

UNDANG-UNDANG KESIHATAN PEKERJAAN DI MALAYSIA: APAKAH SELARAS DENGAN PIAWAIAN ILO?

Che Thalbi Md. Ismail
chet1048@uum.edu.my

Pusat Pengajian Undang-undang
Kolej Undang-undang Kerajaan dan Pengajian Antarabangsa
Universiti Utara Malaysia

Abstrak

Penjagaan kesihatan di tempat kerja yang sempurna bukan sahaja merupakan satu liabiliti majikan dalam sesuatu industri tetapi juga aset sesebuah industri untuk menarik pekerja supaya setia berkhidmat. Di Malaysia, pembentukan Akta Kilang dan Jentera 1967 (AKJ 1967) dan peraturan di bawahnya merupakan satu permulaan yang baik dalam perkembangan penggubalan undang-undang kesihatan. Kemudian Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994 (AKKP 1994) pula dibentuk dan bersifat pelengkap untuk merangkumi peraturan umum kepada hampir semua jenis perusahaan dan meletakkan liabiliti menjaga keselamatan dan kesihatan kepada banyak pihak selain majikan. Walau bagaimanapun, persoalan timbul sama ada undang-undang yang dibentuk ini memenuhi hasrat dan piawaian yang diletakkan oleh Pertubuhan Buruh Antarabangsa (ILO) melalui konvensyennya. Oleh itu, satu analisis kualitatif dibuat terhadap statut berkaitan dengan perlindungan keselamatan dan kesihatan pekerjaan di Malaysia, iaitu akta tersebut dan peraturannya. Perbincangan terhadap *common law* juga dibuat kerana pemakaian undang-undang ini dibenarkan di Malaysia di bawah Akta Undang-undang Sivil 1956. Objektif ILO untuk menetapkan piawaian yang tertentu bagi penjagaan kesihatan pekerja menerusi konvensyen yang diadakan di seluruh dunia, namun, pemakaian konvensyen ini tidak diwajibkan kepada mana-mana negara di dunia. Oleh yang demikian, makalah ini akan mengupas tentang undang-undang penjagaan kesihatan di Malaysia dan seterusnya mendapati bahawa ia adalah harmoni dengan ILO walaupun ratifikasi dibuat terhadap konvensyen tersebut.

Kata kunci: penjagaan kesihatan, tempat kerja, Konvensyen ILO

Abstract

Healthcare at the work place is not merely an employer's duty in an industry but, it is also an asset to attract workers' loyalty. In Malaysia, the Factory and Machinery Act 1967 and its regulations was a good start in the development of occupational health laws. When the Occupational Safety and Health Act 1994 was drafted, this completed the laws by governing almost all industries and also imposes the liability of health and work safety, not only on employers, but also other parties. Nevertheless, a question arises whether this law conforms to the standard set out by the International Labour Organisation (ILO) through the Conventions. Hence, a qualitative analysis is undertaken on the relevant statutes in Malaysia, which govern the occupational health and safety protection, namely the above Acts supported by various regulations made thereunder. As common law is duly practised and applied in Malaysia was under section 3 and 5 Civil Law Act 1956, its relevance will also be discussed. While the ILO sets out certain standard or benchmark for workers' healthcare imposed through the Conventions, it is however, not compulsory for its member states to apply these Conventions. This article thus elaborates on how the occupational health law in Malaysia is in harmony with the ILO despite the non-ratification of the said Conventions.

Keywords: healthcare, workplace, ILO Conventions

PENGENALAN

Jumlah pekerja di Malaysia bertambah berlipat kali ganda dengan perkembangan pelbagai jenis industri. Tahun 2001 telah merekodkan seramai 5 287 573 pekerja yang berdaftar dengan PERKESO dan seramai 7 015 578 telah direkodkan pada tahun 2006.¹ Peningkatan yang berganda dalam tempoh empat tahun tersebut telah menunjukkan keperluan supaya penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerja diberikan perhatian yang serius dan dipertingkatkan selaras dengan standard yang dikeluarkan oleh International Labour Organisation (ILO). Lebih-lebih lagi golongan ini merupakan penyumbang yang penting dalam perkembangan perusahaan negara.

Statistik penyakit pekerjaan pula menunjukkan jumlah penyakit pekerjaan yang agak rendah, iaitu dari 178–263 kes dari tahun 1997- 2007. Walau bagaimanapun, jumlah ini mula meningkat pada 2007, iaitu 339 kes dan seterusnya 954 kes pada 2009.² Pada tahun 2010 pula peningkatan hampir 50 peratus kes dilaporkan, iaitu 1426 kes. Peningkatan jumlah ini sebahagiannya berpunca daripada kesedaran pekerja tentang hak mereka untuk membuat

1 Statistik adalah daripada Laporan Tahunan PERKESO dari tahun 2001 – 2006 untuk semua sektor

2 Laporan tahunan PERKESO dalam www.dosh.gov.my (4 Feb 2013)

tuntutan hasil daripada sesi dialog dan ceramah kesedaran yang dibuat oleh pihak kementerian. Dari jumlah ini juga, kes kehilangan pendengaran kekal sebagai penyakit yang paling kerap dalam sektor pembuatan.³ Peningkatan ini juga boleh disebabkan oleh perkembangan sektor pembuatan di Malaysia yang merupakan sektor utama di Malaysia serta sektor yang mencatatkan 20 peratus dari keseluruhan penyakit pekerjaan.⁴

Berdasarkan statistik tersebut, dapat disimpulkan bahawa kesihatan pekerjaan masih menjadi agenda penting dan seterusnya penjagaan kesihatan pekerja perlu diberikan perhatian sewajarnya. Tahap penjagaan kesihatan tempat kerja yang dikeluarkan oleh ILO patut menjadi penanda aras terhadap undang-undang yang dibentuk di negara ini supaya standard yang ada di Malaysia selaras dengan perkembangan globalisasi yang mengundang pertumbuhan perindustrian yang lebih pesat. Oleh yang demikian, satu persoalan timbul, iaitu sama ada undang-undang yang dibentuk di Malaysia memenuhi hasrat dan piawaian yang diletakkan oleh Pertubuhan Buruh Antarabangsa (ILO).

