

Kapitalisme, ILO dan Sistem Hubungan Perusahaan dalam Abad ke Dua Puluh: Pandangan Selatan

KAMARUDDIN M. SAID

ABSTRAK

Setakat ini ILO berjaya menggubal pelbagai peraturan mengenai perhubungan perusahaan yang diharapkan menjadi standard perburuhan seluruh dunia dan sepatutnya diamalkan oleh negara-negara anggota Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu secara sukarela. Pelbagai peraturan ini boleh ditafsirkan sebagai formula ILO untuk menjinakkan kapitalisme, dan proses penjinakan kapitalisme ini berlaku sepanjang abad ke-20. Kini, apabila standard perburuhan ini ingin dijadikan salah satu syarat perdagangan antarabangsa oleh kuasa-kuasa ekonomi dunia, negara-negara Selatan mula merasa gelisah. Kegelisahan negara-negara Selatan ini perlu difahami dari sudut pandangan Selatan yang menginginkan supaya standard perburuhan tersebut dilaksanakan secara sukarela berdasarkan kemampuan ekonomi masing-masing.

ABSTRACT

Until now the ILO has successfully introduced various conventions related to industrial relations for the purpose of providing world labour-standards to be implemented voluntarily by member-countries of the United Nations. These conventions could be regarded as the ILO's formula of actions to "tame" capitalism. But now, a suggestion proposed by the world economic powers to enforce these labour-standards through international trade regulations of the WTO has sparked criticism from the South. These criticism should be understood from the perspective of the South which prefers the labour-standards to be implemented voluntarily according to each country's economic capability.

PENDAHULUAN

Dalam satu persidangan yang dihadiri oleh Menteri-Menteri Luar daripada Kumpulan 77 (terdiri daripada negara-negara Selatan) dan China pada 27hb. September, 1996, di pejabat Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu di New York, ketetapan telah dicapai bahawa negara-negara Selatan menolak sebarang usaha negara-negara Utara untuk mengaitkan dasar perdagangan antarabangsa Organisasi Perdagangan Antarabangsa (World Trade Organization-WTO) dengan isu alam sekitar, undang-undang perburuhan dan isu-isu bukan perdagangan lainnya.

Negara-negara Selatan berpendapat bahawa jika WTO menggunakan isu alam sekitar dan undang-undang perburuhan dalam menggariskan dasar perdagangan antarabangsa, maka negara-negara Selatanlah yang akan menanggung akibat buruknya. Negara-negara Selatan yang masih belum berupaya memperbaiki dasar mereka terhadap penjagaan serta pemuliharaan alam sekitar dan belum bersedia untuk memperbaiki undang-undang perburuhan masing-masing akan dihukum oleh negara-negara Utara menerusi sekatan perdagangan antarabangsa. Kesannya ialah barangan yang dieksport oleh negara-negara Selatan akan disekat daripada memasuki pasaran di negara-negara Utara dan ini akan menamatkan pengaliran modal daripada Utara ke Selatan. Akibatnya, proses pertumbuhan ekonomi di Selatan akan terbantut dan sukarlah bagi negara-negara Selatan untuk membebaskan ekonomi masing-masing daripada belunggu kemiskinan.

Rencana ini bertujuan menyorot sejarah kelahiran sistem hubungan perusahaan di peringkat global dan kenapa sistem ini sukar untuk dibangunkan sepenuhnya oleh negara-negara Selatan kini. Untuk tujuan ini, sejarah dan rasionaliti penubuhan Pertubuhan Buruh Antarabangsa (International Labour Organization-ILO) akan diperkatakan dan akan dikaitkan dengan sejarah perubahan yang dialami kapitalisme. Tujuannya ialah memperlihatkan sistem hubungan perusahaan dunia yang dibangunkan oleh ILO terbentuk dalam satu era yang negara-negara Selatan tidak terlibat sama sekali, dan apabila negara-negara Selatan (setelah mencapai kemerdekaan masing-masing) menjadi anggota ILO, sistem ini telahpun sedia terbina. Negara-negara Selatan tidak berpeluang untuk mempengaruhi ILO supaya menyusun semula sistem hubungan perusahaan dunia ini agar, jika diamalkan sepenuhnya di seluruh dunia, benar-benar bersesuaian dengan realiti sosioekonomi di Selatan. Namun begitu, sistem inilah yang dijadikan model oleh pihak Utara untuk menilai dasar dan falsafah hubungan perusahaan di seluruh dunia, termasuklah di negara-negara Selatan.

