

Kualiti Pekerjaan dan Indikator Pekerja Vulnerable

Employment Quality and Indicator of Vulnerable Workers

Zulkifly Osman (zosman@ukm.my)
Pusat Pengajian Ekonomi
Fakulti Ekonomi dan Pengurusan
Universiti Kebangsaan Malaysia

ABSTRAK

Perkembangan ekonomi dan perubahan teknologi semasa telah meningkatkan permintaan terhadap pekerja berkemahiran dan berpendidikan tinggi. Ini menyebabkan mudah bagi kumpulan berkenaan mendapat pekerjaan. Pekerja mereka juga stabil, upah lumayan dan cukup dengan perlindungan undang-undang. Pekerja lain, iaitu pekerja kurang mahir dan tidak berpendidikan, bukan sahaja sukar mendapatkan pekerjaan stabil, tetapi terpaksa menerima upah rendah dan kurang mendapat perlindungan asas dalam pekerjaan. Mereka menjadi pekerja 'vulnerable' (terancam) dan menimbulkan risiko terhadap kesejahteraan mereka apabila menyertai pasaran buruh. Memperincikan ciri-ciri kumpulan ini dan seterusnya membentuk indikatornya dengan menggunakan standard pemburuhan Malaysia menjadi tujuan utama kertas kerja ini. Dengan ini, diharap pekerja vulnerable Malaysia dapat dikenalpasti dengan lebih bermakna.

Katakunci: Pekerja Vulnerable, standard pemburuhan Malaysia.

ABSTRACT

Current economic development and technological changes have increased the demand for highly skilled and educated workers. As a result, it is easier for them in getting job. Their employments are also stable, highly pay and fully protected by law. Other workers, namely less skilled and uneducated workers, not only have difficulty in finding stable employment but also receive low pay and have no basic employment protections. They become vulnerable workers (endangered) and their participation in the labour market leaves their well-being at risk. Detailing their characteristics and constructing their indicators using the existing Malaysian labour standards will be the main objective of this paper. By doing so, we hope to identify Malaysian vulnerable workers in a more meaningful manner.

Keywords: Vulnerable Workers, Malaysia labour standards

PENGENALAN

Kemahiran dan pencapaian pendidikan serta kekuatan fizikal dan mental, merupakan antara ukuran-ukuran utama bagi menggambarkan tingkat kualiti tenaga buruh. Pencapaian tingkat kualiti yang tinggi membolehkan pendapatan individu dan masyarakat meningkat. Ini kerana pekerja yang berpendidikan tinggi umpamanya akan menerima upah tinggi. Fenomena ini telah banyak didokumenkan dalam kajian-kajian mengenai pulangan terhadap pendidikan. Asas teorinya ialah Teori Modal Manusia Becker (1962). Pendidikan dianggap sebagai pelaburan bagi menyediakan individu dengan pengetahuan dan kemahiran yang akan meningkatkan kebolehkeraan dan produktivitinya. Dengan ini, ia akan menghasilkan tambahan pulangan atau peningkatan pendapatan di masa hadapan.

Tahun persekolahan atau angkuabah dami bagi satu-satu tingkat kelulusan (Barro & Lee 1996, 2001, dan 2010; Cohen & Soto 2007), kadar enrolmen pelajar (Barro 1991; Mankiw, Romer & Weil 1992), kadar celek huruf (Azariadis & Drazen 1990) atau ujian kognatif (Hanushek & Kimko 2000; Hanushek & Woessmann 2009) merupakan antara proksi kualiti buruh untuk tujuan ujian kajian berkenaan. Walau apapun proksi yang digunakan, sejak kajian Mincer (1974) terutama kajian di peringkat mikro, semua sepandapat bahawa apabila pendidikan (kualiti buruh) meningkat maka ganjaran yang diterima pekerja turut bertambah. Ini menyebabkan pelaburan terhadap sumber manusia sama ada oleh pihak individu atau kerajaan begitu digalakkan dengan harapan faedah daripada pendidikan akan terus meningkat. Namun begitu, mengikut masa, kajian Psacharopoulos & Patrinos

(2004) mendapati ganjaran tersebut nampaknya tertaklok kepada hukum pulangan bertambah kurang. Ini berlaku kerana penawaran buruh berpendidikan meningkat begitu cepat dan bertambah secara mendadak berbanding dengan permintaan terhadapnya. Akibatnya berlaku fenomena terlebih didik atau 'inflasi pendidikan' yang menyebabkan pulangan terhadap pendidikan tidak terus meningkat (Hartog 2000, Hung 2008 & Zulkifly, Ishak & Abu Hassan 2009).

Jika ini hakikatnya yang terjadi kepada mereka yang berkualiti tinggi, maka kesejahteraan pekerja yang tidak berkualiti atau rendah pendidikan dan juga kurang kemahiran, pasti lebih teruk terjejas. Lebih-lebih lagi memandangkan kepada perkembangan ekonomi dan perubahan teknologi semasa yang telah banyak membawa perubahan kepada struktur ekonomi dan juga struktur pasaran buruh. Saingan global memerlukan kepada pekerja mahir dan lebih fleksibel bagi memastikan kejayaan sesebuah syarikat dan juga ekonomi negara. Perubahan teknologi yang lebih canggih menyebabkan permintaan terhadap buruh lebih tertumpu kepada pekerja yang berketerampilan. Oleh itu, mudah bagi kumpulan ini untuk mendapatkan pekerjaan. Pekerjaan mereka juga stabil, upah lumayan beserta dengan faedah sampingan dan cukup dengan perlindungan undang-undang.