TEORI DAN FALSAFAH PENJAGAAN KESIHATAN DAN HASRAT ILO

Antara objektif Pertubuhan Buruh Antarabangsa (ILO)⁵ termasuklah menetapkan piawaian yang tertentu untuk penjagaan kesihatan pekerja menerusi konvensyen yang diadakan di seluruh dunia. Pemakaian konvensyen ini tidak diwajibkan kepada mana-mana negara sekalipun yang menganggotai ILO. Terpulang kepada negara tersebut untuk mengesahkan dan menerima pakai konvensyen tertentu sekiranya sesuai dengan negara tersebut. Namun begitu, standard yang dibentuk oleh ILO dapat dijadikan panduan untuk mewujudkan keadilan sosial dalam negara anggota. Hal ini bermaksud, walaupun Konvensyen ILO ini tidak diratifikasi oleh negara-negara tertentu, sekurang-kurangnya undang-undang dan peraturan yang diguna pakai di negara tersebut akan bertunjangan Konvensyen ILO. Dalam mencapai keadilan sosial ini juga, secara tidak langsung mereka yang mempunyai kuasa ekonomi tidak boleh mengambil kesempatan dengan memberikan peluang pekerjaan kepada mereka yang memerlukan tetapi pada masa yang sama mengabaikan keselamatan dan kesihatan pekerja.

Untuk memenuhi hasrat ILO dalam penjagaan kesihatan pekerja, Malaysia juga telah mengguna pakai skim pampasan yang berbentuk satu platform yang kukuh dan selesa kepada pekerja untuk membuat tuntutan. Bagi pemerolehan pampasan, skim ini tidak menghendaki pekerja untuk membuktikan kesalahan atau liabiliti pada pihak majikan. Prinsip pembayaran

3 Laporan tahunan PERKESO dalam www.dosh.gov.my (4 Feb 2013)

4 www.mohr.gov.my. (4 Feb 2013)

5 Objektif ini terkandung dalam Kata Pengantar (preamble) Perlembagaan ILO.

pampasan tanpa membuktikan kesalahan ini lahir daripada prinsip keadilan undang-undang, perkembangan ekonomi dan perindustrian, sosiologi serta sejarah.

Menurut prinsip keadilan undang-undang, matlamat utama undang-undang ialah mencapai keadilan. Oleh itu, berdasarkan prinsip pengagihan hak secara adil dalam undang-undang, pekerja tetap berhak mendapat perlindungan keselamatan dan kesihatan daripada majikan sebagai sebahagian daripada ganjaran dan balasan atas usaha, kemahiran dan tanggungjawabnya dalam melaksanakan pekerjaan.⁶

Terdapat juga pendapat yang mengambil kira faktor sosiologi dalam pembentukan undang-undang seperti pendapat Roscoe Pound (1870–1964).⁷ Menurut Pound⁸, terdapat liabiliti yang bersifat kuasi-kesalahan. Pernyataan ini bermaksud, majikan akan bertanggungjawab atas kerugian atau kecederaan yang berlaku kepada pekerjanya walaupun bukan disebabkan oleh kesalahan majikan secara langsung. Jika skim pampasan ini tidak disediakan, ramai pekerja yang mendapat kemalangan atau penyakit akan ditinggalkan tanpa sebarang bayaran ganti rugi. Hal ini demikian kerana proses tuntutan tort yang biasa akan melibatkan kos, saksi dan sebagainya, terutama dalam menunjukkan liabiliti dan kesalahan majikan.

Teori liabiliti tanpa kesalahan secara tidak langsung telah diperkenalkan oleh Mahkamah House of Lords di Britain melalui kes *Rylands lwn Fletcher*.⁹ Dalam kes ini, defendan didapati bertanggungjawab terhadap air yang mengalir dari kilangnya ke lombong plaintif hingga merosakkan kilang tersebut. Keputusan ini merupakan satu lapangan baru dalam *common law* serta satu penyimpangan daripada prinsip tradisional undang-undang ini. Oleh yang demikian, falsafah liabiliti berasaskan kesalahan dalam tort didapati tidak boleh dijadikan sesuatu yang umum dan tidak boleh diguna pakai untuk semua keadaan kes. Dengan terbentuknya skim pampasan di kebanyakan negara termasuk Malaysia, undang-undang nyata telah menerima bahawa konsep liabiliti tanpa kesalahan ini telah diterima pakai untuk tujuan kebaikan pekerja.

PERKEMBANGAN UNDANG-UNDANG PENJAGAAN KESIHATAN DI MALAYSIA

Pembentukan undang-undang keselamatan dan kesihatan di Malaysia banyak dipengaruhi perkembangan industri semasa. Daripada industri perlombongan

6 Wallace, M.J. and Fay C.H., *Compensation theory and practice*, edisi ke-2, PWS-Kent Publishing Co. Massachusetts, USA, 1998, hlm 16.

7 Tebbit M., *Philosophy of law. An introduction*. Routledge; London. 2000, hlm. 22.

8 Pound, Roscoe, 1954. *An Introduction to the Philosophy of Law*. Edisi Semakan. Yale University Press, New Haven. Hlm. 74-77.

