



## Implikasi perubahan struktur ekonomi kepada wanita: Situasi di Malaysia

Noor Rahamah Hj. Abu Bakar<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Pusat Pengajian Sosial, Pembangunan dan Persekitaran, Fakulti Sains Sosial dan Kemanusiaan, Universiti Kebangsaan Malaysia

Correspondence: Noor Rahamah Hj. Abu Bakar (email: rahamah@ukm.my)

### Abstrak

Kerajaan Malaysia secara aktif telah membentuk pembangunan ekonomi negara semenjak 30 tahun yang lepas dan melaksanakan dasar yang boleh mengubah struktur ekonomi. Struktur ekonomi Malaysia telah berubah secara beransur-ansur daripada bergantung kepada pengeluaran dan eksport komoditi utama kepada ekonomi perindustrian yang lebih moden, berintensif kemahiran dan menggunakan teknologi yang canggih supaya dapat menghasilkan berbagai jenis keluaran, mempunyai rekabentuk yang lebih baik dan kompetitif untuk memenuhi kehendak pasaran global. Makalah ini akan meneliti corak taburan pekerjaan wanita mengikut lima tahap perkembangan sektor perindustrian menggunakan data sekunder. Secara keseluruhannya, analisis menunjukkan beberapa perkara. (1) Terdapat perubahan jelas dalam peranan ekonomi yang dilakukan oleh wanita di Malaysia. Mulai pada tahun 1980an, aktiviti ekonomi wanita sudah berubah daripada penggunaan secara luas sebagai buruh murah dalam kategori pekerjaan pertanian kepada pekerjaan pengeluaran, dan pakeranian. (2) Terdapat kemajuan dalam kualiti pekerjaan wanita seperti mana dicerminkan dengan peningkatan wanita dalam pekerjaan profesional dan pekerjaan pejabat yang lain di mana keadaan kerja dan gaji adalah lebih baik daripada pekerja dalam industri pertanian. (3) Pekerja wanita masih bertumpu dalam pekerjaan yang diklasifikasikan sebagai pekerjaan “tradisi” seperti pengajar/guru, jururawat, jurutengkas, dan jurujual. (4) Perubahan yang dapat dilihat dalam struktur pekerjaan wanita yang menunjukkan kemunculan corak baru pekerjaan wanita kepada pekerjaan bukan-tradisi seperti pakar undang-undang, pekerja perubatan, jurutera, dan pengurus.

**Katakunci:** anjakan pekerjaan, industri berat, industri berorientasi eksport, struktur ekonomi, teknologi maklumat, wanita

## Gender shift and its implications for the Malaysian economic structural change

### Abstract

The Malaysian government has been shaping the economic development for the past 30 years and implementing the policies which can change the economic structure. Malaysian economic structure has changed slowly from one which depend on export commodities to an industrial economy which is more modern in nature, skill intensive and using sophisticated technologies to produce various type of production, having better design and competitive to fulfill the global market demands. This article examines the distribution pattern of women in employment using secondary data pertaining to the four stages of the country's industrial sector development. Results of the analysis show the following: (1) A distinct change in the economic role of Malaysian women since the first phase of Malaysia's industrial development in the 1980s where women shifted from primary sector to manufacturing and services (clerical) employment. (2) A tangible improvement in the quality of women's employment as reflected in

the rise of the number of women with high paying jobs as compared to the low paying jobs in the agriculture sector. (3) The continued concentration of working women in traditional women occupations such as teachers, nurses, stenographers and saleswomen. (4) A conspicuous shift of women's employment to new, non-traditional occupational types such as lawyers, medical practitioners, engineers and managers.

