ini (M), iaitu pemberat kepada kesejahteraan pengguna (γ_c) dan kuasa pasaran (ϵ). Mengikuti Haskel dan Szymanski (1993), hubungan komponen pertama timbul hasil daripada kesan perubahan objektif atau kesan penswastan yang mempengaruhi M melalui perubahan lebihan pengguna. Ini dapat dibuktikan dengan menyedari bahawa $\epsilon / (1-\epsilon)$ adalah bersamaan dengan lebihan pengguna untuk fungsi permintaan dalam persamaan (4). Dalam hal ini, M merosot apabila kesejahteraan

sosial diketepikan dalam objektif syarikat swasta. Hubungan kuasa pasaran dengan M pula dijalinan melalui proses liberalisasi dalam pasaran. Ertinya penswastaan menyebabkan kuasa monopoli syarikat merosot. Kesan liberalisasi ini, umpamanya penambahan keluaran bagi mengimbangi saingan dalam pasaran, boleh meningkatkan permintaan buruh. Secara tidak langsung (melalui M) faktor kuasa pasaran ini boleh berperanan memperlengkapkan kesan penswastaan terhadap kebajikan sosial, iaitu melalui perubahan kecerunan fungsi permintaan terhadap buruh.

Untuk tujuan penganggaran, persamaan terakhir, iaitu persamaan (19) dalam bentuk separa log dapat ditulis seperti berikut;

$$\ln E = a_0 + a_1 (\text{objektif}) + a_2 (\text{kuasa pasaran}) + a_3 \ln (\text{output}) - a_4 \ln (\text{upah benar}) + u \quad (20)$$

Perlu diperjelaskan bahawa hasil daripada perubahan yang dilakukan terhadap persamaan (2), iaitu bentuk fungsi objektif syarikat awam (F_A), maka persamaan (19) dan (20) yang diperoleh di sini menjadi berbeza dengan persamaan untuk tujuan penganggaran dalam Model H-S. Pertama, tidak seperti dalam Model H-S, tidak wujud angkuabah kesatuan sekerja di sini. Kedua, angkuabah output yang dianggap penting dalam penentuan permintaan buruh hanya wujud dalam persamaan (19) dan (20) dan tidak terdapat dalam Model H-S.

DATA DAN HASIL KAJIAN

Untuk tujuan ujian empirik, Syarikat Telekom Malaysia Bhd. yang diswastakan pada tahun 1987 telah dipilih sebagai kajian kes. Pemilihan syarikat ini berdasarkan hakikat bahawa sebelum diswastakan, Jabatan Telekom merupakan satu-satunya agensi awam yang terbesar dan paling ramai jumlah gunatengahannya. Pada tarikh agensi ini diswastakan bilangan kakitangannya adalah seramai 28,983 orang. Ianya menghampiri satu pertiga daripada keseluruhan kakitangan awam yang telah dipindahkan ke sektor swasta sejak dasar penswastaan mula dilancarkan hinggalah ke tahun 1995. Sebelum diperbadankan, purata perbelanjaan setahun agensi ini juga agak tinggi, iaitu sebanyak RM831 juta untuk perbelanjaan mengurus dan sebanyak RM1,371 juta untuk perbelanjaan pembangunan (Malaysia 1991).

Angkuabah objektif (M) seperti yang dibincangkan sebelum ini tidak dapat diukur secara kuantitatif. Sebagai proksi, angkuabah dumi

digunakan, iaitu 1 bagi tahun-tahun selepas syarikat berkenaan di-swastakan dan nilai 0 bagi tahun-tahun semasa syarikat berkenaan berada dalam sektor awam. Untuk tujuan kajian ini, bermula dari tahun 1970 hingga 1986, iaitu tahun-tahun sebelum penswastakan, nilai M bagi Jabatan Telekom adalah bersamaan dengan sifar. Sementara itu, bermula dari 1987 hinggalah ke tahun terakhir sampel, iaitu tahun 1997, nilai M bagi Syarikat Telekom adalah bersamaan dengan satu. Sepertimana yang diketahui, angkubah dumi hanya dapat menerangkan perubahan dalam intersep. Ertinya, perubahan ini tidak akan dapat menggambarkan sepenuhnya perubahan kebajikan sosial. Bagaimanapun, seperti yang dinyatakan sebelum ini, kekurangan ini dapat diatasi melalui angkubah kuasa pasaran yang dianggarkan secara berasingan dan dapat mempengaruhi kecerunan permintaan terhadap buruh melalui proses liberalisasi. Ukuran kuasa pasaran (ϵ) ialah peratusan bahagian pasaran yang dikuasai oleh syarikat. Dalam kajian ini, memandangkan kuasa monopoli perkhidmatan telefon dikuasai sepenuhnya oleh Jabatan Telekom (semasa sebelum di-swastakan), maka kuasa pasarannya adalah bersamaan dengan 100%. Penguasaan ini tidak banyak berubah setelah di-swastakan. Kuasa pasaran Syarikat Telekom (selepas di-swastakan) cuma merosot sedikit pada empat tahun terakhir sampel, iaitu kekal pada paras di sekitar 95% – 98%.