9 (1867) LR 3 HL 330.

dan pertanian sahaja yang diberikan perhatian suatu masa dahulu, kini terdapat pelbagai jenis industri yang telah dan sedang berkembang di Malaysia. Kini, Jadual Pertama Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994 (AKKP 1994) menyenaraikan sepuluh¹⁰ jenis industri yang diliputi di bawah akta, iaitu pertanian, perhutanan dan perikanan; perlombongan dan kuari; perkilangan; perkhidmatan elektrik, gas dan air serta kebersihan; pembinaan; perdagangan; pengangkutan; institusi kewangan dan insurans; perkhidmatan niaga, perakaunan, guaman serta pengurusan harta dan perkhidmatan awam. Sektor perkilangan kini merupakan sektor yang paling pesat membangun hingga mencapai lebih sepuluh jenis perkilangan yang besar termasuk pengilangan makanan, tekstil, kayu-kayan, barangan kimia, barangan elektrik, getah, petroleum, batu-bata, barangan kemas, alat muzik, alatan sukan dan sebagainya.¹¹

Selaras dengan pembukaan beberapa lombong bijih di Tanah Melayu sebelum merdeka, undang-undang yang pertama dibentuk tentang perkara ini ialah Selangor Boiler Enactment 1892. Enakmen ini dibentuk kerana dandang, atau periuk pemanas ini digunakan secara meluas dalam industri peleburan timah yang pesat berkembang di beberapa negeri seperti Pahang, Perak dan Negeri Sembilan. Periuk ini merupakan alatan berbahaya yang digunakan dalam kerja pemprosesan bijih dan dianggap sebagai bom jangka yang boleh meletup pada bila-bila masa serta mencederakan pekerja. Oleh yang demikian, undang-undang telah diadakan untuk mengenal pasti potensi dan risiko di tempat kerja serta meletakkan garis panduan yang tertentu dalam menjaga keselamatan pekerja.

Apabila sektor perlombongan dimajukan, industri lain yang berkaitan dengan pemrosesannya pula timbul seperti industri pemprosesan bijih, industri logam dan bengkel kejuruteraan. Industri ini, seterusnya telah menggunakan bahan dan alat yang berbahaya dan boleh mencederakan pekerja, seperti asid dan penggunaan pelbagai jenis mesin dan jentera. Oleh yang demikian, undang-undang baharu dibentuk, iaitu Machinery Ordinance 1913 yang sekali gus telah membatalkan undang-undang sebelumnya, iaitu Selangor Boiler Enactment 1892. Undang-undang ini mengandungi peruntukan yang bertujuan menjamin keselamatan dan kesihatan pekerja dalam penggunaan jentera serta bahan berbahaya lain. Ordinan ini kemudiannya dikaji semula serta diperbaharui dan hasilnya dalam tahun 1932 dan Machinery Enactment diperkenalkan.¹² Dalam enakmen ini, pegawai dari Jabatan Perlombongan dilantik untuk membuat pemeriksaan berkala terhadap jentera agar selamat

10 Jadual Pertama AKKP 1994 menyenaraikan sepuluh jenis industri termasuk Perkhidmatan Awam dan Pihak Berkuasa Berkanun.

11 Laporan Tahunan PERKESO juga menyenaraikan sebelas jenis industri termasuk jenis yang tidak dapat diklasifikasikan dan sektor perkilangan sahaja mencatatkan sepuluh jenis industri perkilangan termasuk yang disebut di atas.

12 Rampal KG, Noor Hassim Ismail, Occupational Safety and Health in Malaysia. Institut Keselamatan dan Kesihatan Negara, 1996, hlm 1-2

digunakan. Apabila aktiviti perlombongan diperluas ke negeri jajahan British yang lain, iaitu Pahang, Perak Selangor dan Negeri Sembilan, atau dipanggil Negeri-negeri Melayu Bersekutu, terdapat satu statut khusus dibentuk untuk kawalan aktiviti perlombongan, iaitu Mining Enactment 1926 berkuat kuasa di negeri ini. Namun, selepas penubuhan Persekutuan Tanah Melayu pada 1948, satu lagi undang-undang dibentuk, iaitu Machinery Ordinance 1953, merangkumi keseluruhan Tanah Melayu, sekali gus menggantikan semua undang-undang yang berkaitan dengan keselamatan industri sebelum itu.¹³

Selepas kemerdekaan pada 1957 pula, perkembangan ekonomi semakin stabil terutama dalam bidang pertanian. Kegiatan ini turut mewujudkan industri berasaskan kimia, seperti racun serangga dan baja kimia yang dapat memberi kesan buruk kepada kesihatan pada pekerja. Pada masa ini, pekerja telah dikenal pasti terdedah kepada berbagai-bagai jenis penyakit pekerjaan yang disebabkan bahan tadi.¹⁴ Untuk mengatasi masalah tersebut, Akta Kilang dan Jentera 1967 pula dibentuk untuk memastikan jentera dan peralatan yang digunakan selamat untuk keselamatan dan kesihatan pekerja. Akta yang dibentuk berdasarkan Factories Act 1961 di Britain ini berkuat kuasa di seluruh Malaysia (kecuali Sabah dan Sarawak).