Sebaliknya, tidak seperti pekerja berkualiti, pekerja lain yang kurang mahir dan tidak berpendidikan akan terpinggir. Demi kepentingan penjimatan kos, kesan saingan global dan keperluan fleksibiliti dalam pasaran buruh menyebabkan sebahagian besar mereka ini menerima layanan buruk dalam pasaran buruh. Tidak hanya sukar bagi mendapatkan pekerjaan, mereka juga terpaksa bekerja dalam pekerjaan yang menawarkan upah rendah dan kurang mendapat perlindungan dan faedah asas undang-undang dalam pekerjaan. Selain itu, mereka juga tidak mempunyai tempat bergantung atau saluran bagi melindungi hak mereka sebagai pekerja. Umpamanya tidak ada kesatuan sekerja yang mewakili mereka. Kesemua ini menjadikan pekerjaan mereka tidak stabil dan terjamin. Malahan, keadaan pekerjaan atau suasana tempat kerja juga tidak selesa dan selamat. Jika prospek bagi memperbaiki keadaan ini lemah kerana kekurangan maklumat dan kelemahan penguatkuasaan undang-undang, maka ia pasti akan meningkatkan lagi risiko mereka dalam pasaran buruh, iaitu risiko dinafikan hak dalam pekerjaan. Akhirnya, mereka akan menjadi pekerja terancam atau 'vulnerable' (Saunders 2003 & 2006).

Dalam konteks Malaysia, jika ini berlaku, maka penekanan yang diberikan terhadap pembangunan sumber manusia atau modal insan dalam usaha meningkatkan pendapatan dan seterusnya mengurangkan jurang perbezaan pendapatan antara penduduk tidak akan terapai. Keadaan ini tidak mustahil untuk berlaku kerana dalam laporan tahunan guna tenaga Pertubuhan Buruh Antarabangsa (International Labor Organization, ILO) didapati begitu ramai pekerja yang terlibat dalam pekerjaan terancam. Dianggarkan bahawa sekitar 1.48 billion hingga 1.59 billion pekerja atau separuh daripada guna tenaga dunia terlibat dalam pekerjaan terancam (vulnerable). Sebahagian besar mereka ini berada di negara-negara mundur dan membangun. Antara 2008 hingga 2009 sahaja bilangan pekerja yang terlibat dalam pekerjaan terancam bagi seluruh dunia dianggarkan meningkat melebihi 100 juta orang (ILO 2010). Dengan ini juga bilangan 'pekerja miskin' akan terus bertambah. Untuk tempoh yang sama (2008-2009), jika \$2.00 (USD) sehari diguna sebagai ukuran garis kemiskinan, maka dianggarkan sebanyak 5.9% atau seramai 185 juta orang pekerja berkemungkinan terterperangkap ke dalam kemiskinan (ILO 2010). Sekali gus, kualiti pekerjaan atau lebih khusus lagi fenomena pekerja terancam amat perlu diberi perhatian. Malahan, membentuk indikatornya sepertimana yang cuba dilakukan dalam kerangka kerja ini bagi memudahkan pengumpulan maklumat mengenai kumpulan berkenaan dan seterusnya merancang usaha yang dapat membantu jika tidak sepenuhnya bagi mengatasi masalah tersebut amat diperlukan.

Penerangan mengenai kriteria dan istilah pekerja terancam (vulnerable) diberikan dalam bahagian dua kertas ini. Bahagian ketiga, cuba membentuk indikator pekerja terancam berasaskan standard pemburuhan Malaysia sebelum diakhiri dengan rumusan perbincangan yang dimuatkan dalam bahagian empat kertas ini.

PEKERJA TERANCAM: KRITERIA DAN TAKRIF

Walaupun penulisan dan kajian tentang pekerja terancam atau vulnerable kurang diberi perhatian, namun beberapa kajian terdahulu (Saunders 2003 & 2006, TOC 2006 dan Pollert 2006) menunjukkan bahawa pekerja jenis ini memang wujud. Selain pekerja keluarga khususnya pekerja keluarga tanpa upah, pekerja sementara sama ada dalam sektor formal atau tidak formal yang berada di peringkat terke bawah dalam senarai peringkat pekerjaan sering digolongkan sebagai pekerja terancam. Dalam kumpulan ini termasuklah juga pekerja asing. Kajian TOC (2006) umpamanya menunjukkan bahawa kumpulan pekerja jenis ini, iaitu pekerja sementara dan pekerja agensi, pekerja informal, pekerja keluarga dan pekerja asing, merupakan golongan pekerja yang paling terdedah kepada risiko-risiko pekerjaan dan menjadikan mereka pekerja terancam. Penelitian terhadap ciri-ciri setiap pekerja berkenaan dapat memberi gambaran kasar tentang faktor yang menyebabkan mereka menjadi pekerja terancam.

- i. *Pekerja agensi dan pekerja sementara*: Mereka diambil bekerja bagi tujuan menampung atau memenuhi keperluan yang tidak mampu dilakukan oleh pekerja tetap. Memandangkan mereka ini mudah diberhentikan, maka motif penjimatan kos juga wujud di sini. Mereka tidak mempunyai hak pekerjaan yang sama seperti pekerja lain dalam pekerjaan serupa. Selalunya mereka menerima upah rendah dan kurang mendapat faedah pekerjaan walaupun dalam bentuk keperluan statutori. Umumnya, tidak mendapat kemudahan rawatan kesihatan dan cuti serta faedah persaraan.
- ii. *Pekerja informal*: Mereka kebiasaannya tidak dilindungi oleh sebarang undang-undang buruh. Ini kerana majikan sendiri cuba mengelak daripada tanggung jawab pentadbiran dan urusan bayaran cukai. Oleh sebab masalah kemiskinan mereka terus bekerja walaupun menerima upah rendah. Upah ini kekal dalam tempoh yang lama kerana tidak berpeluang bagi meningkatkan kemahiran. Selain itu, mereka juga tidak layak kepada perlindungan undang-undang sama ada dari segi jam kerja, bayaran upah, cuti dan faedah-faedah lain sama ada statutori ataupun tidak (bayaran perubatan, insuran dan faedah persaraan).
- iii. *Pekerja keluarga*: Mereka bekerja dengan keluarga sendiri di tempat tinggal keluarga atau dibangunan sama atau di tempat lain tetapi kegiatannya berpusat dirumah. Upah diterima rendah dan tidak menentu, dan kadang-kadang langsung tidak menerima sebarang bayaran. Tugas dilaksanakan tanpa aturan kerja yang tersusun kerana tidak tertaklok kepada sebarang undang-undang dan tidak juga berpeluang membuat sebarang aduan umpamanya kerana tiada kesatuan.
- iv. *Pekerja asing*: Mereka selalunya dianggap sebagai pekerja paling terancam. Upah diterima paling rendah disamping bekerja dalam suasana pekerjaan yang teruk. Terdedah kepada ancaman majikan dan menghadapi diskriminasi keterlaluan menyebabkan sukar untuk mendapatkan perlindungan undang-undang. Sesetengah mereka bekerja seolah-olah seperti buruh paksa terutama dalam kalangan pekerja asing tanpa izin.

