

LIABILITI PENJAGAAN KESELAMATAN DAN KESIHATAN PEKERJAAN: PERKEMBANGAN UNDANG-UNDANG DARI *COMMON EMPLOYMENT* KEPADA AKTA KESELAMATAN DAN KESIHATAN PEKERJAAN 1994

LIABILITY ON OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH CARE: THE LEGAL DEVELOPMENT FROM COMMON EMPLOYMENT TO OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH ACT 1994

Che Thalbi Md. Ismail¹

¹ School of Law, UUM College of Law, Government and International Studies, Universiti Utara Malaysia.
Email: chet1048@uum.edu.my

Accepted date: 16-12-2018

Published date: 31-12-2018

To cite this document: Md. Ismail, C. T. (2018). Liabiliti Penjagaan Keselamatan Dan Kesihatan Pekerja: Perkembangan Undang-Undang Dari *Common Employment* Kepada Akta Keselamatan Dan Kesihatan Pekerja 1994. *International Journal of Law, Government and Communication*. 3 (13), 122-133.

Abstrak: Zaman kemelesetan ekonomi yang melanda dunia pada ketika dahulu menyebabkan penjagaan keselamatan dan sosial pekerja kurang dititikberatkan. Ini menjadikan persekitaran kerja yang merbahaya dan tidak sihat menjadi perkara yang biasa. Namun, di sebalik fenomena di atas, bibit-bibit perjuangan untuk mewujudkan satu sistem keselamatan dan kesihatan yang sempurna tetap wujud. Untuk menuntut ganti rugi, pekerja mesti membuktikan kesalahan majikan yang menyebabkan kecederaan yang dialami. Elemen ini menyebabkan undang-undang ini lebih kelihatan mempunyai semangat yang sama dengan common law di Britain. Pemakaian common law ini tidak banyak membantu pihak pekerja dalam membuat tuntutan, bahkan tuntutan kesihatan juga hanya dianggap sebagai kes keselamatan lain yang tidak diberi platform tersendiri dibuat tuntutan. Doktrin ‘common employment’, kecuiaan serta dan andaian kewujudan risiko amat kuat menguasai keputusan mahkamah dan banyak menyekat peluang pekerja untuk mendapatkan pampasan pada waktu ini. Oleh itu, Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerja 1994 (AKKP 1994) telah meletakkan liabiliti ke atas pihak-pihak yang bertanggungjawab, terutama ke atas majikan untuk menjaga keselamatan dan kesihatan pekerja. Selain itu, pekerja boleh memilih untuk membuat tuntutan di bawah tort majikan, atau pihak yang terlibat, didenda kerana melanggar liabiliti dalam akta.

Kata Kunci: *Common Employment*, Andaian Kewujudan Risiko, Kecuaian Serta

Abstract: *The global economic recession some time ago made the occupational environment concern, left unattended. Further, this recession caused the unsecure and hazardous workplace, became common to society. Nevertheless, despite the above phenomenon, the fight for a perfect occupational safety and health system was always there. To claim for a compensation, a workman must establish that it is the employer's fault which caused the injury. This shows that the principle still adopted the similar spirit with common law in Britain. The application of the common law principle did not really help the workmen in their claim, further, the safety and healthcare claim was considered as equivalent to other kinds of claims which was not given a separate platform. The 'common employment' doctrine, contributory negligence and assumption of risk, still strongly influence the court in making the decisions and restrict the workmen's chances in getting the compensation. Hence, with the enactment of the Occupational Safety and Health Act 1994, the law has placed the liability on all the related parties, especially on the employer to safeguard the safety and health of workers. Besides that, the workers also will have the choices to make claim the tortious liability of the employer, or the involving parties be fined for breach of the statutory liability.*