Selain Akta Kilang dan Jentera 1967, terdapat beberapa akta yang khusus memperuntukkan kawalan aktiviti dalam industri tertentu atau kawalan penggunaan bahan kimia. Umpamanya, Akta Racun Serangga 1974, Akta Racun 1952, Akta Kualiti Alam Sekitar 1974 (pindaan 1985) dan sebagainya. Semua statut ini tidak menyatakan secara khusus tentang penjagaan kesihatan pekerja tetapi meletakkan liabiliti secara umum tentang kewajipan majikan dalam memastikan jentera dalam keadaan baik untuk digunakan. Segala alatan dan tempat kerja perlu berada dalam keadaan yang selamat dan kebersihan tempat kerja sentiasa dijaga. Terdapat juga beberapa peruntukan kawalan pihak berkuasa terhadap penggunaan bahan bahaya tertentu seperti racun serta kawalan penyelenggaraan bahan tersebut.¹⁵ Hal ini menunjukkan bahawa pelaksanaan AKJ 1967 dan peraturannya serta akta yang khusus tentang kawalan kimia serta pengendalian jentera semakin mendapat perhatian yang positif dan pembaikan yang ketara untuk perlindungan pekerja.

Namun begitu, pemakaian Akta Kilang dan Jentera 1967 didapati tidak bersifat menyeluruh untuk mencakupi pelbagai jenis masalah yang timbul sekali gus untuk mencakupi tanggungjawab pelbagai pihak yang terlibat dalam sesuatu perusahaan selain majikan dan pekerja. Oleh yang demikian, satu lagi peraturan yang umum dan asas tentang keselamatan dan kesihatan

13 Wu Min Aun, *Industrial relations law of Malaysia*, Petaling Jaya, Longman, 2006, hlm 14

14 Rampal KG, Noor Hassim Ismail, *Occupational Safety and Health in Malaysia*. 1996, hlm 3

15 Rampal KG, Noor Hassim Ismail, *Occupational Safety and Health in Malaysia*. 1996, bab 6, 9, 10, 11 passim.

pekerjaan dibentuk mengikut model Health and Safety at Work Act 1974 di England, iaitu Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994. Akta ini mempunyai liputan yang lebih meluas kerana tidak hanya meletakkan liabiliti terhadap majikan untuk menjaga keselamatan dan kesihatan pekerjaan, tetapi liabiliti juga diletakkan kepada pihak lain yang membawa risiko ke tempat kerja. Pihak yang dikenal pasti bersama-sama majikan dalam menanggung tanggungjawab untuk menjaga keselamatan dan kesihatan pekerja ialah pembekal kepada bahan atau alatan yang digunakan dalam pekerjaan, pereka bentuk, pengilang¹⁶ dan pekerja sendiri.¹⁷ Akta ini sekali gus berperanan besar dalam penjagaan keselamatan dan kesihatan di premis perusahaan dengan meletakkan liabiliti kepada pihak ini.

Dengan perkataan lain, AKKP 1994 bersifat pelengkap dibentuk untuk merangkumi peraturan umum kepada hampir semua jenis perusahaan dan meletakkan liabiliti menjaga keselamatan dan kesihatan kepada banyak pihak selain majikan. Oleh yang demikian, Akta Kilang dan Jentera 1967 tidak dimansuhkan¹⁸ dan sekiranya terdapat peruntukan yang bertentangan antara kedua-dua akta ini, AKKP akan diberikan keutamaan.¹⁹

PEMAKAIAN *COMMON LAW* BERKAITAN UNDANG-UNDANG KESIHATAN PEKERJAAN DI MALAYSIA

Dengan terbentuknya akta tersebut, kebanyakan liabiliti penjagaan kesihatan tempat kerja telah dijadikan statutori. Namun begitu, di negara kita yang telah merdeka dan bebas mengguna pakai undang-undang sendiri, pemakaian *common law* dan peraturan ekuiti dari England masih merupakan sebahagian daripada undang-undang Malaysia tertakluk pada kewujudan statut tempatan. Perkara ini jelas tertera dalam seksyen 3 dan 5 Akta Undang-undang Sivil 1956.

Namun begitu, pemakaian prinsip undang-undang Inggeris adalah terhad kerana akan hanya terpakai jika ketiadaan statut tertentu di Malaysia sahaja. Dalam kes *Yeap Cheah Neo lwn Cheng Neo*,²⁰ mahkamah telah menunjukkan sikap yang liberal dalam mengaplikasikan undang-undang Inggeris di sini. Menurut mahkamah, undang-undang Inggeris hanya akan diguna pakai jika sesuai dengan keadaan tempatan sahaja. Liabiliti majikan, misalnya, untuk menjaga keamanan atau mental pekerja terhadap sebarang tekanan kerja hingga menjejaskan kesihatan tidak wujud. Oleh itu, prinsip *common law* boleh dipakai di sini.

16 Bahagian V AKKP 1994

17 Bahagian VI AKKP 1994

18 Seksyen 2(1) AKKP 1994 memperuntukkan bahawa AKKP 1994 hanya bersifat tambahan dan tidak mengurangkan peruntukan mana-mana akta lain berhubungan keselamatan dan kesihatan pekerjaan

19 Seksyen 2(2) AKKP 1994

20 (1872) 1 Ky.16

Oleh itu, beberapa prinsip “kecuaian” dalam kes *Donoghue lwn Stevenson*²¹ di England, masih diterima pakai di Malaysia melalui seksyen 3 dan 5 Akta Undang-undang Sivill 1956. Antara aspek yang terlibat termasuklah:

- a) adakah tanggungjawab untuk berhati-hati wujud?;
- b) apakah tahap tugas yang terkandung dalam perkara yang yang perlu berhati-hati;
- c) adakah tugas tersebut telah dilanggar?; dan
- d) adakah pelanggaran tugas tersebut telah menyebabkan kecederaan atau kerugian yang boleh dituntut.