KEMUNCULAN DAN PENGARUH ILO

Pada 1919, yaitu beberapa bulan setelah tamatnya Perang Dunia Pertama, dan dua tahun setelah terjadinya Revolusi Bolshevik di Russia, ILO telah ditubuhkan. Tujuan penubuhan ILO disebutkan oleh mukadimah Perlembagaannya yang berbunyi:

Whereas universal and lasting peace can be established only if it is based upon social justice. Whereas conditions of labour exist involving such injustice, hardship and privation to large number of people as to produce unrest so great that the peace and harmony of the world are imperilled; and an improvement of those conditions is urgently required: as, for example, by the regulation of the hour of work, including the establishment of a maximum working day and week, the regulation of the labour supply, the prevention of unemployment, the provision of an adequate living wage, the protection of worker against sickness, disease and injury during arising out of his employment, the protection of children, young persons and women, provision for old age and injury, protection of the interests of workers when employed in countries other than their own, recognition of the principle of equal remuneration for work or equal value, recognition of the principle of freedom of association, the organisation of vocational and technical education and other measures;

Whereas also the failure of any nation to adopt humane conditions of labour is an obstacle in the way of other nations which desire to improve the conditions in their own countries;

The High Contracting Parties, moved by sentiments of justice and humanity as well as the desire to secure the permanent peace of the world, and with a view of attaining the objective set forth in this Preamble, agree to the following Constitution of the International Labour Organisation:

Jelas bahawa soal keadilan sosial, perasaan kemanusiaan sejagat, dan kedamaian dunia merupakan perkara pokok yang ditekankan oleh mukadimah Perlembagaan ILO ini, dan sekali gus merupakan matlamat utama yang ingin diperjuangkan oleh organisasi ini. Namun begitu, seperti kata Albert Thomas (1921), pengarah ILO yang pertama, bahawa ILO adalah sebuah badan antarabangsa yang tidak mempunyai sebarang kuasa untuk memastikan kesemua negara anggotanya benar-benar melaksana-kan setiap keputusan yang telah dipersetujui bersama. Jika ILO berjaya mencapai hasratnya, apa yang akan berlaku selanjutnya akan lebih banyak bergantung kepada komitmen negara anggota sendiri yang ingin mencetuskan perubahan positif dari dalam negara masing-masing. ILO hanya melahirkan garis panduan dan "standard" antara-bangsa sahaja. Kecuali beberapa negara yang tidak mengamalkan sistem

kapitalisme yang tidak menyokong gagasan yang diluluskan oleh ILO, sebahagian besar negara-negara lain menyokong hasrat ILO ini.

Cukup ketara bahawa penubuhan Organisasi Buruh Antarabangsa pada 1919 mempunyai kaitan langsung dengan pengalaman pahit negara-negara perindustrian di Eropah dan Amerika Syarikat dalam Perang Dunia Pertama dan pengamatan mereka terhadap pergolakan politik yang berlaku di Russia, khususnya setelah golongan Bolshevik berkuasa sejak 1917. Kegusaran ini telah membawa kepada usaha yang lebih bersungguh-sungguh untuk menggubal dan menguatkuasakan peraturan hubungan pekerja-majikan yang dapat diterima bukan sahaja di peringkat antarabangsa, malah oleh pihak pekerja dan majikan dalam negara tertentu. Usaha awal yang serius telah diperlihatkan oleh kesatuan-kesatuan buruh di Eropah apabila International Association for the Legal Protection of Workers ditubuhkan, dan Persatuan ini telah berjaya mengadakan International Labour Convention pertamanya di London pada 1905. Konvensyen kedua telah diadakan, juga di London, pada tahun berikutnya. Kedua-dua Konvensyen yang diadakan sebelum tercetusnya Perang Dunia Pertama ini, walaupun tidak berjaya menghasilkan sebarang peraturan perburuhan yang jelas untuk dipraktikkan, tetapi sekurang-kurangnya telah berjaya membuka pintu ke arah perbincangan yang lebih mendalam tentang perlindungan undang-undang yang dituntut oleh pihak pekerja.