Keywords: Common Employment, Assumption of risk, Contributory Negligence

Pengenalan

Undang-undang keselamatan dan kesihatan pekerjaan banyak dipengaruhi oleh faktor sejarah dan perkembangan sosial, politik serta perindustrian. Faktor-faktor ini mempengaruhi perkembangan undang-undang keselamatan dan kesihatan pekerjaan dan seterusnya memperlihatkan tindakbalas undang-undang dalam memberi perlindungan kepada golongan pekerja serta menyediakan garis panduan liabiliti majikan. Oleh yang demikian, penulis akan membincangkan tentang perkembangan awal sejarah undang-undang keselamatan dan kesihatan pekerjaan dalam *common law* serta seterusnya undang-undang statutori dalam perkara ini. Selain itu, penulis juga akan menyelami undang-undang statutori yang lebih menyediakan platform yang lebih baik kepada golongan pekerja untuk membuat tuntutan tidak hanya kepada majikan, tetapi juga kepada pihak lain yang mempunyai liabiliti berkaitan dengan pekerjaan.

Isu keselamatan dan kesihatan pekerjaan masih menjadi agenda yang penting kepada sesebuah negara dan beberapa badan dunia seperti Pertubuhan Kesihatan Sedunia (WHO) dan Pertubuhan Buruh Antarabangsa (ILO). WHO menyatakan bahawa kadar kematian, kemalangan dan kejadian penyakit pekerjaan masih lagi tinggi dan ia telah menjejaskan pencapaian ekonomi serta mengakibatkan penderitaan golongan pekerja di seluruh dunia. Hanya 10 – 15 peratus pekerja yang mendapat menikmati tahap persekitaran pekerjaan yang mencapai tahap yang memuaskan (WHO, 2009). Apa yang lebih mengejutkan, satu kajian dalam tahun 1986 oleh Stapleton (Stapleton, 1986) telah mendedahkan bahawa bilangan tuntutan yang melibatkan penyakit pekerjaan di Britain adalah lebih tinggi dibandingkan dengan bilangan tuntutan kemalangan pekerjaan. Dari bilangan tuntutan ini, menunjukkan tahap penajaan kesihatan yang rendah semasa bekerja (Johnston. R, 1997).

Secara umumnya, liabiliti majikan dalam undang-undang merangkumi ketiga-tiga aspek keselamatan, kesihatan dan kebajikan pekerja. Oleh yang demikian, definisi perkataan 'keselamatan' juga perlu dilihat dengan lebih meluas kerana keselamatan yang tidak terjaga

boleh memberi kesan kepada keadaan kesihatan. Perkara di sebaliknya juga boleh berlaku di mana kesihatan yang tidak terjaga boleh menjejaskan keselamatan. Keadaan ini boleh terjadi apabila terdapat kekurangan alatan keselamatan di tempat kerja, contoh topeng muka, dan seterusnya mengakibatkan tahap kesihatan yang rendah di tempat kerja. Apabila kesihatan terjejas, individu tersebut mungkin juga tidak lagi menghiraukan bahaya keselamatan sama ada keselamatan diri sendiri atau orang lain apabila tidak mengambil tahu tentang arahan keselamatan yang diberikan.

Oleh yang demikian, kertas kerja ini akan membincangkan tentang perkembangan undang-undang yang mengenakan liabiliti-liabiliti penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerjaan di era *common law*, sebelum liabiliti statutori diwujudkan di banyak negara kemudiannya. Seterusnya, kertas ini akan membincangkan liabiliti yang dikenakan tidak hanya kepada majikan, tetapi juga pihak lain yang berkaitan dengan pekerjaan seperti pembekal, pengilang dan pihak bertanggungjawab lain.

Liabiliti Majikan di bawah *Common Law*

Sejarah perjuangan dalam menuntut hak-hak pekerja dalam aspek keselamatan dan kesihatan pekerjaan adalah perjuangan yang panjang dan melalui beberapa era mencabar. Perkembangan perjuangan ini banyak dipengaruhi oleh politik, ekonomi dan perkembangan perindustrian di negara-negara maju. Untuk menunjukkan pengaruh-pengaruh ini dalam perkembangan undang-undang keselamatan dan kesihatan pekerjaan, aspek sejarah di beberapa negara yang mendahului perkembangan di bidang ini akan dinyatakan iaitu di Britain serta Amerika Syarikat.