Jika fakta kes ini diamati sepintas lalu, pemakaian prinsip dalam kes ini adalah tentang liabiliti yang dikenakan kepada pengeluar produk kepada pengguna dan bukan liabiliti majikan kepada pekerja. Dalam kes ini, Mahkamah House of Lords memutuskan bahawa pengeluar produk di pasaran bertanggungjawab memastikan barang yang dikeluarkan bebas daripada sebarang kecacatan serta selamat untuk penggunaan. Prinsip liabiliti terhadap produk dalam kes ini telah diperluas kepada tanggungjawab majikan kepada pekerja. Seperti pengeluar bertanggungjawab kepada pengguna sebagai jirannya, majikan juga dianggap bertanggungjawab terhadap pekerja atas kapasiti yang sama sebagai jiran.²²

Oleh yang demikian, di samping tugas statutori yang dikenakan kepada majikan dan beberapa pihak yang berurusan dengan pekerjaan seperti pembekal, pereka bentuk dan pengilang untuk menjaga kesihatan pekerja, masih terdapat liabiliti *common law* yang berkuata terhadap mereka. Tindakan undang-undang terhadap majikan atau pihak tersebut boleh dibuat berasaskan prinsip yang telah dinyatakan dalam kes yang dijelaskan sebelum ini. Namun begitu, berbeza dengan tuntutan untuk skim pampasan, pekerja yang menuntut di bawah *common law* akan menanggung beban pembuktian untuk menunjukkan bahawa sebarang kecederaan, penyakit atau kematian yang berlaku atas kesalahan majikan.

PIAWAIAN PERTUBUHAN BURUH ANTARABANGSA (ILO) DAN UNDANG-UNDANG DI MALAYSIA

ILO yang telah ditubuhkan pada tahun 1919 telah mengeluarkan beberapa konvensyen dan cadangan tentang penjagaan kesihatan pekerja. Antaranya beberapa konvensyen yang dikeluarkan untuk aktiviti pekerjaan yang tertentu

21 [1932] AC 562

22 Barret and Howell. Occupational Health and Safety Law: Text and Materials. 2000. Cavendish Publishing Limited. London, hlm 44-45

misalnya, Convention on the Prohibition of the Use of White Phosphorus in the Manufacture of Matches, The White Lead (Painting) Convention 1921 No. 19, Prevention of Anthrax, Recommendation No. 3, Convention No. 136 1971, Guarding of Machinery (Convention No. 119 1963) dan konvensyen tentang radiasi (Convention 115, 1960). Malaysia tidak meratifikasikan kesemua konvensyen ini, sebaliknya hanya mengadakan beberapa peraturan tentang penjagaan kesihatan melibatkan aktiviti tersebut.

Konvensyen yang utama yang dikeluarkan oleh ILO tentang kesihatan pekerjaan ialah Occupational Safety and Health and the Working Environment Convention 1981 (Convention 155). Dalam konvensyen ini, ILO telah meletakkan beberapa panduan tentang habuk mineral, kawalan pendedahan bunyi, penyenggaraan asbestos, pemagaran jentera dan sebagainya. Malaysia yang telah menjadi negara anggota ILO tidak pula meratifikasikan konvensyen ini. Persoalan yang timbul ialah, sama ada standard penjagaan kesihatan pekerjaan di Malaysia berada pada tahap yang rendah apabila kerajaannya tidak meratifikasikan konvensyen yang penting ini. Perkara ini dapat dirungkaikan dengan menganalisis beberapa statut berkenaan penjagaan kesihatan pekerjaan di negara ini.

Di Malaysia, Akta Kilang dan Jentera 1967 yang dibentuk berasaskan Factories Act 1961 di England telah menguatkuasakan beberapa peraturan tentang kawalan bunyi bising,²³ habuk mineral,²⁴ pemagaran jentera,²⁵ proses asbestos,²⁶ keselamatan operasi kerja bangunan²⁷ pemagaran premis perkilangan, penyenggaraan jentera dan penjagaan jentera perusahaan supaya sentiasa selamat digunakan. Pembentukan AKJ 1967 dan peraturan tersebut merupakan satu permulaan yang penting untuk penggubalan undang-undang tentang penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerja. Peraturan yang dikuatkuasakan di bawah AKJ 1967 tersebut sedikit sebanyak telah memenuhi piawaian ILO yang ditetapkan di bawah Convention No 155 ini. Namun begitu, undang-undang yang dibentuk dan konvensyen yang dikeluarkan oleh ILO ini lebih banyak menumpukan penjagaan keselamatan sahaja pemagaran jentera, pemagaran premis, penyenggaraan dan penjagaan jentera serta operasi kerja bangunan. Penjagaan kesihatan hanya wujud secara langsung dalam peraturan tentang habuk mineral, proses asbestos dan kawalan bunyi bising.

Apabila AKKP dibentuk pada tahun 1994, terdapat beberapa peraturan lagi yang ditambah di bawah akta ini, iaitu:

23 Peraturan 1989, PU(A) 11/89 dipinda oleh PU(A)106/89

24 Peraturan 1989, PU(A) 2/89 dipinda oleh PU(A)105/89

25 Peraturan 1970, PU(A) 10/70 disemak semula oleh PU(A)113/83

26 Peraturan 1986, PU(A) 289/86

27 Peraturan 1986, PU(A) 328/86

- a) Peraturan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (Pengelasan, Pembungkusan dan Pelabelan Bahan Kimia Berbahaya) 1997;
- b) Peraturan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (Pegawai Keselamatan dan Kesihatan) 1997;
- c) Perintah Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (Larangan Penggunaan Bahan) 1999;
- d) Peraturan-peraturan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (Penggunaan dan Standard Pendedahan Bahan Kimia Berbahaya Kepada Kesihatan) 2000; dan
- e) Peraturan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (Pemberitahuan Mengenai Kemalangan, Kejadian Berbahaya, Keracunan Pekerjaan dan Penyakit Pekerjaan) 2004.