**Keywords:** economic structure, export-oriented industry, heavy industry, information technology, occupational shifts, women

## Pengenalan

Proses perindustrian di Malaysia telah mewujudkan peralihan struktur ekonomi negara. Penekanan bukan lagi kepada industri berasaskan komoditi tetapi kepada ekonomi perindustrian. Pertumbuhan pesat aktiviti dalam industri pembuatan telah meningkatkan permintaan untuk tenaga buruh (Malaysia, 1995: 285). Ekonomi yang berkembang pesat memerlukan tenaga manusia berpendidikan dan berkemahiran. Pada masa yang sama, perubahan struktur ekonomi boleh menggalakkan kewujudan pembahagian pekerjaan mengikut gender. Oleh yang demikian, makalah ini cuba meneliti kesan perubahan struktural ke atas peranan ekonomi wanita. Perbincangan focus kepada perubahan struktur ekonomi Malaysia secara keseluruhan semenjak akhir tahun 1950an. Data dan maklumat dikumpulkan melalui data sekunder yang diperolehi daripada Laporan Am Banci Penduduk 1970, 1980, 1991 dan 2000 dan Laporan Penyiasatan Tenaga Buruh yang diterbitkan oleh Jabatan Perangkaan Malaysia.

## Struktur ekonomi Malaysia

Kerajaan Malaysia secara aktif telah membentuk pembangunan ekonomi negara semenjak 35 tahun yang lepas dan melaksanakan dasar yang boleh mengubah struktur ekonomi. Struktur ekonomi Malaysia telah berubah secara beransur-ansur daripada bergantung kepada pengeluaran dan eksport komoditi utama kepada ekonomi perindustrian yang lebih moden, berintensifkan kemahiran dan menggunakan teknologi yang canggih supaya dapat menghasilkan berbagai jenis keluaran, mempunyai rekabentuk yang lebih baik dan kompetitif untuk memenuhi kehendak pasaran global. Oleh yang demikian, lebih ramai pekerja yang celek komputer dan berkeupayaan mengendalikan mesin automasi diperlukan. Penyusunan semula industri ke arah automasi dan robotik melihatkan kewujudan pembahagian pekerjaan mengikut gender.

Semenjak negara mencapai kemerdekaan, perkembangan sektor perindustrian telah melalui lima tahap. Pada awal kemerdekaan, iaitu pada tahun 1957 hingga tahun 1968, tumpuan diberikan kepada perkembangan sektor perindustrian berorientasikan industri penggantian import. Dalam tahap pertama proses perindustrian ini galakan diberikan kepada pemodal-pemodal tempatan dan penarikan modal asing. Dasar ini juga bertujuan untuk mengurangkan import dan memenuhi permintaan dalam negeri melalui pengeluaran barang sendiri. Dengan cara ini imbalan pembayaran dapat diperbaiki. Tumpuan diberikan kepada pengeluaran barang-barang pengguna seperti industri makanan, kayu-kayan, plastik dan kejenteraan. Strategi perindustrian gantian import cenderung kepada penggunaan sumber bahan mentah tempatan dan tidak memerlukan teknologi serta kemahiran yang tinggi. Oleh yang demikian, tenaga buruh wanita didapati bertumpu dalam industri pertanian dan menjadi pekerja keluarga tanpa gaji di ladang-ladang. Penglibatan tenaga buruh wanita yang semakin meningkat ini tidak membolehkan industri penggantian import menyediakan peluang-peluang pekerjaan kepada mereka (Anuwar Ali & Rajah Rasiah, 1996). Di samping itu masalah pengangguran yang serius di kalangan belia telah menyebabkan kerajaan mengubal strategi perindustrian kepada berorientasikan eksport.

Pada akhir tahun 1960an kempen menggalakkan industri-industri intensif buruh dan berorientasikan eksport dijalankan secara besar-besaran. Penggunaan tenaga buruh yang ramai adalah bertujuan untuk mengurangkan kadar pengangguran dalam negara sebanyak 7.4 peratus. Kedatangan modal asing juga semakin digalakkan. Perluasan eksport dapat menyerapkan lebih ramai buruh per unit output

berbanding dengan industri penggantian import dan perluasan permintaan domestik. Contoh industri berorientasikan eksport ialah industri elektronik, barang-barang petroleum, pengeluaran barang-barang kimia, logam, jentera-jentera dan alat-alat pengangkutan. Perkembangan industri elektronik yang berkehendakkan tenaga buruh berpendidikan formal dan kemahiran yang rendah telah mewujudkan banyak peluang pekerjaan khusus kepada kaum wanita. Bilangan mereka dalam industri pembuatan bertambah dengan pesatnya (Jadual 1).