Sebelum perjuangan untuk perlindungan keselamatan dan kesihatan bermula pada abad ke-19, undang-undang secara umumnya kurang menyebelahi pekerja. Ini dapat dilihat melalui pemakaian doktrin *common employment*, kecuaiian sertaan (*contributory negligence*) dan risiko yang diandaikan (*assumption of risk*) sangat menebal sebelum kemunculan mana-mana perlindungan sosial (Johnstone R, 1997; Reese C.D. 2003). Mengikut doktrin *common employment* ini, majikan tidak akan bertanggungjawab terhadap kecederaan atau kecacatan yang berlaku kepada pekerjanya semasa pekerjaan disebabkan kerosakan jentera atau alatan pekerjaan atau disebabkan kecuaiian rakan sekerja lain. Ini kerana majikan tidak diandaikan oleh undang-undang untuk menjaga keselamatan dan kesihatan pekerja lebih dari apa yang dilakukan terhadap dirinya. Pekerja juga tidak diandaikan untuk melakukan tindakan yang boleh dipralihat akan mencederakan dirinya.

Walau bagaimanapun, pemakaian doktrin ini mula dihadkan dengan pengenalan *Employer's Liability Act 1880* di Britain apabila majikan dipertanggungjawabkan ke atas kecederaan atau kecacatan yang disebabkan oleh penggunaan alatan di premis pekerjaan majikan (Wilkinson C, 2001). Malangnya, akta ini tidak banyak menolong pihak pekerja dalam mendapatkan perlindungan kerana liabiliti tersebut tidak wujud lagi jika alatan atau mesin yang dipakai semasa pekerjaan tersebut diketahui kecacatannya oleh pekerja. Akta ini juga tidak memberi sebarang peruntukan untuk pekerja terhadap penyakit pekerjaan.

Pemakaian doktrin ini dapat dilihat di Britain dalam kes *Priestley v Fowler* (1837) 3 M&W 1; 150 ER 1030. Mengikut doktrin ini juga, tanggungjawab pada majikan ini hanya dikenakan jika kecederaan berlaku pada orang luar yang bukan pekerjanya. Dalam kes ini, majikan didapati tidak bertanggung untuk membayar gantirugi kepada pekerja yang mendapat

kecederaan semasa pekerjaan kerana pekerja tersebut dianggap telah mengetahui risiko dan bahaya memandu van yang membawa muatan berlebihan yang menyebabkan kemalangan itu.

Doktrin kecuaiian sertaan (*contributory negligence*) juga merupakan satu pembelaan yang sangat kuat boleh digunakan oleh pihak majikan. Di sini, majikan boleh mengelak dari membayar pampasan pada pekerja secara sepenuhnya apabila pekerja mendapat kemalangan atau penyakit jika majikan dapat menunjukkan bahawa pekerja adalah sama-sama menyumbang atau sama-sama cuai hingga berlakunya kemalangan atau penyakit tersebut. Sandra (Sandra A, 2000) menyatakan bahawa pemakaian *common law* ini di Amerika pada awal 1900 juga langsung tidak menolong pekerja dalam mendapatkan pampasan apabila berlaku kemalangan atau sebarang kecacatan disebabkan pekerjaan dan seterusnya menyebabkan ramai pekerja tidak terbela. Dengan pemakaian doktrin ini, penulis mendapati bahawa golongan pekerja mempunyai ruang yang terlalu sempit untuk membuat tuntutan.

Seterusnya, doktrin yang juga menjadi alasan pembelaan yang kuat kepada majikan untuk mengelak daripada membayar pampasan adalah andaian bahawa risiko telah wujud atau *assumption of risk* (Scott R, 1997). Mengikut doktrin ini, majikan tidak perlu membayar pampasan atas sebarang kemalangan atau penyakit yang menimpa pekerja dengan menyatakan bahawa pekerja sepatutnya telah tahu atau dapat menjangkakan risiko dan bahaya yang akan dihadapinya apabila bekerja. Doktrin ini juga menyatakan bahawa persekitaran bahaya semasa pekerjaan sememangnya telah diketahui oleh pekerja dan pengetahuan yang demikian itu tidak membolehkan tuntutan oleh pekerja yang mendapat penyakit atau kecederaan disebabkan keadaan itu. Oleh itu, jika pekerja tersebut mendapat sebarang kemalangan atau penyakit, pekerja tidak boleh lagi menuntut liabiliti majikan atau berhujah menyatakan bahawa majikan telah melanggar liabiliti untuk menjaga keselamatan dan kesihatannya.