Dalam kes Malaysia, pekerja dalam kumpulan keempat ini, iaitu pekerja asing, kebanyakannya merupakan pekerja yang terlibat dalam pekerjaan yang dianggap berat (sukar), jijik (kotor) dan bahaya, iaitu 3D (dirty, dangerous & difficult). Mengikut teori perbezaan pendapatan, pekerja dalam kumpulan pekerjaan jenis ini akan menerima ganjaran atau upah lebih tinggi berbanding dengan pekerja dalam kumpulan ciri-ciri pekerjaan yang sebaliknya. Bagi majikan, bayaran sebegini akan memudahkannya mendapatkan pekerja. Akibatnya, upah antara pekerja atau jenis pekerjaan yang berlainan keadaan pekerjaan akan berbeza (Rosen 1886 & Hwang, Mortensen & Reed 1998). Fenomena ini telah dirakamkan seawal penulisan oleh Adam Smith (1776) lagi, iaitu disebutkan bahawa upah antara pekerja boleh berbeza disebabkan oleh beberapa faktor yang dikaitkan dengan sifat-sifat sesuatu pekerjaan. Pertama, kesediaan atau penerimaan terhadap sesuatu pekerjaan. Kedua, tingkat kepayahan kerja. Ketiga, penerusan kerja. Keempat, tanggung jawab dalam pekerjaan. Kelima, peluang atau prospek kerjaya dimasa hadapan.

Jika hanya faktor pertama sahaja diperincikan, maka upah berbeza antara pekerja atau antara pekerjaan mengikut Adam Smith dapat dikaitkan dengan tiga perkara. Pertama, susah-senang atau bahaya-selamat sesuatu pekerjaan. Kedua, darjah kejjjikan sesuatu pekerjaan. Ketiga, status pekerjaan dalam pandangan masyarakat. Jika keadaan sesuatu pekerjaan mempunyai ciri-ciri yang tidak menyenangkan atau tidak selesa seperti jijik, susah atau berat, bahaya dan rendah status pekerjaannya, maka upah pekerjanya akan lebih tinggi. Seperti yang disebutkan sebelum ini, ia bertujuan bagi menarik pekerja bekerja dalam pekerjaan berkenaan. Jika ini asasnya, maka pekerja yang bekerja dalam kategori pekerjaan terancam, pasti akan menerima ganjaran atau upah yang lebih tinggi sebagai pampasan bagi memulihkan kesejahteraan mereka. Bagaimanapun teori perbezaan upah ini tidak senentiasa benar. Lebih-lebih lagi jika penawaran buruh melebihi permintaan untuk pekerjaan berkenaan. Kekurangan pendidikan dan kemahiran menyebabkan pekerja tidak mempunyai pilihan selain daripada bekerja dalam pekerjaan tersebut. Dengan ini, upah diterima rendah walaupun ciri-ciri pekerjaannya tidak menyenangkan. Terdapat kajian terbaru yang menyokong hakikat ini (Bocquier, Nordman & Vescovo, 2010), iaitu dalam pekerjaan terancam (vulnerable), upah yang diterima oleh pekerja terancam juga adalah rendah.

Selain upah rendah, seperti yang disebutkan sebelum ini, kriteria lain yang menyebabkan mereka menjadi pekerja terancam ialah persekitaran tempat kerja tidak selesa termasuk seperti bekerja dalam tempoh yang begitu lama dan tanpa ganjaran tambahan, jaminan pekerjaan rendah seperti mudah diberhentikan dan tiada perlindungan asas dalam pekerjaan. Kesemua ini menyebabkan pekerja terancam mudah terdedah kepada risiko penafian hak pekerjaan dan berkemungkinan didiskriminasikan serta tinggi risiko ditimpa kemalangan atau dijangkiti penyakit berkaitan dengan pekerjaan kerana keselamatan dalam pekerjaan diabaikan majikan. Keadaan menjadi lebih teruk lagi apabila mereka ini tidak mempunyai saluran atau tempat berlindung seperti kesatuan sekerja atau undang-undang tertentu, bagi menyuarakan hasrat atau meluahkan perasan masing-masing. Ini adalah merupakan antara ciri-ciri utama yang menyebabkan pekerja-pekerja tadi tergolong ke dalam kumpulan pekerja terancam (vulnerable) seperti yang pernah ditakrifkan dalam beberapa kajian sebelum ini (Saunders 2003 & 2006, DTI 2006, Pollert 2006, TUC 2007 & Pollaert & Charlwood 2009).