Perang Dunia Pertama telah memberikan "pengajaran" kepada kesatuan majikan akan betapa pentingnya menjalinkan kerjasama dengan kesatuan buruh bagi menggubal undang-undang yang boleh memberikan perlindungan kepada kepentingan kedua-dua pihak. Setelah Perang Dunia Pertama tamat, kesediaan pihak kesatuan majikan untuk bekerjasama dengan kesatuan buruh telah berterusan. Malah, dalam usaha untuk menggubal Perjanjian Damai (Peace Treaty) bagi menamatkan peperangan tersebut, sebuah suruhanjaya, iaitu Commission on International Labour Legislation, telah ditubuhkan. Suruhanjaya ini sendiri terlibat dalam perundingan damai tersebut. Penghasilan Treaty of Versailles yang menamatkan peperangan bukan sahaja telah melibatkan Suruhanjaya tersebut, malah konsep keadilan yang dicadangkannya telah dimasukkan sebagai Bahagian XIII, dalam perjanjian tersebut. Konsep keadilan ini merupakan mukadimah Perlembangan International Labour Organisation (ILO) yang kekal dihormati hingga kini. Selain itu, konsep keadilan ini juga telah dimasukkan ke dalam beberapa perjanjian damai yang lain di Eropah.

Dari segi sejarah kelahirannya, ILO merupakan sebahagian daripada sistem The League of Nations (Liga Bangsa-Bangsa) yang ditubuhkan oleh negara-negara Eropah dan Amerika Syarikat setelah tamatnya Perang Dunia Pertama. Walaupun pada awalnya ILO beribu pejabat di

London, beberapa tahun kemudian berpindah ke Geneva, Switzerland. Apabila Perang Dunia Kedua tercetus, ibu pejabat ILO telah berpindah ke Montreal, Canada. Setelah tamat Perang tersebut, berpindah semula ke Geneva. Apabila The United Nations (Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu-PBB) ditubuhkan pada 1946, ILO menjadi salah satu daripada organisasi yang menganggotainya. Oleh itu, hingga kini, ILO merupakan salah satu organisasi PBB yang terpenting.

Ramai berpendapat bahawa ILO adalah sebuah organisasi pihak pekerja untuk kepentingan pihak pekerja *per se*. Ini satu tanggapan yang salah kerana ILO dianggotai oleh perwakilan pihak pekerja, majikan dan kerajaan. Perlembagaan ILO (sejak 1919) telah menetapkan bahawa daripada segi struktur organisasinya, ILO terdiri daripada: (1) Persidangan Agung yang dihadiri oleh perwakilan daripada kesemua negara anggota, (2) Badan Pengurusan (Exco) yang dianggotai oleh 56 orang, dan (3) International Labour Office (Sekretariat) yang diketuai oleh Ketua Pengarah dan para pegawainya.

Persidangan Agung yang diadakan sekurang-kurangnya sekali setahun dihadiri oleh perwakilan daripada negara-negara anggota. Setiap negara anggota dibenarkan menghantar empat orang perwakilan; dua orang wakil kerajaan, seorang wakil majikan dan seorang wakil pekerja. Oleh itu, perwakilan dalam Persidangan Agung ILO ini lazimnya disebut sebagai wakil kerajaan dan wakil bukan kerajaan. Setiap perwakilan dibenarkan diiringi oleh dua orang penasihat dalam perbincangan berkaitan dengan setiap perkara dalam agenda. Jika perkara yang dibincangkan berkaitan dengan kepentingan kaum wanita, sekurang-kurangnya salah seorang penasihat yang mengiringi setiap perwakilan itu hendaklah terdiri daripada wanita.

Perlembagaan ILO telah menetapkan bahawa pihak kerajaan bukan sahaja boleh menghantar dua orang perwakilan ke Persidangan Agungnya, malah menetapkan perwakilan dan penasihat bagi pihak majikan dan pekerja juga dipilih oleh pihak kerajaan. Namun begitu, pemilihan perwakilan majikan dan pekerja hendaklah dibuat dengan persetujuan organisasi majikan dan pekerja yang representatif di peringkat nasional. Oleh itu, dari segi keanggotaan perwakilan dalam Persidangan Agungnya, pihak kerajaan mempunyai suara majoriti (sebanyak 50%), berbanding dengan undi pihak pekerja (25%) dan majikan (25%).