Jumlah talian langsung telefon digunakan sebagai proksi untuk output (q). Malahan, adalah menjadi amalan biasa pihak syarikat menggunakan proksi ini bagi mengira produktiviti pekerjanya. Akhir sekali, data untuk upah benar (u/p) diperolehi berasaskan hasil bahagi jumlah upah yang diterima pekerja dalam jabatan dan syarikat berkenaan dengan indeks harga pengguna. Kesemua data-data ini diperolehi berasaskan Laporan Tahunan Jabatan dan Syarikat Telekom.

Hasil penganggaran yang diperolehi adalah seperti berikut;

$$\begin{aligned} \ln E = & - 5.229 - 0.215 \text{ objektif} + 0.0881 \text{ kuasa pasaran} \\ & (- 3.515) \quad (- 3.510) \quad (6.537) \\ & + 0.519 \ln(\text{output}) - 0.111 \ln(\text{upah benar}). \\ & (17.514) \quad (- 5.136) \end{aligned}$$

$$R^2 = 0.955,$$

$$DW = 1.702$$

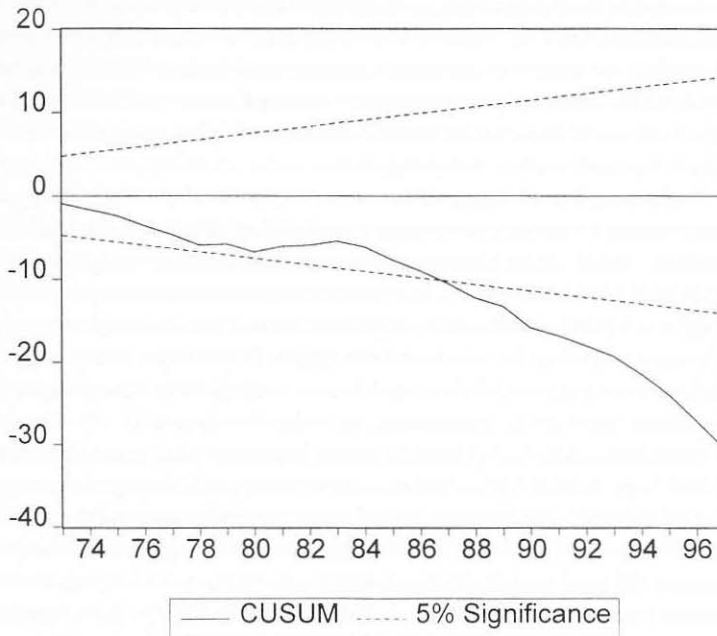
Angka dalam kurungan merupakan nilai t , yang kesemuanya adalah signifikan pada aras 5%.

Daripada hasil kajian ini, pertama dari segi kriteria statistik didapati pekali penentu, iaitu R^2 , menunjukkan bahawa pemboleh ubah bebas yang dimasukkan ke dalam persamaan regresi menerangkan 95.50% variasi yang berlaku terhadap pemboleh ubah bersandar dan ianya bererti dan boleh diyakini. Malahan, nilai DW sendiri menunjukkan autokorelasi tidak menjadi masalah dalam penganggaran.

Walaupun darjah kesignifikanan setiap pemboleh ubah berbeza, namun secara keseluruhannya nilai t bagi setiap pemboleh ubah adalah signifikan. Tanda setiap koefisien juga bertepatan dengan jangkaan teori. Output dan kuasa pasaran, kedua-duanya mempunyai tanda positif. Ini bermakna, apabila kedua-dua angkubah bebas ini meningkat, maka permintaan terhadap buruh turut bertambah. Sebaliknya, tanda negatif pada koefisien angkubah bebas upah benar menunjukkan bahawa apabila upah benar meningkat, permintaan terhadap buruh jatuh.