Umpamanya mengikut Saunders (2003) dan juga Pollert (2006) pekerja terancam atau pekerja vulnerable adalah pekerja yang menerima upah rendah, iaitu di bawah paras purata, kerana tidak berkemahiran atau sukar mendapat pekerjaan. Mereka juga tidak mempunyai suara atau kuasa sama ada secara individu atau secara kolektif kerana ketiadaan kesatuan sekerja, bagi menyuarakan tuntutan. Tidak wujud aturan atau pengurusan kerja yang teratur dalam pekerjaan. Tegasnya, tidak ada kontrak perkhidmatan. Tidak ada jaminan pekerjaan dan pekerja juga tidak dilindungi. Selain itu, mereka terdedah kepada kemalangan dalam pekerjaan kerana persekitaran tempat kerja yang merbahaya dan tidak menyenangkan. Jika dirumuskan kesemua kriteria ini, secara ringkas pekerja terancam adalah pekerja yang bekerja dalam suatu suasana pekerjaan yang berisiko tinggi dinafikan hak-hak pekerjaannya dan mereka tidak berkeupayaan atau tidak mempunyai saluran bagi melindungi diri daripada tertindas. Ia merangkumi aspek fizikal dan emosi serta merangkumi aspek persekitaran sosial, ekonomi dan pendedahan politik (BERR 2008). Dengan asas inilah indikator pekerja terancam akan cuba dibentuk.

INDIKATOR PEKERJA TERANCAM

Pembentukan sesuatu indikator atau khususnya di sini ialah indikator pekerja terancam, amat penting bagi mencapai beberapa objektif. Pertama ialah bagi tujuan pengukuran, iaitu mengukur status isu yang menjadi persoalan. Kedua, bagi tujuan perbandingan, iaitu perbandingan antara kawasan atau antara negara, malah mengikut masa bagi melihat perkembangannya. Ketiga, bagi tujuan pencapaian matlamat sesuatu dasar atau usaha, iaitu dikaitkan dengan dasar bagi tangani isu berkenaan. Selain itu, indikator tadi juga boleh diguna sebagai proksi bagi melihat hubungan dengan angkubah-angkubah lain untuk tujuan pengujian sesuatu haipotesis tertentu. Daripada kesemua objektif ini, objektif pertama paling penting. Ia melibatkan perolehan maklumat langsung tentang isu yang menjadi persoalan. Hanya dengan maklumat ini sahaja umpamanya pekerja terancam dapat dikenalpasti dan bilangannya dapat dikira dengan lebih tepat dan sempurna seperti yang cuba dilakukan dalam kertas kerja ini. Bagaimanapun proses ini tidak semudah seperti yang dijangkakan. Ini kerana setiap kriteria yang dipilih untuk menentukan pekerja terancam, umpamanya upah rendah, tahap hak pekerjaan dan jaminan pekerjaan begitu subjektif dan tidak mudah untuk diukur. Bagi mengatasi masalah ini, maka definisi atau takrifan dan kaedah ukuran yang pernah digunakan dalam kajian terdahulu akan dijadikan asas sebelum ia diubahsuai mengikut keperluan tempatan.

Berasaskan definisi yang dibincangkan sebelum ini terdapat dua kriteria yang perlu diberi perhatian bagi membentuk indikator pekerja terancam, iaitu pertama hak-hak asas pekerja dalam pekerjaan dan keupayaan atau saluran perlindungan bagi pekerja. Perlindungan di sini termasuklah perolehan faedah statutori yang ada. Bagi pekerja terancam kedua-dua kriteria ini selalunya terabai. Pertama, pekerja terancam kebiasaannya menghadapi risiko penafian terhadap hak-hak pekerjaan. Kedua, mereka tidak mempunyai keupayaan atau saluran bagi melindungi diri daripada tertindas atau tidak berupaya memperbetulkan keadaan dalam pekerjaan dan tidak atau kurang mendapat faedah statutori. Sepertimana yang dibincangkan dalam CONIAC (2009), kedua-dua fenomena ini dapat digambarkan dalam Rajah 1, iaitu indikator kemungkinan terjadinya pekerja terancam.

Dalam rajah berkenaan (Rajah 1), tidak semua pekerja yang terjatuh dalam satu atau kesemua petak berkenaan dianggap terancam. Sebaliknya, seseorang pekerja akan hanya menjadi pekerja terancam apabila risiko dinafikan hak-hak pekerjaan adalah tinggi. Dalam masa yang sama, keupayaannya atau saluran bagi ia memperbetulkan ketidakadilan dalam pekerjaan adalah rendah seperti yang ditunjukkan dalam petak 4. Seperti dalam kenyataan sebelum ini, harus dijelaskan bahawa walaupun wujud kemungkinan keupayaan rendah bagi melindungi diri, tetapi selagi risiko dinafikan hak-hak pekerjaan adalah rendah, maka pekerja berkenaan tidak dianggap sebagai pekerja terancam dan sebaliknya. Implikasinya, penentuan kemungkinan seseorang pekerja menjadi pekerja terancam atau tidak amat bergantung kepada ketinggian atau berapa banyak hak-haknya sebagai seorang pekerja dinafikan dan keupayaan berlindung. Di sinilah letaknya kepentingan undang-undang sebagai asas bagi mengukur pekerja terancam. Dalam setiap undang-undang, khususnya undang-undang buruh akan diperuntukkan antara lain hak-hak asas pekerja dalam pekerjaan. Penguatkuasaannya pula merupakan saluran bagi melindungi hak-hak tersebut.