Struktur keanggotaan dalam Persidangan Agung ILO ini dibuat demikian rupa kerana beberapa sebab: Pertama, ILO adalah salah sebuah badan khas Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu yang dianggotai oleh negara-negara di seluruh dunia, kecuali negara-negara yang tidak diterima atau menarik diri daripada menjadi anggotanya. Oleh itu, dari segi konsep organisasinya, ILO juga merupakan sebuah badan antara-

kerajaan (intergovernmental). Namun begitu, sudut pandangan pihak kerajaan mungkin berbeza daripada sudut pandangan pihak majikan dan pekerja, maka perwakilan pihak majikan dan pekerja telah dibawa masuk untuk turut terlibat dalam setiap perbincangan (Persidangan Agung) yang diadakannya. Kedua, yuran keanggotaan ILO dibayar oleh pihak kerajaan. Di samping itu, segala kos perjalanan perwakilan serta para penasihat bagi pihak kerajaan, majikan dan pekerja juga dibiayai oleh pihak kerajaan. Ketiga, ILO meletakkan tugas dan tanggungjawab untuk melaksanakan dasar dan ketetapan yang telah dibuat oleh Persidangan Agung di atas bahu pihak kerajaan.

Apabila sesuatu ketetapan telah diluluskan oleh Persidangan Agung ILO, ketetapan tersebut (dikenali sebagai ILO *Instruments*) dikemukakan kepada pihak kerajaan negara-negara anggota dengan tujuan pihak kerajaan dapat mengambil langkah perundangan dan eksekutif bagi melaksanakannya. Biasanya, ketetapan tersebut dilaksanakan apabila pihak kerajaan menggubal undang-undang yang berkaitan dengannya supaya diluluskan oleh Parlimen negara masing-masing. Pihak kerajaan juga diminta mengemukakan laporannya kepada ILO berkaitan dengan sejauh mana ketetapan yang telah dibuat oleh Persidangan Agung itu telah dilaksanakan. ILO mensyaratkan setiap ketetapan perlulah dikemukakan oleh perwakilan yang menghadiri Persidangan Agung kepada pihak kerajaan masing-masing dalam tempoh satu tahun (paling lewat lapan belas bulan) setelah Persidangan berakhir.

Struktur organisasi ILO dibentuk demikian rupa dengan tujuan setiap dasar dan ketetapan yang ingin diputuskan dibincangkan dengan mengambil kira sudut pandangan pihak kerajaan, majikan dan pekerja. Lazimnya, sesuatu ketetapan dibuat dengan persetujuan "*simple majority*" sahaja. Ini bermakna bahawa jika sesuatu cadangan disokong oleh 51% daripada keseluruhan para perwakilan, maka cadangan tersebut diterima sebagai satu ketetapan. Oleh kerana pengundian dibuat berdasarkan bilangan perwakilan, bukannya berdasarkan bilangan anggota ILO, maka undi setiap orang perwakilan, sama ada wakil kerajaan, majikan ataupun pekerja, boleh membuat keputusan (menyokong ataupun menentang) tentang sesuatu cadangan ketetapan. Bagi membuat sesuatu ketetapan yang dianggap sangat penting (misalnya untuk memecat keanggotaan sesebuah negara), majoriti undi sebanyak dua pertiga diperlukan. ILO tidak mensyaratkan sesuatu keputusan dibuat dengan persetujuan sebulat suara.

Struktur organisasi dan cara membuat keputusan bagi memutuskan sesuatu ketetapan ini mempunyai beberapa implikasi sosiologikal. Pertama, oleh kerana 50% daripada jumlah para perwakilan dalam Persidangan Agung terdiri daripada wakil pihak kerajaan, maka sudut pandangan dan kepentingan kerajaanlah yang lebih mudah diterima dan

diluluskan oleh persidangan. Untuk mendapat kelulusan majoriti simpel, perwakilan kerajaan (sebagai satu kumpulan besar) hanya perlu mendapat sedikit sokongan daripada perwakilan majikan dan pekerja. Dengan demikian, dari segi implikasinya, kepentingan pihak kerajaan di seluruh dunialah yang merupakan asas kepada kandungan ketetapan yang dibuat oleh Persidangan Agung ILO.

Implikasi kedua ialah sudut pandangan dan kepentingan pihak majikan dan pekerja sukar mendapat sokongan majoriti kerana kedua-dua pihak ini hanya mempunyai perwakilan 25% setiap satu. Berdasarkan andaian sosiologikal bahawa pihak pekerja dan majikan (di bawah sistem kapitalisme) lazimnya mempunyai kepentingan yang berbeza, maka cadangan salah satu pihak ini tidak mungkin mendapat sokongan pihak yang satu lagi, dan tidak mungkin mendapat sokongan majoriti, melainkan cadangan tersebut mendapat sokongan perwakilan kerajaan. Ini bermakna undi perwakilan kerajaan merupakan undi pemutus.