**Jadual 1. Proses perindustrian dan permintaan buruh wanita**

Tahap	Bentuk industri	Permintaan terhadap buruh wanita
TAHAP I (1957-68)	Industri penggantian import	gunatenaga wanita menyumbang sebanyak 17.0 peratus daripada gunatenaga dalam industri pembuatan
TAHAP II (awal 1970an)	Industri berorientasikan eksport	gunatenaga wanita menyumbang sebanyak 28.1 peratus daripada gunatenaga dalam industri pembuatan
TAHAP III (awal 1980an)	Industri berat	gunatenaga wanita menyumbang sebanyak 40.1 peratus daripada gunatenaga dalam industri pembuatan
TAHAP IV (1990an-2000an)	Teknologi maklumat	gunatenaga wanita menyumbang sebanyak 45.4 peratus daripada gunatenaga dalam industri pembuatan

*Sumber:* Disesuaikan daripada Rancangan Malaysia Ketujuh, 1996-2000, hlm. 279-317 dan Rancangan Malaysia Keenam, 1991-1995, hlm. 139-170

Perubahan dasar ke arah pengembangan industri berorientasikan eksport pada awal tahun 1970an membolehkan Malaysia menikmati faedah daripada keadaan ekonomi dunia yang menggalakkan dari segi kemasukan modal, pengetahuan teknologi dan pengurusan dari luar negara bagi kemajuan industri tersebut. Dasar perindustrian yang dilaksanakan pada tahun 1970an adalah juga bertujuan untuk mencapai tingkat pertumbuhan industri yang lebih cepat dan juga untuk mencapai matlamat-matlamat Dasar Ekonomi Baru (DEB).

Salah satu faktor yang menarik pelabur asing dalam industri berorientasi eksport ialah penggunaan buruh murah yang tidak mempunyai kemahiran. Pekilang-pekilang menawarkan kadar upah yang rendah khusus kepada pekerja-pekerja tidak mahir yang sebahagian besarnya terdiri daripada golongan wanita (Malaysia, 1995: 279-317 & 1991 (a): 139-170). Selain daripada menerima kadar upah yang rendah berbanding dengan pekerja lelaki, pekerja wanita juga didapati taat kepada majikan dan mempunyai kepantasan tangan melakukan pekerjaan tertentu (Rajah Rasiah, 1993). Pada tahun 1994, sebagai contoh, dalam melakukan jenis pekerjaan yang sama, operator pengeluaran lelaki dalam industri elektronik mendapat kadar upah sebanyak RM390 sebulan sementara operator pengeluaran wanita mendapat kadar upah sebanyak RM360 sebulan (Malaysia, 1995 (a)).

Perkembangan sektor perindustrian seterusnya memasuki tahap ketiga, iaitu perkembangan industri berat dengan penggunaan modal yang besar dan teknologi yang tinggi. Dasar perindustrian tahun 1980an ini adalah lanjutan daripada dasar yang wujud pada tahun 1970an, terutama dari segi tumpuan kepada pencapaian matlamat Dasar Ekonomi Baru. Galakan-galakan telah diberi kepada penyertaan Bumiputera dalam bidang perindustrian supaya matlamat-matlamat penyertaan ekuiti, gunatenaga dan agihan pendapatan tercapai menjelang tahun 1990.

Apa yang jelas kelihatan pada akhir tahun 1995 adalah perubahan agihan gunatenaga Bumiputera. Kadar penyertaan Bumiputera dalam industri pembuatan telah melebihi kadar Bumiputera yang menyertai industri pertanian. Pada tahun 1990, kadar gunatenaga Bumiputera dalam industri pertanian adalah sebanyak 33.4 peratus dan dalam industri pembuatan sebanyak 17.5 peratus. Bagaimanapun, corak taburannya telah bertukar, dengan 25.0 peratus daripada gunatenaga Bumiputera bekerja dalam industri pembuatan dan hanya 21.4 peratus dalam industri pertanian (Malaysia 1995: 82-83). Keadaan ini

menggambarkan berlakunya pemindahan gunatenaga Bumiputera daripada industri pertanian kepada industri pembuatan.