Walaupun Malaysia tidak meratifikasikan konvensyen tersebut, sekali gus tidak terikat untuk mematuhi, sebagai sebuah negara anggota ILO, Malaysia telah cuba memenuhi tanggungjawab menjaga kesihatan pekerjaan sebagai tanggungjawab moral atau tanggungjawab sosial.²⁸ Dapat disimpulkan dengan melihat kepada peruntukan yang wujud dalam AKKP 1994 serta peraturan yang didapati banyak memenuhi kehendak konvensyen. Tambahan pula, peraturan yang dikeluarkan di bawah AKKP 1994 ini banyak menumpukan soal penjagaan kesihatan dan menyentuh tentang penggunaan bahan kimia.

Peruntukan lain di bawah Convention 155 berkenaan dengan penjagaan kesihatan tempat kerja ialah Artikel 4 Convention No 155 yang menyatakan tentang badan yang bertanggungjawab dalam membincangkan polisi penjagaan kesihatan pekerjaan dan mempunyai wakil daripada setiap pihak yang berkepentingan, iaitu majikan, pekerja dan badan kerajaan. Peruntukan berkenaan perkara demikian terkandung dalam Bahagian III AKKP 1994²⁹ yang menyatakan tentang penubuhan Majlis Kebangsaan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan yang dianggotai oleh tiga orang wakil majikan, tiga orang wakil pekerja dan tiga orang atau lebih daripada organisasi atau badan profesional yang aktivitiinya berhubungan dengan keselamatan dan kesihatan pekerjaan. Majlis ini seterusnya dikehendaki mengadakan perbincangan dengan pihak pekerja dalam mewujudkan polisi keselamatan perusahaan. Di samping itu, peruntukan AKKP 1994 terpakai kepada hampir semua jenis

28 Ini menyokong pendapat Kamal Halili Hassan Undang-undang Keselamatan Industri: Piawai ILO dan Malaysia. *The Malayan Law Journal Articles*. [2002] 1 MLJ 1xxxiv; 1 MLJA 84

29 Seksyen 8 – 13 AKKP 1994

perusahaan di Malaysia³⁰ dan peruntukan ini memenuhi ciri Convention No 155 yang menghendaki undang-undang penjagaan kesihatan ini meliputi lebih ramai pekerja. Tambahan pula, Pekeliling Majikan No.1 Tahun 2005, Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969 yang telah meminda gaji siling untuk kelayakan caruman daripada RM2000 ke RM3000 telah meluaskan liputan akta dan ini seterusnya membolehkan lebih ramai pekerja mendapat perlindungan di bawah PERKESO. Pindaan ini sekali gus memenuhi kehendak ILO supaya lebih ramai pekerja diberikan perlindungan daripada bencana kerja.³¹

Peruntukan AKKP 1994 yang lain yang meletakkan liabiliti yang sama dengan Convention No 155 ialah seksyen 15–18 AKKP yang memperuntukkan tentang kewajipan majikan terhadap pekerja untuk memastikan tempat kerja, jentera, peralatan dan penyenggaraan kerja berada dalam keadaan yang selamat tanpa risiko kepada kesihatan. Peruntukan ini sejajar dengan Artikel 16 Convention No 155 yang menekankan perkara yang sama. Dalam konteks AKKP 1994, majikan hendaklah memastikan keselamatan dan kesihatan di tempat kerja “setakat yang praktik”, manakala frasa yang digunakan dalam Convention No 155 ialah “setakat yang boleh dipraktikkan secara munasabah” (*so far as reasonably practicable*).³² Seksyen 15 AKKP 1994 menyatakan tentang kewajipan am majikan bahawa:

Adalah menjadi kewajipan tiap-tiap majikan dan tiap-tiap orang yang bekerja sendiri untuk memastikan, setakat yang praktik, keselamatan, kesihatan dan kebajikan semasa bekerja semua pekerjanya.

Seterusnya, “setakat yang praktik” (*so far as is practicable*) tidak diberikan definisi seterusnya dalam akta, tetapi seksyen 2 AKKP 1994 telah memberikan penjelasan tentang “boleh dipraktikkan” (*practicable*), iaitu:

- a) teruknya bahaya atau risiko yang terlibat;
- b) keadaan pengetahuan mengenai bahaya atau risiko itu dan apa-apa cara untuk menghapuskan atau mengurangkan bahaya atau risiko itu;
- c) ada tidaknya dan kesesuaian cara untuk menghapuskan atau mengurangkan bahaya atau risiko itu; dan

30 Jadual Pertama AKKP 1994 meliputi sebahagian besar jenis industri yang wujud di Malaysia dan hanya mengecualikan pekerja di kapal maritime dan angkatan tentera

31 Artikel 2 Convention 155. Individual Observation Concerning Workmen’s Compensation (Accidents) Convention, 1925 (No 17) Malaysia. 2007 telah mendapat komen yang positif tentang kenaikan paras syiling ini walaupun Malaysia masih terpaksa menjustifikasi keadaan di mana pekerja berpendapatan RM3000 ke atas tidak diliputi. Justifikasi yang diberikan ialah kebanyakan pekerja manual berpendapatan tidak sampai RM2000 sebulan dan mereka adalah kekal dilindungi oleh akta walaupun telah berpendapatan melebihi paras syiling.”

32 Kamal Halili Hassan, “Undang-undang Keselamatan Industri: Piawaian ILO dan Malaysia” dlm *The Malaysian Law Journal* Articles. 1 *MLJ* 1xxxiv; 1 *MLJA* 84, 2002.