Terdapat teori sosiologi yang menyatakan bahawa, dalam masyarakat kapitalis, pihak kerajaan lebih cenderung mendapat sokongan dan kerjasama daripada pihak majikan kerana kedua-dua pihak mempunyai kepentingan yang sokong menyokong. Pihak pemodal memerlukan perlindungan daripada pihak kerajaan demi kepentingan pelaburan, pemasaran, percukaian, guna tenaga dan sebagainya. Elit politik yang menguasai kerajaan dikatakan memerlukan sokongan kewangan, sama ada secara langsung ataupun tidak, daripada para pemodal (majikan) untuk tujuan pengukuhan kepimpinan dan organisasi politik mereka. Oleh itu, pandangan dan kepentingan pihak pemodal lazimnya mempengaruhi sudut pandangan pihak kerajaan. Jika teori ini benar, bermakna kebanyakan ketetapan yang diluluskan oleh Persidangan Agung ILO juga membayangkan persetujuan dan kerjasama yang diberikan oleh para pemodal (majikan) kepada pihak kerajaan. Namun begitu, tidaklah boleh disimpulkan bahawa pihak kerajaan dan majikan di seluruh dunia, khususnya daripada negara maju, menerusi persidangan dan konvensyen ILO telah berganding bahu menggariskan dasar dan ketetapan mengenai soal perburuhan dengan tujuan menekan serta memperhebatkan eksploitasi terhadap pihak pekerja.

Sebaliknya, sejak ILO memulakan konvensyennya pada 1919, perwakilan kerajaan, majikan dan pekerja telah berjaya menggariskan dasar dan meluluskan ketetapan yang bertujuan mencegah pengeksploitan yang telah sekian lama dideritai pihak pekerja. Boleh dikatakan konvensyen ILO telah menghasilkan satu proses yang mengambil masa kira-kira dua puluh tahun untuk mengubah imej dan sifat kapitalisme lampau. Malah boleh dikatakan bahawa kritikan Marx terhadap eksploitasi kelas di bawah kapitalisme, saranan Durkheim untuk

melahirkan undang-undang moral bagi mencegah situasi anomie di bawah kapitalisme, dan analisis Weber mengenai falsafah dan etika kapitalisme mungkin telah mempengaruhi pemikiran perwakilan pihak kerajaan, majikan dan kesatuan buruh yang berpeluang membincangkan sudut pandangan serta kepentingan masing-masing dalam satu forum yang formal dan internasional.

Jika ditinjau konteks sejarah masyarakat industri yang mengamalkan kapitalisme, khususnya Eropah Barat yang telah mengalami banyak kerosakan akibat Perang Dunia Kedua, kerjasama yang rapat antara pihak kerajaan, majikan dan kesatuan buruh boleh dikatakan merupakan kunci utama yang memungkinkan program pemulihan ekonomi dilaksanakan. Kerjasama tiga pihak ini sesungguhnya telah dicapai semasa menggaris dasar perburuhan yang diisytiharkan dalam bentuk penetapan konvensyen. Oleh kerana dasar dan konvensyen yang diputuskan itu dibuat oleh sebuah badan khas Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu, maka boleh dikatakan ILO telah berjaya menggariskan satu himpunan piawaian amalan perburuhan internasional (*international labour standard practices*).

Implikasi ketiga berkaitan dengan kebebasan perwakilan bukan kerajaan daripada sekatan atau tekanan yang dikenakan oleh pihak kerajaan masing-masing. Implikasi ini timbul kerana Perlembagaan ILO menetapkan perwakilan pihak pekerja dan pihak majikan untuk menghadiri Persidangan Agung ILO dipilih dan dibiayai oleh kerajaan masing-masing. Perlembagaan ILO (Artikel 3.5) menyatakan:

The Members undertake to nominate non-Government delegates and advisers chosen in agreement with industrial organisations, if such organisations exist, which are most representative of employers or workpeople, as the case may be, in their respective countries.