Dalam kes Malaysia terdapat beberapa undang-undang yang menentukan standard pemburuhannya. Standard minimum bagi menjaga kepentingan atau kebajikan pekerja melalui terma perkhidmatan terdapat dalam Akta Kerja 1955. Selain daripada Akta kerja 1955, Malaysia juga mempunyai beberapa undang-undang lain bagi melindungi hak-hak pekerja dan menyediakan faedah-faedah perlindungan asas tertentu yang perlu ada bagi seorang pekerja. Hingga kini terdapat tidak kurang daripada 14 statut atau undang-undang buruh di Malaysia yang dapat dikumpulkan ke dalam beberapa kumpulan, iaitu mengenai pekerjaan, upah, keselamatan dan kesihatan pekerjaan, kebajikan sosial pekerja, kesatuan sekerja dan perhubungan industri (Jadual 1).

Setiap satu kumpulan atau undang-undang ini berbeza dari segi tujuan atau isi kandungan, usia (tahun digubal) dan liputannya. Sesetengahnya digubal lama dahulu sebelum wujudnya Malaysia (1963). Sesetengah yang lain hanya terpakai untuk Semenanjung Malaysia, Sabah atau Sarawak sahaja. Antara terpenting yang perlu dipenjelaskan secara ringkas di sini ialah

- i. *Akta Kerja 1955*: Akta ini ia menentukan terma-terma dan syarat-syarat perkhidmatan minimum (bukan upah minimum) yang perlu ada dalam setiap kontrak perkhidmatan. Hanya pekerja swasta tertentu sahaja yang dilindungi oleh akta ini. Salah satu kategori pekerja yang diliputi ialah pekerja (tidak mengira pekerjaannya) yang bergaji tidak melebihi RM1,500 sebulan. Pekerja yang bergaji lebih dari RM1,500 tetapi kurang dari RM5,000 sebulan, bagaimanapun masih layak membuat tuntutan melalui Pejabat Tenaga Kerja bagi gaji dan lain-lain bayaran tunai yang mereka berhak mendapat mengikut kontrak perkhidmatan mereka.
- ii. *Akta Majlis Penetapan Gaji 1947*: Akta ini membolehkan penubuhan Majlis Penetapan Gaji dan membuat perintah gaji minimum bagi pekerja di sektor pekerjaan tertentu yang perlu dilindungi.
- iii. *Akta Cuti Mingguan 1950*: Akta ini menetapkan bahawa setiap pekerja yang bekerja di sektor perniagaan runcit hendaklah diberi cuti rehat mingguan pada setiap minggu.
- iv. *Akta Pampasan Pekerja 1952*: Akta ini terpakai bagi seluruh Malaysia di kedua-dua sektor awam (buruh kasar dan bukan buruh kasar (berpendapatan tidak melebihi RM400.00 sebulan) dan sector swasta (bukan buruh kasar berpendapatan tidak melebihi RM500.00 sebulan dan pekerja buruh kasar (manual labour) tidak kira amaun pendapatannya). Ia tidak terpakai bagi pekerja sambilan (casual nature of employment) dan pembantu rumah serta *out-wokers* (seperti suri rumah). Objektifnya ialah bagi membayar pampasan kepada pekerja yang tercedera disebabkan kemalangan yang berbangkit daripada dan semasa bekerja. Bayaran pampasan juga diberi kepada tanggungan pekerja sekiranya terlibat dalam kemalangan maut yang berbangkit dari dan semasa bekerja. Bayaran pampasan kepada pekerja yang menghadapi penyakit pekerjaan atau kepada tanggungannya jika penyakit itu menyebabkan kematiannya.
- v. *Akta Kesatuan Sekerja 1959*: Akta yang melibatkan peruntukan mengenai penubuhan, keahlian, dan kegiatan kesatuan sekerja sama ada kesatuan sekerja pekerja-pekerja atau kesatuan sekerja majikan.
- vi. *Akta (Penggajian) Kanak-kanak dan Orang Muda 1966*: Akta ini mengawal dan menetapkan syarat penggajian kanak-kanak di bawah umur 14 tahun dan orang muda di bawah umur 16 tahun. Mereka hanya dibolehkan bekerja dalam jenis pekerjaan yang sesuai dan dalam perusahaan tertentu sahaja. Objektif utama adalah untuk mengelak dieksploitasi dan tidak mengganggu persekolahan mereka.
- vii. *Akta Sekatan Pekerjaan 1968*: Mengawal penggajian pekerja bukan warganegara yang bertaraf penduduk tetap supaya kepentingan pekerja warganegara tidak terjejas. Mulai Oktober, 1991, berikutan pengumuman dasar Penggajian Buruh Asing, penduduk tetap dikecualikan memiliki permit kerja untuk bekerja. Oleh itu, tugas dan tanggung jawab Jabatan Tenaga Kerja di bawah Akta ini berubah kepada pengawalan penggajian pekerja asing, iaitu memastikan pekerja asing tidak gaji secara haram, terma dan syarat pekerjaan mereka tidak dibezakan dengan pekerja tempatan, dasar penggajian pekerja asing tidak disalahgunakan oleh majikan untuk mendapat tenaga kerja yang lebih murah dan penggajian mereka tidak menjejaskan suasana dan sistem pemburuhan dan peluang pekerjaan warganegara tempatan.
- viii. *Akta Taraf Minimum Perumahan dan Kebajikan Pekerja 1990*: Akta ini bertujuan untuk menjaga kepentingan dan kualiti hidup pekerja dan ahli keluarga mereka yang tinggal di ladang dan lombong. Akta ini mengawal pembinaan dan mutu kemudahan perumahan dan lain-lain kemudahan asas (bekalan air dan elektrik) termasuk kemudahan perubatan dan kesihatan, pusat asuhan kanak-kanak, dewan komuniti, kemudahan sukan dan riadah yang disediakan oleh majikan di kawasan tersebut.
- ix. *Akta Kilang dan Jentera 1967 dan Akta Keselamatan Pekerja dan Kesihatan 1994*: bertujuan bagi menjaga pekerja dari kemalangan industri dan bahaya pekerjaan seperti bahaya toksit, bunyi bising, bahaya bahan kimia merbahaya, bahang panas, keadaan tempat kerja yang tidak selesa.
- x. *Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969*: Menyediakan jaminan kemalangan semasa bekerja.
- xi. *Akta Kumpulan Wang Simpanan Pekerja 1991*: Menyediakan faedah simpanan wang untuk hari persaraan.
- xii. *Akta Perhubungan Perusahaan 1967*: Akta ini menyediakan perlindungan untuk hak yang sah, prerogatif dan kepentingan golongan majikan dan pekerja serta kesatuan sekerja masing-masing di samping memastikan sebarang pertikaian perusahaan diselesaikan dengan tersusun, cepat dan saksama supaya kepentingan awam dan negara tidak terjejas.