Sejarah bagaimana doktrin-doktrin di atas lupus secara perlahan-lahan serta tidak lagi menjadi alasan kepada majikan untuk mengelakkan diri dari sebarang liabiliti dan seterusnya kewujudan skim pampasan pekerja diterangkan seterusnya di bawah. ILO, yang merupakan tapak yang lebih kukuh untuk pembelaan hak-hak pekerja termasuk kepada perlindungan keselamatan dan kesihatan juga akan dihuraikan.

Perkembangan Liabiliti Statutori

Di Britain, undang-undang perlindungan pekerjaan telah bermula lama dulu dengan *Health and Morals of Apprentices Act 1802* (Johnstone, 1997). Akta ini, walau bagaimanapun, lebih banyak menyentuh tentang perlindungan kepada hamba kanak-kanak miskin yang bekerja dalam sektor perindustrian kapas. Bentuk perlindungan yang ditekankan pada awal abad ke-19 ialah tentang perlindungan pada pekerja wanita dan kanak-kanak. Antara bentuk perlindungan yang diperkenalkan ialah tentang waktu rehat dan cuti kerana pekerja bekerja tanpa hari cuti dan bekerja sehingga 16 jam dalam sehari. Perlindungan lain yang diperuntukkan dalam akta ini ialah mengawal keadaan-keadaan persekitaran pekerjaan yang teruk seperti menyediakan penginapan yang berasingan untuk lelaki dan perempuan, tingkap untuk peredaran udara dan tempat bekerja yang dibersihkan selalu (Munkman J, 1990).

Perlindungan yang diberikan dalam Akta 1802 ini seterusnya ditambahbaik setelah akta ini diganti dengan *The Cotton Mills Act 1819*. Di era ini bermula campurtangan kerajaan dalam penjagaan kesihatan pekerjaan dengan mengadakan peraturan tentang had waktu bekerja. Namun, dalam akta yang baru ini, skop perlindungan yang diberikan hanyalah kepada pekerja

dalam industri kapas sahaja. Had umur pekerja kanak ditetapkan setakat 9 tahun sahaja. Perlindungan yang diberikan ditambah iaitu waktu rehat, cuti yang dipanjangkan serta had waktu bekerja ditetapkan 12 jam sehari. Penulis mendapati bahawa kedua-dua akta ini memberi perlindungan yang amat terhad iaitu kepada pekerja industri kapas dan perlindungan yang diberikan juga amat sedikit iaitu lebih kepada mengurangkan beban bekerja dan memperbaiki persekitaran pekerjaan yang terlalu teruk. Selain itu, perlindungan yang diberikan juga hanya merangkumi aspek kebajikan pekerja dan sedikit mengenai keselamatan pekerja (Wilkinson C, 2001). Akta langsung tidak menyentuh tentang aspek kesihatan pekerja, apatah lagi tentang tuntutan apa-apa bentuk pampasan jika berlaku sebarang perkara yang tidak diingini kepada pekerja.

Dekad 1830an adalah zaman di mana era tuntutan kepada persekitaran pekerjaan yang lebih baik berlaku. Pada masa ini, pengaruh sosial, ekonomi dan politik memainkan peranan yang besar dalam perkembangan undang-undang ini. Selaras dengan ini, Akta 1819 telah digantikan dengan *Factory Regulation Act 1833*. Akta 1833 ini merangkumi bukan sahaja pekerja industri kapas, tetapi industri tekstil pada keseluruhan. Perkara penting yang patut diberi perhatian dalam Akta 1833 ini ialah, pembentukan satu badan penyiasat khas (atau dipanggil inspektor) yang bebas dibentuk oleh pihak kerajaan untuk memantau persekitaran pekerjaan dan mengenakan denda sekiranya peraturan tidak dipatuhi (Raffle, Lee, McCallum, 1987). Seterusnya, pada tahun 1844 satu lagi akta baru dibentuk dengan mengenakan piawaian minimum untuk keselamatan pekerja. Di sini, sudah terdapat peruntukan tentang pemagaran jenis-jenis jentera dan mesin yang merbahaya.