Dari satu segi, jika Artikel 3.5 ini tidak terdapat dalam Perlembagaan ILO, implikasinya, pihak kerajaan mungkin memilih perwakilan pekerja dan majikan yang bersealiran pendapat dengan dasar perburuhan pihak kerajaan sahaja. Pemimpin kesatuan buruh yang terbesar, ataupun persatuan majikan yang berpengaruh, tetapi tidak bersealiran pendapat dengan dasar perburuhan atau dasar ekonomi pihak kerajaan, mungkin tidak dipilih menjadi perwakilan pihak pekerja dan majikan. Artikel 3.5 menyatakan perwakilan pihak majikan dan pihak pekerja hendaklah dipilih berdasarkan dua syarat: pertama, calon yang akan dipilih itu hendaklah dipersetujui oleh organisasi pekerja dan organisasi majikan; dan kedua, calon perwakilan pihak pekerja dan pihak majikan tersebut hendaklah benar-benar mewakili pihak pekerja dan majikan di negara masing-masing.

Walaupun maksud Artikel 3.5 ini cukup jelas, masalah timbul apabila di sesebuah negara terdapat pelbagai kesatuan buruh dan persatuan majikan yang berpengaruh dan jelas mewakili kepentingan sebahagian tertentu golongan pekerja ataupun majikan. Di kalangan kesatuan-kesatuan buruh atau persatuan majikan ini, terdapat kumpulan yang boleh dianggap sebagai penyokong ataupun pembangkang kepada kerajaan (parti politik yang berkuasa). Pemilihan perwakilan pihak pekerja dan pihak majikan sering melibatkan perkiraan politik oleh parti politik yang berkuasa. Parti politik yang memerintah mungkin bimbang dasar perburuhan dan dasar ekonominya akan dikritik oleh perwakilan pihak pekerja atau pihak majikan dalam Persidangan Agung ILO, jika perwakilan yang dipilihnya itu terdiri daripada penyokong parti politik pembangkang. Oleh itu, pihak kerajaan mungkin cenderung memilih para penyokongnya sahaja (pemimpin kesatuan buruh atau persatuan majikan) sebagai perwakilan bagi menghadiri Persidangan Agung ILO. Perkara ini berlaku berdasarkan hakikat bahawa, di kebanyakan negara yang mengamalkan sistem demokrasi, kesatuan-kesatuan buruh dan persatuan-persatuan majikan sering terlibat dalam politik negara. Bergantung kepada parti politik manakah yang sedang berkuasa, akan terdapat kesatuan buruh atau persatuan majikan yang memainkan peranannya sebagai penyokong atau pembangkang parti politik tersebut dan dasar-dasar kerajaannya. Namun begitu, konsep *most representative of employers and workpeople* yang terkandung dalam Artikel 3.5 ini dapat dijadikan panduan umum oleh pihak kerajaan yang memerintah, walaupun pihak kerajaan tidaklah sentiasa menghasilkan pilihan yang paling tepat.

Artikel 3.8 Perlembagaan ILO menyebutkan nama kesemua perwakilan dan para penasihat yang akan menghadiri Persidangan Agung ILO hendaklah terlebih dahulu dikemukakan kepada Pejabat Buruh Antarabangsa (International Labour Office) oleh pihak kerajaan. Dan, Artikel 3.9 menyatakan kelayakan (*credential*) setiap perwakilan dan penasihat boleh diperiksa dan diteliti oleh Persidangan, dan boleh pula, dengan undi dua pertiga para perwakilan yang menghadiri Persidangan Agung ILO, dilarang daripada diterima sebagai wakil ataupun penasihat negara masing-masing jika pemilihan mereka tidak dibuat berdasarkan garis panduan yang termaktub dalam Artikel 3.5. Dalam Persidangan Agung ILO ke 37 (1956), para perwakilan yang mewakili pihak pekerja dan pihak majikan daripada negara-negara Komunis telah dipertikaikan kelayakannya. Hal ini timbul kerana di negara-negara komunis tersebut tidak wujud kumpulan majikan yang terpisah daripada jentera pemerintahan kerajaan kerana pihak kerajaanlah yang merupakan majikan terbesar. Demikian juga di negara-negara komunis tersebut, kesemua organisasi pekerja merupakan

sebahagian daripada organisasi parti dan pemerintahan. Pertikaian ini telah dirujuk kepada Suruhanjaya Kelayakan yang ditubuhkan oleh ILO. Setelah dibahaskan, Suruhanjaya Kelayakan tersebut membuat keputusan bahawa perwakilan dari negara-negara Komunis tersebut patut diterima sebagai perwakilan yang sah.