Bagaimanapun, paling penting dalam kajian ini ialah pemboleh ubah objektif bagi menerangkan kesan penswastaan terhadap guna tenaga. Didapati selain daripada ianya signifikan, tandanya juga adalah negatif. Koefisien duminya ialah -0.215 . Ertinya di sini, sama seperti hasil kajian terdahulu (Haskel and Szymanski 1993 dan Nurhanie Mahjom 1998), didapati penswastaan memberi kesan negatif terhadap guna tenaga. Apabila entiti berkenaan diswastakan, dalam hal ini Jabatan Telekom, guna tenaga akan berkurangan. Hasil ini diperkukuhkan lagi dengan dua pengujian kestabilan yang berasing yang dilakukan terhadap model ini, iaitu ujian Chow dan ujian Cusum. Ujian Chow dan ujian Cusum dilakukan dengan tidak memasukkan pemboleh ubah objektif dan kuasa pasaran. Ini dilakukan kerana kedua-dua pemboleh ubah ini (secara teori) dijangkakan memberi kesan kepada fungsi permintaan buruh akibat penswastaan. Ternyata kedua-dua ujian menolak hipotesis tidak terdapat 'structural break' dalam data yang digunakan. Selain ianya signifikan berasaskan nilai F -statistik daripada ujian Chow iaitu 33.09, adalah menarik untuk diperlihatkan bahawa ujian Cusum (seperti yang diperlihatkan dalam Rajah 1), menunjukkan wujud 'structural break' pada tahun 1987 yang bertepatan dengan tarikh syarikat diswastakan.

Oleh kerana kedua-dua ujian Chow dan Cusum di atas tidak dapat menentukan sama ada telah berlaku perubahan kepada kecerunan regresi, maka satu lagi ujian tambahan menggunakan teknik pemboleh ubah dumi (Gujarati 1995) telah digunakan. Di dalam ujian ini, interaksi (hasil darab) pemboleh ubah objektif dengan semua pemboleh ubah bebas lain digunakan sebagai pemboleh ubah-pemboleh ubah tambahan di dalam regresi. Walau bagaimanapun masalah matrix yang hampir singular (near



RAJAH 1. Analisis CUSUM

singular matrix) timbul di dalam penganggaran awal dan pemboleh ubah kuasa pasaran X objektif terpaksa digugurkan. Setelah diteliti, adalah didapati bahawa masalah ini timbul kerana tidak terdapat cukup *variability* di dalam pemboleh ubah kuasa pasaran untuk membezakan pemboleh ubah interaksi dan pemboleh ubah kuasa pasaran dan objektif. Hasil penganggaran tanpa interaksi pemboleh ubah kuasa pasaran dan objektif adalah seperti berikut:

$$\begin{aligned}
 \ln E &= 1.492 + 5.166 \text{ objektif} + 0.024 \text{ kuasa pasaran} \\
 &\quad (0.541) \quad (2.817) \quad (0.876) \\
 &+ 0.572 \ln(\text{output}) - 0.102 \ln(\text{upah benar}) - 0.498 \ln(\text{output}) * \text{objektif} \\
 &\quad (14.734) \quad (-4.034) \quad (-2.714) \\
 &\quad + 0.111 \ln(\text{upah benar}) * \text{objektif} \\
 &\quad (1.453) \\
 R^2 &= 0.959, \\
 DW &= 1.662
 \end{aligned}$$

Angka dalam kurungan merupakan nilai t .

Pemboleh ubah interaksi antara objektif dan upah benar adalah tidak signifikan pada aras 5%. Ini menunjukkan koefisien kecerunan untuk upah benar adalah tidak berbeza secara signifikan di antara keadaan sebelum atau selepas penswastaan. Namun begitu koefisien interaksi antara pemboleh ubah objektif dan output adalah signifikan dan negatif. Ini menunjukkan bahawa selepas penswastaan, guna tenaga firma menjadi kurang responsif terhadap perubahan output. Sekali pandang keputusan ini agak janggal kerana adalah dijangkakan bahawa firma swastalah yang sepatutnya lebih luwes dalam menguruskan tenaga kerjanya. Namun setelah data output dilihat dengan lebih berhati-hati, adalah didapati bahawa output sentiasa meningkat di sepanjang jangka masa sampel. Tidak ada satu masa pun di mana berlaku penurunan output. Oleh itu, inferens yang lebih tepat daripada keputusan regresi ini adalah bahawa firma yang telah diswastakan kurang cenderung untuk meningkatkan penggunaan tenaga buruh apabila berlaku peningkatan kepada output berbanding dengan sebuah firma awam. Inferens ini adalah selari dengan jangkaan model yang dipersembahkan di atas di mana firma awam memberikan lebih kepentingan kepada kesejahteraan awam berbanding dengan firma swasta.