Di samping liabiliti majikan yang dijadikan secara statutori ini, tuntutan pekerja terhadap majikan di bawah undang-undang tort juga sudah bermula. Tuntutan pekerja terhadap majikan di bawah undang-undang kecuaiian bermula dengan kes *Priestley v Fowler (1837)* 3 M&W 1; 150 ER 1030. Namun begitu, pengaruh doktrin *common employment* yang masih menebal pada masa ini menyebabkan majikan masih dapat mengelakkan liabiliti. Dalam kes ini, seorang pekerja telah mendapat kecederaan dalam kemalangan semasa memandu kenderaan majikannya yang membawa muatan yang berlebihan. Mahkamah Rayuan di sini tidak membenarkan tuntutan pampasan oleh pekerja atas alasan bahawa hubungan majikan tidak mengandaikan majikan tersebut menjaga keselamatan pekerja lebih dari yang secara munasabahnyanya dilakukan untuk dirinya. Pekerja pula tidak diandaikan menerima risiko untuk perkara yang membahayakan dirinya dan secara tidak langsung, boleh menolak untuk membuat perkara yang dirasakan membahayakan dirinya. Oleh itu, jika pekerja berbuat sesuatu yang telah dijangkakan membahayakan dirinya, pekerja sendiri akan menanggung akibatnya.

Kes ini mempunyai justifikasi yang tersendiri untuk tidak meletakkan liabiliti ke atas majikan untuk bertanggungjawab ke atas pekerja yang mendapat kecederaan tersebut. Lord Abinger dalam kes ini menjelaskan bahawa:

But, in truth the mere relation of the master and the servant never can imply an obligation on the part of the master to take more care of the servant than he may reasonably be expected to do of himself. He is no doubt, bound to provide for the safety of his servant in the course of his employment, to the best of the judgement, information and belief. The servant is not bound to risk his safety in the service of his master, and may, if he thinks fit, decline any service in which danger may be incurred, if not in all, he is just as likely to be acquainted with the probability and extent of it as

the master. In that sort of employment, especially... the plaintiff must have known as well as his master, and probably better whether the van was sufficient, whether it was overloaded, and whether it was likely to carry him safely.

Oleh yang demikian, justifikasi kenapa tuntutan ini ditolak ialah, membenarkan tuntutan ini akan bermaksud bahawa, pekerja akan digalakkan atau dibenarkan untuk mengabaikan sifat berhati-hati dan melihat sebarang amaran atau bahaya, atau melakukan kecuaiian semasa bekerja. Pekerja sepatutnya, dalam menjalankan tugas, lebih mampu untuk pralihat terhadap sebarang yang mungkin menyimpannya dan tugas ini tidak boleh diletakkan ke atas majikan sahaja. Dalam kes di atas, pekerja tersebut sepatutnya dapat berfikir untuk menjaga keselamatan diri sendiri dengan tidak membawa van yang terlebih muatan itu.

Di sebalik andaian bahawa pekerja sendiri (bukan majikan) akan menanggung dari tindakannya dalam pekerjaan, mahkamah juga cuba untuk mengenakan liabiliti majikan dalam keadaan tertentu. Mahkamah House of Lords telah menyatakan had liabiliti majikan dalam doktrin ini dalam kes *Bartonshill Coal Co v. Reid* (1858) 3 Macq 266 dengan mencadangkan bahawa terdapat terma tersirat dalam kontrak pekerjaan bahawa pekerja hanya bersetuju untuk menerima dan bersedia menghadapi sebarang kemalangan atau kecederaan yang merupakan akibat yang biasa dalam pekerjaan tersebut (*natural consequences of employment*). Oleh itu, majikan akan bertanggungjawab terhadap kecacatan atau kecederaan yang tidak dijangkakan dalam pekerjaan termasuk yang disebabkan oleh rakan sekerja. Oleh itu, pemakaian *common employment* cuba ditolak di sini atas alasan kepentingan awam. Walau bagaimanapun, ini masih memberi maksud bahawa, pemakaian doktrin *assumption of risk* masih wujud.