Walaupun pendapat Suruhanjaya ini telah diterima oleh Persidangan Agung ILO, namun peristiwa ini telah menjadi ingatan kepada negara-negara anggota bahawa kelayakan para perwakilan dan penasihat bukan kerajaan akan terus diperiksa dan diteliti dari semasa ke semasa. Jika kelayakan seseorang perwakilan itu ditolak, menurut Artikel 4.3, bermakna perwakilan daripada negara yang berkenaan itu dianggap telah tidak dilantik. Dan, jika salah seorang dari dua perwakilan bukan kerajaan telah ditolak oleh Persidangan Agung, maka menurut Artikel 4.2, perwakilan bukan-kerajaan yang seorang lagi itu layak untuk terus menghadiri Persidangan dan berucap, tetapi tidak dibenarkan mengundi. Formula ini dikuatkuasakan demi mewujudkan keseimbangan bilangan undi perwakilan pihak pekerja dan pihak majikan dalam setiap persidangan. Jika kelayakan perwakilan bukan kerajaan terus dipertikaikan dalam Persidangan Agung ILO, maka pertikaian tersebut boleh dibawa Mahkamah Keadilan Antara-bangsa untuk dihakimi.

Menurut Artikel 4.1 Perlembagaan ILO, setiap perwakilan yang menghadiri Persidangan Agung ILO berhak mengundi sebagai individu, apabila pengundian diadakan oleh persidangan bagi memutuskan sesuatu resolusi. Ini bermakna resolusi yang diputuskan oleh Persidangan Agung ILO tidaklah merupakan kolektif negara-negara anggota, tetapi keputusan majoriti perwakilan secara individu. Oleh itu, perwakilan bukan kerajaan boleh menyokong ataupun menentang sesuatu resolusi tanpa tertakluk kepada pandangan perwakilan pihak kerajaan masing-masing. Sesuatu ketetapan yang telah diputuskan oleh Persidangan Agung ILO mungkin bertentangan dengan dasar perburuhan atau dasar ekonomi negara-negara anggota tertentu. Jika hal ini terjadi, pihak kerajaan negara tersebut mungkin tidak akan, atau melewati-lewatkan, usaha untuk melaksanakan ketetapan tersebut. Artikel 19.5, Perlembagaan ILO, menyatakan secara terperinci yang bermaksud sebarang ketetapan yang telah diputuskan oleh Persidangan Agung ILO perlulah dilaksanakan oleh pihak kerajaan negara-negara anggota dalam masa satu tahun, atau selewat-lewatnya lapan belas bulan setelah persidangan berakhir. Jika pihak kerajaan negara anggota tidak mengambil sebarang tindakan, laporan mengenainya juga perlu dikemukakan kepada Ketua Pengarah ILO oleh perwakilan kerajaan negara tersebut. Perwakilan kerajaan negara-negara anggota diminta, menerusi Artikel 19.6, mengemukakan laporan tahunannya kepada

Ketua Pengarah ILO mengenai langkah-langkah yang sedang atau telah diambil oleh pihak kerajaannya berhubung dengan ketetapan yang telah diputuskan oleh sesuatu Persidangan ILO. Kesemua laporan tahunan yang dikemukakan oleh negara-negara anggota akan diteliti oleh satu Jawatankuasa Para Pakar (Committee of Experts on the Application of Conventions and Recommendations) dengan tujuan menilai sejauh mana konvensyen atau cadangan yang dibuat oleh Persidangan Agung itu telah dilaksanakan. Laporan Jawatankuasa Para Pakar ini akan dikemukakan kepada Badan Pengawasan ILO, dan seterusnya dibentangkan dalam Persidangan Agung ILO untuk dibincang dan diambil tindakan selanjutnya.

Artikel 24 Perlembagaan ILO membenarkan perwakilan pihak pekerja ataupun pihak majikan mengemukakan laporan masing-masing kepada Pejabat ILO jika pihak kerajaan masing-masing gagal melaksanakan sesuatu ketetapan atau cadangan yang telah diputuskan oleh Persidangan Agung ILO. Pejabat ILO diminta menyampaikan laporan oleh perwakilan bukan kerajaan tersebut kepada pihak kerajaan yang berkenaan untuk mendapatkan penjelasannya. Jika Pejabat ILO tidak mendapat sebarang penjelasan daripada pihak kerajaan yang berkenaan dalam tempoh yang tertentu, maka laporan perwakilan bukan kerajaan tersebut akan diterbitkan dan diedarkan kepada negara-negara anggota ILO. Selanjutnya, jika pihak kerajaan negara-negara anggota ILO masih enggan atau gagal melaksanakan ketetapan atau cadangan yang telah diputuskan oleh Persidangan Agung ILO, maka Pejabat ILO, di bawah Artikel 26, boleh menubuhkan satu Suruhanjaya Penyiasat untuk menjalankan penyiasatannya. Hasil penyiasatan Suruhanjaya Penyiasat ini boleh diterbitkan setelah diteliti oleh Badan Berkuasa (The Government Body) ILO, dan setelah dikemukakan kepada pihak kerajaan negara anggota yang berkenaan. Di bawah Artikel 29, kerajaan negara anggota tersebut diberi tempoh tiga bulan untuk menerima cadangan-cadangan yang dikemukakan oleh Suruhanjaya Penyiasat, ataupun kesnya dibicarakan oleh Mahkamah Keadilan Antarabangsa.