- d) kos untuk menghapus atau mengurangkan bahaya atau risiko itu.³³

Perkara liabiliti ini berkaitan rapat dengan latar belakang pengetahuan semasa majikan tentang perkara yang diketahui dan sepatutnya diketahui³⁴. Dalam kes *Marshall lwn Gotham Co. Ltd*,³⁵ mahkamah menjelaskan bahawa sesuatu amaran atau peraturan biasa yang diamalkan tidak akan dikatakan sebagai sesuatu yang tidak munasabah. Oleh itu, sesuatu tanggungjawab mesti dilaksanakan kecuali sekiranya sesuatu yang tidak munasabah untuk dilakukan.³⁶ Beban pembuktian terhadap majikan untuk menunjukkan bahawa mereka telah mengambil segala langkah “setakat yang praktik” dalam mempertahankan diri dan langkah lain yang tidak diambil adalah tidak munasabah apabila didakwa bahawa telah melanggar liabiliti yang dikenakan dalam seksyen 15.

Bagi pihak pekerja, tanggungjawab untuk menjaga keselamatan dan kesihatan tetap dikenakan dengan memberikan kerjasama terhadap majikan dalam menggunakan alatan keselamatan dan menyertai latihan yang diadakan. Perkara ini dinyatakan dengan jelas dalam seksyen 24-25 AKKP 1994 dan mempunyai persamaan dengan semangat yang sama dengan ILO kerana Convention No 155 juga mempunyai peruntukan sedemikian dalam artikel 19.

Jika dilihat beberapa peraturan lain di bawah Akta Kilang dan Jentera 1967 juga, kandungan peraturannya mempunyai semangat yang sama dengan Konvensyen ILO. Antaranya termasuklah Peraturan (Keselamatan, Kesihatan dan Kebajikan) Kilang dan Jentera 1970; Peraturan Kilang dan Jentera (Proses Asbestos) 1986; Peraturan Kilang dan Jentera (Pendedahan Bising) 1989 dan Peraturan Kilang dan Jentera (Habuk Galian) 1989. Kesemua peraturan ini memenuhi kehendak Convention No 155, yang bertujuan untuk menghalang sebarang ancaman kesihatan di tempat kerja. Polisi yang diambil kira oleh konvensyen supaya negara anggota mengambilnya sebagai polisi kebangsaan, iaitu semua jentera dan alatan yang digunakan, bahan kimia serta bahan fizikal dan biologi di tempat kerja adalah selamat untuk penggunaan.³⁷ Hal ini menunjukkan bahawa sejak pembentukan AKJ 1967 lagi dan peraturannya, undang-undang penjagaan keselamatan dan kesihatan di Malaysia adalah harmoni dengan apa-apa yang dikeluarkan oleh Konvensyen ILO, walaupun Malaysia tidak meratifikasikannya secara rasmi.

33 Semua elemen untuk mengukur “boleh dipraktikkan” di sini adalah sama dengan keputusan dalam kes *Edwards lwn National Coal Board* [1949] 1 KB, 704 iaitu, mengukur risiko dengan langkah-langkah yang perlu diambil untuk menghilangkan risiko tersebut.

34 Grace Xavier, *Health and Safety at Work*, [1996] 2 CLJ i

35 [1954] AC 360

36 Selwyn N M, *Selwyn’s Law of Employment*, Sixth edition, Butterworths, London, 1988, Chap. 12 hlm 356-357

37 Artikel 5(a) Convention 155. Artikel 16 juga menyatakan bahawa majikan bertanggungjawab agar tempat kerja, jentera, peralatan dan penyenggaraan kerja di bawah kawalan adalah selamat tanpa sebarang risiko pada kesihatan.

Seterusnya tentang usaha menghindari kemalangan, AKKP 1994 menyarankan penggubalan polisi sendiri oleh organisasi (*self-regulation*) tentang hebahan maklumat keselamatan dan kesihatan, penyediaan latihan keselamatan pada pekerja, kajian polisi dari semasa ke semasa, notis pembaikan, penyelidikan dan sebagainya. Dengan cara ini, tanggungjawab menjaga kesihatan tidaklah hanya dibebankan kepada pihak yang berkuasa sahaja untuk membuat pemantauan dan pemeriksaan. Organisasi sendiri yang lebih faham tentang keadaan pekerjaan bertanggungjawab memastikan keselamatan dan kesihatan dengan membentuk polisi dan peraturan dalaman tentang keselamatan dan kesihatan. Peruntukan ini juga sesuai dengan kehendak Artikel 6 dan 7 Convention 155 ILO.

Dalam Akta Kilang dan Jentera 1967 pula, pendekatan yang digunakan oleh akta untuk mengenakan liabiliti terhadap majikan dalam penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerjaan berbentuk umum sahaja. Seksyen 10 akta ini memperuntukkan bahawa mana-mana kilang hendaklah memastikan lantai, bumbung, platform, titi, takungan bahan buangan serta semua barang berada dalam keadaan selamat daripada segala risiko terhadap pekerja. Tahap liabiliti yang dikenakan dalam seksyen ini ialah "apa-apa cara yang munasabahnyanya praktik". Seterusnya, seksyen 11-18 akta memperuntukkan tentang membawa benda berat, persediaan menghadapi kebakaran dan penyelenggaraan jentera yang selamat. Jentera yang digunakan hendaklah mendapat perakuan kelayakan yang telah ditetapkan.³⁸

Sementara itu, seksyen 18 telah menyatakan bahawa sebarang jentera tidak boleh dibuat, dibaiki atau dipasang melainkan mengikut peraturan yang ada di bawah akta. Jentera juga tidak boleh diimport tanpa memenuhi syarat yang ada dalam peraturan. Antara peraturan yang menyentuh tentang penyelenggaraan jentera ialah Peraturan (Dandang Stim dan Pengandung Tekanan Tak Berapi) Kilang dan Jentera 1970; Peraturan Lif Letrik Penumpang-penumpang dan barang-barang) Kilang dan Jentera 1970 dan Peraturan (Pemagaran Jentera dan Keselamatan) Kilang dan Jentera 1970.