Sebelum undang-undang pampasan pekerja dibentuk, terdapat beberapa lagi akta lain yang cuba memberi perlindungan kepada pekerja dengan mengenakan liabiliti statutori tentang penjagaan keselamatan dan kesihatan ke atas majikan. Akta-akta lain yang dibentuk merangkumi keselamatan aktiviti pekerjaan berbeza misalnya perlombongan, pembinaan jalan, pertanian dan pekerjaan dalam kedai. Antaranya *Factory and Workshop Act of 1878* di mana pemakaiannya merangkumi industri pembuatan tembikar dan logam termasuk tembaga dan *Coal Mines Act 1972* yang meliputi industri perlombongan. Dalam Akta 1878 ini, tanggungjawab pemantauan kesihatan pekerjaan telah ditekankan ke atas majikan dalam akta ini, daripada pembayaran pampasan yang melibatkan kos yang lebih tinggi. Akta 1878 ini kemudian digantikan dengan *Factory and Workshop Act 1901* yang meliputi penjagaan keselamatan dan kesihatan di kilang. Namun begitu, akta-akta ini hanya merangkumi garis panduan penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerjaan tanpa menyatakan kemudahan tuntutan pampasan. *Employers' Liability Act 1880* pula dibentuk dengan mengenakan tanggungan majikan terhadap sebarang kemalangan atau kecacatan yang berlaku ke atas pekerja disebabkan kerosakan mesin atau alatan lain dalam pekerjaan. Walau bagaimanapun, akta ini tidak mengenakan liabiliti tersebut sekiranya pekerja telah mengetahui tentang kerosakan itu.

Menyedari bahawa Akta 1880 meletakkan liabiliti yang terlalu terhad terhadap majikan dan liabiliti lain terhadap majikan yang berbentuk statutori tidak memberi perlindungan yang cukup pada pekerja, satu akta lain telah dibentuk dan merupakan perkara kemuncak dalam perjuangan menuntut perlindungan keselamatan dan kesihatan pekerjaan. Akta Pampasan Pekerja yang pertama dibentuk pada 1897 (*Workman's Compensation Act 1897*) telah memulakan pemakaian doktrin liabiliti tegas apabila majikan diwajibkan membayar

pampasan pada pekerja yang ditimpa kemalangan disebabkan pekerjaan tanpa mengenakan tanggungjawab ke atas pekerja untuk membuktikan kesalahan majikan.

Di Malaysia, majikan diwajibkan untuk mencarum dalam skim insurans seperti yang di nyatakan dalam Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969 untuk membolehkan pekerja membuat tuntutan pampasan apabila berlaku sebarang kemalangan atau kematian disebabkan pekerjaan. Undang-undang pampasan pekerja ini beberapa kali disemak untuk memastikan faedah yang sepenuhnya pada pekerja seperti semakan pada tahun 1905 untuk meliputi lebih ramai pekerja. akta yang memperuntukkan liabiliti statutori tentang penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerjaan masih tetap diadakan selepas itu seperti *Factories Act 1961*.

Doktrin pengandaian kewujudan risiko (*assumption of risk*) pula telah mula tidak diterimapakai dalam kes *Joseph Smith (Pauper) v Charles Baker & Sons* [1891] AC 325 apabila Mahkamah House of Lords menjelaskan bahawa persetujuan seseorang pekerja untuk bekerja dengan pengetahuan tentang bahaya di tempat kerja tidak boleh diandaikan juga sebagai menerima segala risiko dan bahaya tersebut. Ini bermaksud, majikan tidak boleh lagi menggunakan alasan pembelaan *assumption of risk*. Doktrin kecuaiian sertaan (*contributory negligence*) pula dihapuskan terus dengan pembentukan *Law Reform (Contributory Negligence) Act 1945* dan melalui akta ini, pekerja dibenarkan menuntut pampasan walaupun pekerja tersebut bersama-sama cuai menyebabkan berlakunya kemalangan atau penyakit. Di sini, penyelidik menyimpulkan bahawa dengan bermulanya skim pampasan dan statut-statut ini, undang-undang Britain yang telah mula menjurus kepada penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerjaan secara serius.