Kerajaan juga telah menubuhkan Perbadanan Industri Berat Malaysia (HICOM) pada tahun 1980 sebagai sebuah syarikat milik kerajaan yang bertanggungjawab untuk merancang, mengenalpasti, melabur, melaksanakan dan menguruskan projek-projek industri berat. Penggubalan Pelan Induk Industri Berat adalah berintensifkan modal, melibatkan pelaburan-pelaburan yang besar, mempunyai jangkamasa pulangan yang panjang dan secara umum sensitif kepada ekonomi bidangan. Penubuhan industri-industri berat di Malaysia adalah diasaskan kepada penggunaan yang banyak terhadap punca-punca pengeluaran asli tempatan, meningkatkan keupayaan teknologi, membina rantaian-rantaian di antara industri dan mengurangkan pergantungan kepada negara luar. Contoh-contoh industri berat ialah industri simen, kimia dan perusahaan besi dan keluli, industri petrokimia seperti loji penapisan minyak dan loji memproses gas di Kertih, loji baja ASEAN di Bintulu dan loji Metanol di Sabah.

Pada tahun 1985, Malaysia telah mengalami kemelesetan ekonomi. Terdapat kejatuhan yang besar dalam nisbah harga eksport-import dan permintaan eksport yang lembab akibat kemelesetan ekonomi dunia yang berlarutan sejak akhir tahun 1979. Kegiatan perniagaan yang lembab di Amerika Syarikat dan lain-lain negara anggota Pertubuhan untuk Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) terus menyekat perdagangan antarabangsa dan keadaan ini menjejaskan eksport dari Malaysia. Dalam tahap ketiga proses perindustrian, lebih banyak tumpuan diberikan bagi menambahkan tabungan dalam negeri, menggembeling sumber-sumber tempatan, menarik pelaburan asing serta menggunakan sumber-sumber ekonomi dengan lebih cekap. Kerajaan telah melancarkan dua kajian utama, iaitu Kajian Dasar Perindustrian Malaysia pada tahun 1983 dan Pelan Induk Perindustrian (PIP) pada tahun 1986 (Malaysia, 1986: 388).

Kajian Dasar Perindustrian Malaysia dilaksanakan untuk menjadi asas bagi usaha-usaha menyemak dan mengubahsuai dasar perindustrian negara yang sedia ada. Bagi mempergiatkan pertumbuhan ekonomi negara khusus bagi sektor pembuatan, sistem galakan terutamanya tarif dirumus semula untuk mewujudkan suasana lebih terbuka yang dapat meningkat persaingan dan daya usaha keusahawanan bagi memudahkan berlakunya perubahan yang diperlukan. Arahan pengecualian di bawah Akta Penyelarasan Perindustrian 1975 telah dilonggarkan bagi mengecualikan keperluan memiliki lesen pengilangan kepada syarikat pembuatan yang mempunyai dana pemegang saham yang kurang daripada RM2.5 juta atau 75 orang pekerja.

Pelan Induk Perindustrian pula ditubuhkan untuk jangkamasa sepuluh tahun (1986-1995) bertujuan menyediakan matlamat pembangunan perindustrian secara am dan rangka dasar strategi pembangunan serta mengenalpasti strategi sub-industri kecil yang mempunyai potensi untuk berkembang. Sebanyak 12 sub-industri kecil telah dikenalpasti sebagai sub-industri utama, iaitu tujuh buah sub-industri yang berasaskan sumber dan lima sub-industri yang bukan berasaskan sumber. Sub-industri yang berasaskan sumber terdiri daripada pemprosesan makanan, getah, minyak kelapa sawit, industri berasaskan kayu, kimia dan petrokimia, barangan logam bukan feram dan barangan galian bukan logam. Sub-industri bukan berasaskan sumber pula termasuk elektronik dan elektrik, kelengkapan pengangkutan, barangan jentera dan kejuruteraan, logam feram, tekstil dan pakaian. Perhatian juga ditumpukan kepada langkah-langkah memperluaskan rantaian ekonomi yang sedia ada dan mewujudkan yang baru, mempergiatkan pertalian antara dan dalam sektor ekonomi serta memudahkan pemindahan teknologi. Sistem galakan yang diperkenalkan telah memulihkan ekonomi daripada kemelesetan. Memberi galakan kepada pelabur asing untuk melabur di Malaysia dapat menyediakan banyak peluang pekerjaan. Pada masa yang sama, beberapa sub-industri telah dikenalpasti sebagai sub-industri utama dalam industri pembuatan. Bagaimanapun, didapati bahawa bilangan pekerja lelaki mengatasi bilangan pekerja wanita dalam kesemua sub-industri (Malaysia, 1970).