IMPLIKASI DASAR

Daripada kajian lalu walaupun penswastaan dikatakan mendatangkan banyak faedah, namun faedah ini nampaknya terbatas bagi pasaran buruh. Kajian ini khususnya menunjukkan bahawa ada kalangan pekerja yang akan kehilangan pekerjaan akibat penswastaan. Dalam keadaan ekonomi meleset, fenomena ini memungkinkan meningkatnya masalah pengangguran. Dari prspektif kebajikan pekerja, implikasinya, dasar penswastaan hanya mungkin baik jika dilaksanakan dalam keadaan ekonomi melambong. Bagaimanapun, memandangkan pekerja berkemungkinan diberhentikan kerja, maka usaha harus dibuat bagi meringankan beban mereka ini. Pertama, memikirkan kemungkinan membenarkan pekerja yang diberhentikan kerja menyertai semua perkhidmatan awam. Kedua, pekerja yang diberhentikan kerja, diberi pencen sebaik sahaja diberhentikan kerja tanpa mengira umur persaraan. Ketiga, menyediakan tabung faedah pengangguran untuk dimanfaatkan oleh pekerja tadi untuk tujuan latihan atau persediaan bagi menceburi bidang pekerjaan sendiri dan pekerjaan lain.

Hasil yang diperoleh daripada penganggaran ini bagaimanapun harus dinilai dengan berhati-hati. Tegasnya, walaupun penswastaaan didapati tidak membantu meningkatkan permintaan terhadap buruh, malah memburukkan masalah pengangguran, tetapi untuk rumusan umum dan lebih pasti, kajian yang serupa harus dilanjutkan untuk beberapa entiti syarikat-syarikat awam yang lain. Ini kerana laporan ILO menunjukkan bahawa kesan penswastaaan terhadap permintaan buruh adalah bercampur-campur. Laporan kesan penswastaaan di Nepal, Chile dan Mexico tidak menunjukkan kesan negatif terhadap guna tenaga. Sebaliknya, didapati penswastaaan di Amerika Syarikat, Ghana, Pakistan, dan Brazil telah menyebabkan ramai buruh terpaksa diberhentikan kerja (ILO 1995). Peringkat mana kategori pekerjaan yang paling teruk terjejas tidak dinyatakan. Oleh itu, kajian kesan penswastaaan terhadap kumpulan-kumpulan pekerja yang berlainan dirasakan amat perlu.

Kajian ini juga menunjukkan bahawa penswastaaan yang disertai dengan dasar liberalisasi dapat mengurangkan masalah pengurangan guna tenaga. Kesan negatif penswastaaan boleh diimbangi oleh kesan positif leberalisasi terhadap guna tenaga. Kesimpulan ini jelas dapat dipertahankan dengan melihat tanda bagi koefisien objektif dan kuasa pasaran. Persaingan yang meningkat (oleh itu kuasa pasaran syarikat yang diswastakan menurun) akan mengakibatkan kecenderungan peningkatan output, sekaligus mengurangkan kesan negatif penswastaaan ke atas guna tenaga.

KESIMPULAN

Kajian ini menunjukkan secara teori kesan penswastaaan ke atas guna tenaga. Seperti yang ditunjukkan, penswastaaan mengakibatkan penurunan permintaan terhadap kuantiti buruh akibat pengurangan output. Ini adalah akibat langsung daripada perubahan objektif syarikat yang diswastakan, iaitu daripada kebajikan sosial kepada keuntungan maksimum. Namun begitu, jika pasaran diliberalisasikan, kesan negatif ini akan dapat dikurangkan. Bahagian empirik kertas ini menunjukkan bahawa hipotesis yang berasaskan teori ini adalah disokong oleh data daripada proses penswastaaan Jabatan Telekom Malaysia.