Tambahan pula, *Law Reform (Personal Injuries) Act 1948* telah menghapuskan terus doktrin *common employment* dan majikan telah mula dikenakan tanggungjawab bersama (*vicarious liability*). *The National Insurance (Industrial Injuries) Act 1948* pula yang dibentuk menggantikan Akta Pampasan 1925 telah memperuntukkan tentang pampasan untuk kemalangan pekerjaan berserta penyakit pekerjaan yang telah disenaraikan. Dengan ini, Akta ini telah mula memberi pilihan kepada pekerja untuk membuat tuntutan di bawah *common law* atau tuntutan pampasan di bawah skim insurans. Dalam akta ini, pekerja dan majikan sama-sama bertanggungjawab untuk mencarum untuk tabung skim pampasan ini. Melalui akta ini juga, pekerja tidak lagi diberi pilihan untuk membuat tuntutan di bawah *common law* pada masa yang sama.

Skop perlindungan keselamatan dan kesihatan melalui peruntukan statut terus ditambahbaik dengan pembentukan satu suruhanjaya, iaitu *Robens Committee* pada tahun 1972, untuk betul-betul mengenalpasti keperluan pekerja dalam undang-undang keselamatan dan kesihatan pekerjaan ini. Daripada tinjauan dan kajian yang dibuat oleh *Robens Committee* ini dari 1970-72, maka model yang disarankan oleh badan ini diadaptasikan dan dibentuk *Health and Safety at Work Act 1974 (HASAWA 1974)*, satu akta yang peruntukan agak menyamai undang-undang keselamatan dan kesihatan yang ada di Amerika. Akta 1974 ini meletakkan tanggungjawab bukan hanya diletakkan ke atas majikan, tetapi semua pihak yang terlibat dalam pekerjaan untuk menjamin penjagaan keselamatan dan kesihatan yang baik. *HASAWA 1974* ini juga mengikut model *Occupational Health and Safety Act 1970* di Amerika Syarikat.

Seperti mana undang-undang yang ada di Amerika, akta ini juga bukan sahaja meletakkan liabiliti ke atas majikan untuk menjaga keselamatan dan kesihatan pekerja, tetapi juga ke atas

pihak lain yang berkaitan seperti pembekal, perekabentuk, pengilang, serta pekerja sendiri yang mempunyai tugas berhati-hati dan mengikut arahan. Pada masa ini, konsep liabiliti tegas telah mula terbentuk apabila majikan akan terus didenda oleh pihak berkuasa jika inspektor yang dilantik mendapati bahawa majikan tidak mematuhi peraturan yang ada dalam akta.

Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerja 1994

Undang-undang pampasan pekerja lahir dari kelemahan undang-undang kecuaiian *common law* dan liabiliti statutori yang dikenakan dalam beberapa statut tidak berkesan dalam membela golongan pekerja mendapatkan gantirugi akibat kemalangan atau penyakit pekerjaan (Munkman J, 1990). Dalam *common law*, pekerja masih gagal mendapatkan keadilan dalam tuntutan mereka apabila majikan masih boleh menggunakan alasan-alasan pembelaan kecuaiian serta *assumption of risk*. Tambahan pula, pekerja menanggung beban pembuktian yang tinggi untuk menunjukkan kesalahan atau kecuaiian majikan.

Sebagaimana di Britain, di Amerika Syarikat juga, tuntutan melalui *common law* ini tidak membantu pekerja untuk mendapatkan pampasan apabila mendapat kemalangan, apatah lagi penyakit pekerjaan. Oleh yang demikian, mengikut model skim pampasan di Britain, iaitu *Workers' Compensation Act 1897*, negeri-negeri di Amerika Syarikat juga telah mengadakan skim yang sama. Walaupun *Occupational Safety and Health Act 1970* telah dibentuk untuk perlindungan keselamatan dan kesihatan pekerja, akta ini juga tidak menjamin kejayaan pekerja dalam membuat tuntutan atas kecederaan atau penyakit atas alasan melanggar liabiliti statutori.