Undang-undang ini telah meletakkan asas utama kepada pembentukan falsafah buruh negara, iaitu lindungan hak semua pekerja terhadap pekerjaan dan hak berkesatuan. Bagi pekerja yang tidak mempunyai kesatuan, menyediakan standard pemburuhan minimum tentang jaminan pekerjaan (seperti faedah pemberhentian kerja), jam bekerja dan faedah-faedah lain. Di samping itu, ia menyediakan mekanisma murah (malah percuma melalui mahkamah buruh) dan mudah bagi individu pekerja, kesatuan sekerja dan majikan menyelesaikan kilanan dan pertikaian yang tidak dapat diselesaikan secara bersama secara adil antara mereka. Akhirnya, hak pihak pengurusan dari segi undang-undang umum (common law) tentang fungsi asas dan tanggung jawabnya harus dihormati dan perlu diamalkan dalam bentuk *bona fide*.

Bagaimanapun, daripada kesemua akta yang dibincangkan, akta terpenting yang menjadi asas penentuan kontrak perkhidmatan ialah Akta Kerja 1955. Akta ini menentukan terma-terma dan syarat-syarat perkhidmatan minimum yang perlu ada dalam setiap kontrak perkhidmatan. Secara ringkas, akta ini membekalkan standard minimum (bukan upah minimum) mengenai umpamanya waktu kerja dan kerja lebihmasa, keperluan cuti, faedah bersalin, penamatan kerja dan rentikerja sentara, perlindungan terhadap gaji, jam bekerja, cuti rehat mingguan dan perlindungan kepada pekerja-pekerja wanita. Selain itu, ia juga mengaturkan pekerjaan pekerja asing mengenai diskriminasi dan pemberhentian. Tidak ketinggalan ia juga menyediakan satu kemudahan kepada pekerja dan majikan untuk menuntut semua wang tunai yang terhak ke atas mereka di bawah kontrak perkhidmatan.

Untuk membolehkan standard minimum ini dijadikan sebagai sebahagian daripada kriteria penentuan pekerja terancam, maka setiap satu peruntukannya perlulah diperhalusi lagi.

- i. *Gaji*: Gaji harus dibayar selewat-lewatnya 7 hari selepas hari terakhir bagi tempoh 1 bulan bekerja setiap bulan beserta slip gaji/pembayaran bagi menunjukkan gaji bersih dan pemotongan yang dibuat mengikut undang-undang.
- ii. *Jam Bekerja*: Jumlahnya tidak boleh lebih dari 5 jam berterusan tanpa rehat selama tidak kurang dari 30 minit dan bagi kerja selama 8 jam, tempoh rehat sementara ialah tidak kurang dari 45 minit. Jumlah jam bekerja sehari tidak lebih dari 8 jam atau tidak lebih dari 10 jam bagi tempoh kerja berputus-putus. Seminggu, jumlahnya tidak lebih dari 48 jam. Bagi kerja melebihi jumlah jam bekerja biasa, gaji kerja lebih masa perlu dibayar mengikut kadar yang ditetapkan.
- iii. *Kerja Lebih Masa*: Kadar bayaran kerja lebih masa pada hari biasa ialah tidak kurang daripada satu setengah kali ganda daripada kadar bayaran setiap jam yang telah ditetapkan. Kadar berbeza dikenakan bagi hari rehat dan cuti umum.
- iv. *Hari Rehat*: Sehari bagi setiap minggu. Sekiranya hari rehat jatuh pada cuti umum, hari berikutnya perlu digantikan sebagai hari rehat. Majikan perlu nyatakan dengan jelas hari rehat kepada pekerja dengan notis bertulis sekiranya terdapat perubahan hari rehat ditempat yang jelas kelihatan dan mudah diperoleh pekerja.
- v. *Cuti Umum*: Jumlahnya sepuluh hari. Empat ditetapkan oleh Akta dan enam hari lagi ditentukan oleh majikan. Cuti umum merupakan cuti bergaji.
- vi. *Cuti Tahunan*: Cuti tahunan bergantung kepada tempoh masa perkhidmatan pekerja. Cuti tahunan merupakan cuti bergaji. Cuti tahunan boleh digantikan dalam bentuk bayaran sekiranya majikan memintanya untuk tidak cuti, dan pekerja bersetuju untuk tidak mengambil cuti tahunannya.
- vii. *Cuti Sakit*: Cuti sakit bergaji diberikan apabila pekerja telah disahkan tidak berupaya untuk melakukan kerja sehariannya. Perlu pengesahan pegawai perubatan pilihan majikan atau pegawai perubatan yang berdaftar dalam jarak dan masa yang munasabah. Kos perubatan ditanggung sepenuhnya oleh majikan.
- viii. *Cuti Bersalin*: Cuti bersalin selama 60 hari dan gaji sama dengan kadar gaji yang diterima.
- ix. *Larangan bagi Pekerja Wanita*: Pekerja wanita tidak dibenarkan bekerja antara jam 10 malam hingga 5 pagi. Mereka juga tidak boleh diambil bekerja untuk pekerjaan bawah tanah.