RUJUKAN

- Abd. Wahid Ahmad Shuhaime, 1993. Struktur Pembiayaan Pelaburan dan Prestasi Perusahaan Awam di Negara Membangun: Kes Malaysia. Tesis Doktor Falsafah. Fakulti Ekonomi, UKM.
- Arudsothy, P. 1990. The State and Industrial Relations in Developing Countries: The Malaysian Situation. *ASEAN Economic Bulletin* 6, (3): (March): 307-329.
- Boardman, A. & Vining, A. 1989. Ownership and Performance in Competitive Environments: A Comparison of the Performance of Private, Mixed, and State-Owned Enterprises. *Journal of Law and Economics* 32, (April): 1-33.
- Foreman-Peck, J. & Waterson, M. 1986. The Comparative Efficiency of Public and Private Enterprise in Britain: Electricity Generation Between the World Wars. *Economic Journal* (suppl.) 95:83-95.
- Gujarati, D.N. 1995. Basic Econometrics, pp 512-514, N.Y.: McGraw Hill International.
- Haskel, J. & Stefan Szymanski, 1993. Privatization, Liberalization, Wages and Employment: Theory and Evidence for the UK, *Economica* 60 (May): 161-181.
- Hasman Shah Abdullah. 1991. Industrial Relations in the Public Sector: Characteristics, Structures and Trends, *Malaysian Management Review* 26, (2) (August): 11-18.
- International Labour Organization. 1995. *World Labour Report 1995*, Geneva.
- Ismail Muhd. Salleh. 1991. Privatisation – The Malaysian Experience. Dlm. Hisashi Yokoyama and Mokhtar Tamin (Eds.), *Malaysian Economy in Transition*. Tokyo: Inst. Of Developing Economies.
- Ismail Muhd Salleh & Osman Rani Hassan. 1991. *The Growth of the Public Sector in Malaysia*, K.L.: ISIS Malaysia.
- Jabatan Telekom, *Laporan Tahunan* (berbagai isu).
- Jones, L.P. 1982. (ed.). *Public Enterprise in Less Developed Countries*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Mohd. Nor Abdul Ghani (et. al) (Eds.). 1984. *Malaysian Incorporated and Privatisation – Towards National Unity*. Petaling Jaya: Pelanduk Publications.
- Mohd. Zainudin Saleh. 1994. Dasar Penswastaan dalam RM6: Isu dan Pencapaian. Dlm. Supian Ali & Mohd. Zainudin Saleh, (peny.). *Rancangan Malaysia Keenam: Prioriti Pengukuhan Negara*. Bangi: Penerbit UKM.
- Malaysia. 1971. *Rancangan Malaysia Kedua, 1971-1975*. Kuala Lumpur: Percetakan Kerajaan.
- Unit Perancangan Ekonomi. 1991. *Pelan Induk Penswastaan*. Kuala Lumpur: Jabatan Perdana Menteri.
- _____. 1996. *Rancangan Malaysia Ketujuh, 1996-2000*. K.L.: Percetakan Nasional Malaysia Bhd.

- Nor Ghani Md. Nor & Md. Zhahir Kecot, 1997. The Impact of Privatization Policy on Efficiency: Evidence from Port Klang. Kertas dibenteng dalam Seminar Antarabangsa Managing Growth and Changes. Bengkulu: Indonesia.
- Nurhanie Mahjom. 1998. Kesan Penswastaaan: Pembentukan Model Permintaan Guna Tenaga di Sektor Swasta. Sarjana Fakulti Ekonomi, UKM.
- Pescatrice, D.R. & Trepani, J.M. 1980. The Performance and Objectives of Public Utilities in the US. *Journal of Public Economics* 13:259-276.
- Peter Ward & Jomo, K.S. 1994. In House Unions: Looking East for Industrial Relations. Dlm. Jomo (Eds.), *Japan and Malaysian Development*. London: Routledge.
- Ragayah Mohd. 1993. Productivity, Profit and Cost of Private-Owned Firms and Government-Owned Firms. *Malaysian Management Review* 28(1) (Mac): 17-32.
- Ragunathan, A. 1990. The Labour Perspective of Privatisation in Malaysia. Dlm. Jacques Pelkmans & Norbert Wagner (Eds.) *Privatisation and Deregulation in ASEAN and the EC-Making Markets More Effective*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Syarikat Telekom Malaysia Bhd. *Laporan Tahunan* (berbagai isu).
- Varian, Hal. R. 1992. *Microeconomic Analysis*, 3 rd. ed. New York: Norton & Company.
- Zulkifly Osman. 1987. Antara Pecen dengan KWSP. Dlm. *Dewan Masyarakat*, Bil 3, (Mac): 21-25.
- Zulkifly Osman & Ishak Yussof. 1998. The Impact of Unionism on Wages in the Manufacturing Sector. Dlm. Ishak Yusoff & A. Ghafar Ismail, (Eds.) *Malaysian Industrialisation: Governance and the Technical Change*. Bangi: Penerbit UKM.

Jabatan Ekonomi Analisis dan Dasar Awam
Fakulti Ekonomi
Universiti Kebangsaan Malaysia
43600 UKM Bangi
Selangor Darul Ehsan