Pemulihan ekonomi daripada kemelesetan telah diikuti dengan peralihan struktur perindustrian secara beransur-ansur daripada bergantung kepada pengeluaran dan eksport komoditi kepada ekonomi perindustrian yang lebih moden. Keadaan ekonomi yang semakin baik pada tahun 1990 telah berupaya memasuki satu lagi tahap perindustrian yang menekan dan memerlukan industri yang lebih berintensif

modal, berteknologi tinggi dan berintensif kemahiran dan pengetahuan. Dalam tahap keempat proses perindustrian ini sektor swasta memainkan peranan utama dalam mencapai kemajuan yang pesat dalam ekonomi Malaysia.

Konsep Persyarikatan Malaysia yang telah diperkenalkan pada tahun 1983 dapat memupuk kerjasama yang lebih erat di antara sektor swasta dan awam. Melalui dasar penswastan yang juga telah diperkenalkan pada tahun 1983 membenarkan kuasa pasaran menentukan aktiviti ekonomi. Pelaburan asing juga memainkan peranan yang penting terutamanya dalam meningkatkan teknologi, kemahiran dan kepakaran pengurusan. Perkembangan perindustrian negara yang pesat telah memperlihatkan kejayaan dalam industri yang berorientasikan eksport. Aktiviti perindustrian terutama industri berat digalakan supaya menjuruskan pengeluaran ke pasaran eksport. Ini memerlukan pengeluaran berskala besar bagi menikmati ekonomi bidangan. Penggunaan teknologi termaju dapat meningkatkan produktiviti dan kualiti barangan yang dikeluarkan.

Walaupun Dasar Industri Berat yang berintensif modal dan teknologi tinggi diperluaskan tetapi pendekatannya pada tahun 1990an adalah kepada pengeluaran berskala besar. Syarikat multinasional memerlukan ramai tenaga buruh dan mereka lebih berminat untuk mengambil pekerja wanita. Keadaan ini berlaku kerana wanita dilihat sebagai paling sesuai untuk membuat kerja-kerja yang memerlukan jari halus dan kesabaran mengerjakan tugas berulang. Disamping itu, sifat kerja berbentuk sementara dan tidak mempunyai pengalaman kerja membuatkan pekerja wanita sanggup menerima upah yang rendah (Rajah Rasiah, 1993). Bagi meningkatkan lagi bilangan wanita dalam pasaran buruh, majikan menyediakan beberapa kemudahan seperti pengangkutan, tempat tinggal dan tempat penjagaan anak-anak.

Peranan yang dimainkan oleh wanita dalam proses industrialisasi bergantung kepada jenis industri, sama ada berintensif buruh atau modal dan peringkat proses tersebut, iaitu di peringkat awalan atau lanjutan. Wanita memainkan peranan yang berbeza dalam setiap peringkat proses pembangunan perindustrian. Pada setiap peringkat proses pembangunan, wanita memainkan peranan ekonomi yang tertentu. Pertama, di peringkat agraria atau praperindustrian, wanita menyertai sebagai ahli keluarga petani bagi unit pengeluaran dan pengguna. Kedua adalah peringkat awal pambandan dan perindustrian, di mana wanita bekerja sebagai pembantu rumah, peniaga kecil dan pekerja kilang khusus dalam industri berintensif buruh seperti tekstil dan pemprosesan makanan. Ketiga adalah peringkat pengembangan pambandan dan industri berintensif modal yang mengakibatkan peningkatan penyertaan wanita dalam sektor perkhidmatan dan pekerjaan kolar-putih dalam kumpulan pekerjaan perkeranian, perniagaan, pentadbiran dan perkhidmatan sosial. Gunatenaga wanita didapati menyumbang hampir separuh daripada keseluruhan gunatenaga dalam industri pembuatan. Bagaimanapun, pembahagian pekerjaan mengikut gender masih lagi wujud. Berbanding dengan pekerja lelaki, wanita masih lagi berada di hierarki yang rendah dalam organisasi