Harus disebutkan bahawa inilah juga hak-hak pekerja yang menjadi isu pertikaian kerana ia sering diabaikan oleh pihak majikan. Dalam hal ini, jika majikan gagal memenuhi hak-hak tersebut, umpamanya meminta pekerja bekerja melebihi had kerja biasa dan tidak diberi bayaran kerja lebih masa, maka sebagai penentu kriteria pertama, iaitu penafian hak pekerja, penafian ini boleh diambil kira dalam pengiraan penentuan pekerja terancam. Cuma yang harus dijelaskan di sini bahawa bilangan hak yang dinafikan tidak semestinya hanya satu. Sebaliknya, bilangan tertentu yang dianggap tinggi bagi tujuan pengkelasan pekerja terancam harus ditentukan terlebih dahulu. Ia hanya akan ditentukan melalui proses analisis soal selidik yang akan direka khas bagi mengambil kira kesemua hak pekerja dalam pekerjaan. Ini termasuklah juga soal keselamatan dan jaminan dalam pekerjaan, tingkat upah yang diterima dan keupayan perlindungan. Dalam hal ini ia pasti melibatkan peruntukan undang-undang yang lain seperti Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994, Akta Keselamatan

Sosial Pekerja 1969, Akta Kumpulan Wang Simpanan Pekerja 1991 dan mungkin Akta Upah Minimum jika ada nanti. Kesemua ini pasti mengambil ruang perbincangan yang lebih luas dan tidak akan dibincangkan di sini. Lebih-lebih lagi jika perbincangan kumpulan pekerja terancam ingin diluaskan kepada pekerja-pekerja yang tidak dilindungi oleh undang-undang seperti pekerja sementara, pekerja dalam pekerjaan tidak formal, pekerja keluarga dan “outworkers”. Namun begitu, mereka ini masih boleh diambil kira dengan menggunakan asas minimum keperluan undang-undang bagi menentukan hak mereka dan faedah perlindungan yang perlu ada seperti yang disediakan dalam undang-undang dan seterusnya bagi menentukan sama ada mereka ini tergolong dalam kumpulan pekerja terancam atau sebaliknya.

RUMUSAN

Kecenderungan seseorang pekerja untuk dikategorikan sebagai pekerja terancam amat bergantung kepada dua kriteria utama, iaitu risiko penafian terhadap hak pekerjaan dan keupayaan pekerja berkenaan untuk melindungi diri dari penyalahgunaan kuasa majikan (melibatkan perlindungan faedah asas pekerja). Faktor pertama dan sebahagian daripada faktor kedua terkandung dalam undang-undang buruh sesebuah negara. Umpamanya bagi Malaysia, undang-undang buruh yang banyak membincangkan hal ini terkandung dalam peruntukan Akta Kerja 1955. Faktor kedua pula amat bergantung kepada keberkesanan pelaksanaan undang-undang berkenaan termasuklah hak dan kebebasan pekerja untuk menubuh dan menyertai kesatuan sekerja serta mendapat perlindungan faedah asas sebagai seorang pekerja. Oleh itu, bagi membentuk indikator pekerja terancam, maka hak-hak minimum atau standard minimum pemburuhan boleh dijadikan asas pertama penentuannya. Tahap keberkesanan perlindungan undang-undang yang diperoleh setiap kerja kemudiannya akan menjadi penentu kriteria kedua.

Dalam realiti pasti sekali darjah ‘vulnerabiliti’ pekerja akan berbeza mengikut jenis pekerjaan masing-masing. Selai peruntukan dan keberkesanan penguatkuasaan undang-undang, ia juga tertaklok kepada kesedaran pekerja terhadap haknya. Oleh itu, bagi mendapatkan gabungan maklumat yang sempurna mengenai pekerja terancam, maka amat perlu satu bentuk soal selidik direka sedemikian rupa bagi mengambil kira kesemua ini untuk tujuan pengecaman pekerja terancam. Ini hanya akan disempurnakan selepas penulisan kertas kerja ini. Malahan, seterusnya selepas dikenalpasti siapakah pekerja terancam, maka kajian selajutnya boleh dilakukan bagi melihat kesan ‘vulnerabiliti’ tadi terhadap kesejahteraan pekerja, umpamanya ke atas upah atau pendapatan mereka.

RUJUKAN

- Azariadis, C., & Drazen A. (1990). Threshold Externalities in Economic Development. *Quarterly Journal of Economics* 105(2), 501–26.
- Barro, R. (1991). Economic Growth in a Cross Section of Countries. *Quarterly Journal of Economics* 106(2):407–43.
- Barro, R., & Lee, J. W. (1996). International Measures of Schooling Years and Schooling Quality. *American Economic Review* 86(2), 218–33.
- _____. (2001). International Data on Educational Attainment: Updates and Implications. *Oxford Economic Papers* 53(3), 541–63.
- _____. (2010). A New Data Set of Educational Attainment in the World, 1950-2010. Massachusetts: National Bureau of Economic Research Working Paper No. 15902.
- Becker, G. (1962). Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis. *Journal of Political Economy* 70(5), 9–49.
- BERR (Business, Enterprise & Regulatory Reform). (2008). *Vulnerable Worker Enforcement Forum: Final report and government conclusions*. United Kingdom: Department for Business, Enterprise & Regulatory Reform, (www.berr.gov.uk).
- Bocquier, P., Nordman, J. & Vescovo, A. (2010). Employment Vulnerability and earnings in urban West Africa. Paris: IRD, Dauphine University.
- Cohen, D., & Soto, M. (2007). Growth and Human Capital: Good Data, Good Results. *Journal of Economic Growth* 12, 51–76.
- CONIAC (Construction Industry Advisory Committee). (2009). Report of the Vulnerable Workers Working Group. (www.hse.gov.uk/aboutus/meetings/iacs/coniac/260309/report-vulnerable-workers.pdf).