Dapat diperhatikan di sini bahawa pendekatan semua akta Malaysia di atas berbentuk pencegahan (*preventive*), iaitu menjaga keselamatan dan kesihatan pekerjaan dalam bentuk mengelakkan kejadian yang tidak diinginkan berlaku. Oleh itu, dalam setiap tanggungjawab yang dikenakan, akan terdapat peruntukan penalti jika tidak dipatuhi. Contohnya, akta mengenakan penalti sebanyak RM50 ribu atau penjara tidak melebihi dua tahun atau kedua-duanya sekali jika tanggungjawab menjaga keselamatan dan kesihatan pekerja yang tersenarai dalam seksyen 15-18 AKKP 1994 diabaikan oleh majikan.³⁹

38 Seksyen 19 AKJ 1967

39 Seksyen 19 AKKP 1994

KESIMPULAN

Sebagai kesimpulan, dapat dirumuskan bahawa ILO memandang serius isu keselamatan dan kesihatan pekerjaan dan mewujudkan satu standard atau piawaian yang patut dipatuhi oleh negara anggota. Secara teorinya, Malaysia, telah dilihat cuba mematuhi konvensyen yang dibuat oleh ILO walaupun tidak meratifikasikan Convention No 155. Hal ini kerana Recommendation 2006⁴⁰ yang dikeluarkan oleh ILO telah menyarankan bahawa polisi keselamatan dan kesihatan sesebuah negara patut mengambil kira Convention 155 sebagai panduan untuk membina, memelihara serta memeriksa standard undang-undang keselamatan dan kesihatan pekerjaan sesebuah negara. Untuk memenuhi saranan ini, undang-undang keselamatan dan kesihatan pekerjaan di Malaysia telah menyatakan secara khusus tentang liabiliti majikan, pengilang, pembekal dan pereka bentuk dalam AKJ 1967 dan AKKP 1994. Namun begitu, liabiliti yang dikenakan ini menjadi longgar apabila statut hanya mengehadkannya setakat yang praktik sahaja.

Dalam memenuhi hasrat ILO untuk menjaga keselamatan dan kesihatan pekerja, Malaysia juga mengguna pakai skim pampasan melalui Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969, untuk membayar pampasan kepada pekerja apabila berlaku sebarang penyakit, kemalangan atau kematian kepada pekerja. Tindakan ini memberikan ruang yang luas kepada pekerja untuk membuat tuntutan secara mudah tanpa perlu membuktikan kesalahan majikan. Namun begitu, Usaha murni ini perlu disertai dengan ketelitian bahawa skim ini dapat memberikan faedah kepada lebih ramai pekerja.

Untuk penguatkuasaan penjagaan kesihatan tempat kerja ini, Malaysia juga telah mengadakan peruntukan penalti jika terdapat keingkaran dalam mematuhi tanggungjawab menjaga kesihatan pekerjaan. Namun begitu, memenuhi standard yang dikeluarkan oleh ILO dari segi teori sahaja adalah tidak memadai. Peruntukan ini harus disertai dengan pelaksanaan yang sepenuhnya dengan kerjasama semua pihak terutama majikan dan badan yang bertanggungjawab.

RUJUKAN

Akta Kilang dan Jentera 1967.

Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994 dan peraturan-peraturannya.

Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969.

Barret and Howell, 2000. *Occupational Health and Safety Law: Text and Materials*. Cavendish Publishing Limited. London.

40 Artikel 1 dan 2 Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation 2006 (recommendation berkenaan rangkakerja yang disarankan untuk keselamatan dan kesihatan pekerjaan)

Grace Xavier, *Health and Safety at Work*, [1996] 2 *CLJ* i.

Kamal Halili Hassan, "Undang-undang Keselamatan Industri: Piawaian ILO dan Malaysia" dlm. *The Malay Law Journal Articles*. 1 MLJ 1xxxiv; 1 MLJA 84, 2002.

Laporan Tahunan PERKESO

Munkman J, 1990. *Employer's Liability at Common Law*. Edisi ke-11. London, hlm 16.

Occupational Safety and Health and the Working Environment Convention 1981 (Convention 155 ILO).

Portal Jabatan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan, Kementerian Sumber Manusia (JKKP) www.dosh.gov.my.

Pound, Roscoe, 1954. *An Introduction to the Philosophy of Law*. Edisi Semakan. Yale University Press, New Haven, hlm. 74-77.

Promotional Framework for Occupational Safety and Health Recommendation 2006.

Rampal KG, Noor Hassim Ismail, *Occupational Safety and Health in Malaysia*. 1996.

Selwyn N M, 1988. *Selwyn's Law of Employment*. Sixth edition, Butterworths, London, Bab. 12, hlm 356-57.

Soh Chee Seng, "Social Security: Concept and reality with reference to Malaysia" dlm. *Malay Labour Review* Volume 1, November 2007, Kementerian Sumber Manusia dalam laman sawang www.mohr.gov.my/sohchee.pdf. (28 Mei 2009).

Tebbit M., 2002. *Philosophy of Law: An Introduction*. Routledge: London. hlm. 22.

Wallace, M.J. and Fay C.H., 1998. *Compensation Theory and Practice*. Edisi ke-2, PWS-Kent Publishing Co. Massachusetts, USA, hlm 16.

Wu Min Aun, 2006. *Industrial Relations Law of Malaysia*. Petaling Jaya: Longman, hlm 14.