## Rumusan

Secara keseluruhannya, analisis menunjukkan beberapa perkara. Pertama, terdapat perubahan jelas dalam peranan ekonomi yang dilakukan oleh wanita di Malaysia. Mulai pada tahun 1980an, aktiviti ekonomi wanita sudah berubah daripada penggunaan secara luas sebagai buruh murah dalam kategori pekerjaan pertanian kepada pekerjaan pengeluaran, dan perkeranian. Kedua, terdapat kemajuan dalam kualiti pekerjaan wanita seperti mana dicerminkan dengan peningkatan wanita dalam pekerjaan profesional dan pekerjaan pejabat yang lain di mana keadaan kerja dan gaji adalah lebih baik daripada pekerja dalam industri pertanian. Ketiga, pekerja wanita masih bertumpu dalam pekerjaan yang diklasifikasikan sebagai pekerjaan “tradisi” seperti pengajar/guru, jururawat, jurutengkas, dan jurujual. Bagaimanapun, perubahan yang menarik berlaku dalam pekerjaan bukan-tradisi seperti pakar undang-undang, pekerja perubatan, jurutera, dan pengurus. Tidak kurang pentingnya juga adalah akauntan dan juruaudit, tetapi peningkatannya agak perlahan, jika diambilkira pelaksanaan Dasar Ekonomi Baru pada tahun 1970

hingga 1990. Walaupun bilangan kaum wanita yang memperolehi pendidikan formal hampir sama dengan kaum lelaki, tetapi wanita masih lagi memilih untuk menceburi bidang pekerjaan tertentu. Keempat, perubahan yang dapat dilihat dalam struktur pekerjaan wanita yang menunjukkan kemunculan corak baru pembahagian pekerjaan.

## Rujukan

- Anuwar Ali & Rajah Rasiah (1996) *Perindustrian dan pembangunan ekonomi di Malaysia*. Dewan Bahasa dan Pustaka, Kuala Lumpur.
- Dex S (1987) *Women's occupational mobility: A lifetime perspective*. Macmillan, London.
- Elson D, Pearson R (1981) Nimble fingers make cheap workers: An analysis of women's employment in Third World export manufacturing. *Feminist Review* 7, 87-107.
- Jabatan Perangkaan Malaysia (1970) *Banci penduduk: Laporan Am. Jilid 1*.
- Jabatan Perangkaan Malaysia (1980) *Banci penduduk dan perumahan. Jilid 1 & 2*.
- Jabatan Perangkaan Malaysia (1991) *Banci penduduk dan perumahan. Jilid 1 & 2*.
- Jabatan Perangkaan Malaysia (1999a) *Buletin perangkaan sosial 1999*.
- Jabatan Perangkaan Malaysia (1999b) *Laporan penyiasatan tenaga buruh 1999*.
- Jabatan Perangkaan Malaysia (2000) *Banci penduduk dan perumahan*.
- Malaysia (1986) *Rancangan Malaysia Kelima 1986-1990*.
- Malaysia (1991a) *Rancangan Malaysia Keenam 1991-1995*.
- Malaysia (1995) *Rancangan Malaysia Ketujuh 1996-2000*.
- Presser HB, Kishor S (1991) Economic development and occupational sex segregation in Puerto Rico: 1950-80. *Population and Development Review* 17 (1), 53-85.
- Rajah Rasiah (1993) *Pembahagian kerja antarabangsa: Industri semi-konduktor di Pulau Pinang*. Persatuan Sains Sosial Malaysia, Kuala Lumpur.
- Witz A (1993) Women at work. In: Richardson D, Robinson V (eds) *Introducing women's studies*, pp. 272-302. Macmillan, London.