- DTI (Department of Trade and Industry). (2006). *Success at Work: Protecting Vulnerable Workers, Supporting Good Employers. A Policy Statement for This Parliament*. London: Department of Trade & Industry.
- Hanushek, E., & Kimko, D. (2000). Schooling, Labor Force Quality, and the Growth of Nations. *American Economic Review* 90(5), 1184–208.
- Hanushek, E. & Woessmann, L. (2009). Do Better Schools Lead to More Growth? Cognitive Skills, Economic Outcomes, and Causation. Massachusetts: NBER (National Bureau of Economic Research) Working Paper No. 14633.
- Hartog, J. (2000). Over-education and earnings: where are we, where should we go? *Economics of Education Review*, 19, 131–47.
- Hung, C-Y. (2008). Overeducation and Undereducation in Taipei, China. *Journal of Asian Economics* 19(2), 125–37.
- Hwang, H., Mortensen, D.T. & Reed, W.R. (1998). Hedonic wages and labor market search. *Journal of Labor Economics*, 16(4), 815-847.
- ILO (International Labour Organization). (2010). *Global Employment Trends 2010*. Geneva: International Labour Office.
- Mankiw, N. G., Romer, D. & Weil, D. (1992). A Contribution to the Empirics of Economic Growth. *The Quarterly Journal of Economics* 107(2), 407–37.
- Mincer, J. (1974). *Schooling, experience and earning*. National Bureau of Economics Research, New York: Columbia University Press.
- Pollert, A. (2007). *The Unorganised Vulnerable Worker: the Case for Union Organising*. Liverpool, United Kingdom: Institute for Employment Rights.
- Pollert, A. & Charlwood, A. (2009). The vulnerable worker in Britain and problems at work. *Work Employment Society*, 23, 343-362.
- Psacharopoulos, G. & Patrinos, H.A. (2004). Returns to Investment in Education: A Further Update. *Education Economics* 12(2), 111–34.
- Saunders, R. (2003). *Defining Vulnerability in the Labour Market*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, [Document No|1](#), Research Paper W|21.
- Saunders, R. (2006). *Risk and Opportunity: Creating Options for Vulnerable Workers*. Ottawa: Canadian Policy Research Networks, Document No|7.
- Smith, Adam. (1776). *An Inquiry into the Nature & Causes of the Wealth of Nations*, Vol.1. London: W. Stranhan & T. Cadell.
- TUC (Trades Union Congress). (2006). Who are the vulnerable workers in the UK labour market? The hidden one-in-five. TUC vulnerable-report. London: TUC (www.tuc.org.uk/extras/oneinfive.pdf).
- _____. (2007). *Hard Work and Hidden Lives*. Commission on Vulnerable Employment. London: Trades Union Congress (TUC) (www.vulnerableworkers.org.uk).
- Rosen, S. (1986). The theory of equalizing differences. In O. Ashenfelter & Layard, R. (Eds.). *Handbook of Labor Economics*, (Chapter 12). New York: Elsevier Science Publishers.
- Zulkifly Osman, Ishak Yussof & Abu Hassan Shaari. (2009). Inflasi Pendidikan Mengikut Ketentuan dalam Pasaran Buruh Malaysia. Dlm. Ishak Yussof et al. (eds.) *Prosiding – Memacu Pembangunan Ekonomi dalam Ketidaktentuan Persekitaran Global* (Jilid 2), Bangi: UKM, Fakulti Ekonomi dan Perniagaan, 1060-1075.

		Keupayaan/Saluran melindungi diri	
		Tinggi	Rendah
Risiko dinafikan hak-hak dalam pekerjaan	Rendah	1. Dilindungi peraturan/undang-undang sedia ada	2. Dilindungi pihak lain
	Tinggi	3. Berlindung atas usaha sendiri	4. TERANCAM

RAJAH 1: Indikator Pekerja Terancam

JADUAL 1: Undang-undang Buruh Di Malaysia

Undang-undang	Meliputi		
	Semenanjung	Sabah	Sarawak
(1) Tentang pekerjaan: Akta Kerja 1955 Akta (Penggajian) Kanak-kanak dan Orang Muda 1966 <i>Akta Sekatan (Pekerjaan) 1968</i> Akta Maklumat Pekerjaan 1953 Akta Cuti Mingguan 1950	Ya Ya Ya Ya Ya	Ordinan Buruh 1949 Ordinan Buruh 1949 Ya Ya Tidak	Ordinan Buruh 1952 Ordinan Buruh 1952 Ya Ya Ordinan Cuti Mingguan 1956
(2) Tentang upah: Akta Majlis Penetapan Gaji 1947	Ya	Ya	Ya
(3) Tentang keselamatan dan kesihatan pekerjaan: Akta Taraf Minimum Perumahan dan Kebajikan Pekerja 1990 Akta Kilang dan Jentera 1967 Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994	Ya Ya Ya	Ordinan Buruh 1949 Ordinan Buruh 1949 Ya	Ordinan Buruh 1952 Ordinan Buruh 1952 Ya
(4) Tentang kebajikan sosial: Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969 Akta Pampasan Pekerjaan 1952 Akta Kumpulan Wang Simpanan Pekerja 1951 (Pindaan 1991) Akta Pension 1980	Ya Ya Ya Ya	Ya Ya Ya Ya	Ya Ya Ya Ya
(5) Tentang Kesatuan Sekerja: Akta Kesatuan Sekerja 1959	Ya	Ya	Ya
(6) Tentang Penyelesaian Pertikaian: Akta Perhubungan Industri 1967 Akta Tribunal Perkhidmatan Awam 1977	Ya Ya	Ya Ya	Ya Ya

Sumber: Malaysia, Kementerian Sumber Manusia.