Artikel 24, 26 dan 29 dalam Perlembagaan ILO ini mempunyai implikasi sosiologi yang penting dari segi mengawasi dasar perburuhan negara-negara anggota berdasarkan hak yang diberikan oleh ILO terhadap perwakilan bukan kerajaan untuk mengemukakan laporan atau aduan masing-masing terus kepada Ketua Pengarah dan Badan Berkuasa ILO. Penyiasatan yang dilakukan oleh Suruhanjaya Penyiasat, penerbitan hasil penyiasatan tersebut, dan penghakiman yang dibuat oleh Mahkamah Keadilan Antarabangsa diharapkan boleh mempengaruhi dasar kerajaan yang enggan melaksanakan ketetapan yang telah diputuskan oleh ILO. Sejarah kegiatan ILO telah memperlihatkan bahawa kebanyakan aduan yang disiasat oleh Suruhanjaya Penyiasat ILO telah

dibincangkan oleh Persidangan Agung ILO dan langkah-langkah untuk memperbaiki dasar perburuhan telah dilaksanakan oleh kebanyakan negara anggota. Jarang sekali kes-kes yang diadukan dibawa kepada Mahkamah Keadilan Antarabangsa untuk dihakimi kerana lazimnya negara-negara anggota mengambil langkah memperbaiki keadaan yang diadukan itu setelah menerima laporan terperinci daripada Suruhanjaya Penyiasat.

FALSAFAH SOSIAL DALAM PERLEMBAGAAN DAN KONVENSYEN ILO

Berdasarkan hakikat bahawa perlembagaan ILO ini digubal setelah Eropah mengalami Perang Dunia I, dan setelah golongan Bolshevik berkuasa di Russia, kumpulan yang terlibat dalam perbincangan yang melahirkan perlembagaan ini memberikan penekanan kepada konsep keamanan universal yang berkekalan, keadilan sosial dan kemanusiaan. Mukadimah perlembagaan ini menekankan sebarang bentuk ketidakadilan, termasuklah ketidakadilan terhadap golongan pekerja, merupakan salah satu kondisi yang boleh menggugat kedamaian. Oleh itu, bagi memupuk serta menjamin berkekalannya kedamaian, golongan pekerja perlu diberikan perlindungan undang-undang yang berteraskan konsep keadilan sosial. Ditekankan bahawa, ketidakadilan yang dialami oleh golongan pekerja di sesebuah negeri bukan sahaja boleh mengakibatkan berlakunya kegelisahan dan kemarahan golongan pekerja di negara mereka, malah boleh pula merebak dan menggugat kedamaian negara lain, selanjutnya menggugat kedamaian dunia. Demi keadilan sosial, mukadimah perlembagaan ILO ini menekankan undang-undang dan peraturan perlu digubal dan dikuatkuasakan berkaitan dengan dua belas perkara:

1. Tempoh maksimum jam, hari dan minggu bekerja.
2. Pengambilan para pekerja (kontrak pekerjaan).
3. Mengelakkan pengangguran (pemecatan atau pemberhentian).
4. Upah yang mencukupi (upah minimum).
5. Perlindungan daripada penyakit, wabak dan kecederaan.
6. Perlindungan bagi kanak-kanak, belia dan wanita.
7. Perlindungan bagi golongan tua (faedah persaraan).
8. Rawatan dan pampasan akibat kecederaan ketika bekerja.
9. Perlindungan kepada pekerja yang bekerja di negara asing.
10. Perlindungan daripada diskriminasi upah.
11. Kebebasan berserikat (menubuhkan kesatuan).
12. Peluang pendidikan dan latihan vokesyenal dan teknikal.