Malaysia sudah bebas dari cengkaman penjajahan tersebut, corak undang-undang yang dihasilkan masih mengikut acuan di Britain. Ini dapat dilihat dari pembentukan AKKP 1994 yang dipengaruhi oleh *Health and Safety at Work Act 1974* dan Akta Kilang dan Jentera 1967 yang mengikut acuan *Factories Act 1961*. Liabiliti yang dikenakan dalam AKKP 1994 adalah berdasarkan bahawa "*responsibility for dealing with occupational hazards on those who create the risks and those who work with them*" yang merupakan falsafah pada pembentukan AKKP 1994 (Grace Xavier, 1996). Ini bermaksud, AKKP tidak hanya meletakkan liabiliti penjagaan keselamatan dan kesihatan ke atas majikan sahaja, tetapi juga ke atas pembekal, pengilang, perekabentuk dan pekerja sendiri. Akta ini diharap menjadi kuasa penggerak kepada perubahan undang-undang keselamatan dan kesihatan pekerja dengan mencorakkan pemikiran majikan, pekerja dan pihak-pihak tertentu supaya lebih sedar untuk bertanggungjawab terhadap keselamatan dan kesihatan pekerja tanpa terlalu mengharap kepada campurtangan kerajaan. Mengikut Abu Bakar Che Man (Abu Bakar Che Man, 2003):

With the enactment of the OSHA 1994, Malaysia has moved from the era of direct government supervision to the era of self-help and self-regulation, implying a bigger and more active role for employers and workers. The OSHA 1994 is expected to become the driving force for a gradual change in the mindsets of employers and workers to improve their attitudes towards occupational safety and health, and at the same time, to create an everlasting new culture, i.e. the safe and healthy work culture, amongst the people.

Walau bagaimanapun, liabiliti yang dikenakan dalam AKKP 1994 yang dianggap akta paling penting untuk penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerja ini hanya berbentuk umum. Tambahan pula tanggungjawab yang dikenakan adalah merangkumi kedua-dua aspek iaitu keselamatan dan kesihatan. Kertas kerja ini menfokuskan liabiliti terhadap majikan sahaja

dalam menjaga keselamatan dan kesihatan para pekerja terkandung dalam Bahagian IV (seksyen 15 – 19) Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994.

Seksyen 15(1) 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". Peruntukan umum tentang penjagaan keselamatan dan kesihatan pekerjaan dalam AKKP 1994 ini telah dihadkan kepada 'setakat yang praktik' sahaja (Rozanah, 2006). Definisi untuk frasa 'setakat yang praktik' (*so far as is practicable*) ini pula tidak seterusnya diberikan dalam akta. Namun begitu, 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
- d) kos untuk menghapus atau mengurangkan bahaya atau risiko itu.

Perbincangan tentang 'setakat yang praktik' ini juga seterusnya menjurus kepada persoalan sama ada tanggungjawab ini bergantung kepada latar belakang pengetahuan semasa majikan tentang perkara yang diketahui dan sepatutnya diketahui. Jika majikan telah tahu atau sepatutnya tahu tentang bahaya penggunaan bahan tertentu dalam industri, maka sebarang kemalangan atau penyakit yang berlaku sebab akibat biasa dari penggunaan bahan tersebut akan menyebabkan majikan bertanggung (Grace Xavier, 1996). Walau bagaimanapun, jika penyakit atau kemalangan berlaku adalah disebabkan perkara yang risikonya tidak dapat dipralihat atau perkara tersebut bukan dalam pengetahuan umum, maka tiada liabiliti boleh diletakkan ke atas majikan. Ini dapat dijelaskan melalui kes *Tremain v Pike* [1969] 3 All E.R. 1303, di mana majikan di sebuah ladang yang terdapat tikus membiak tidak perlu bertanggung terhadap penyakit *Weil's disease* yang dibawa oleh tikus tersebut dan menjangkiti pekerja. Ini kerana, pada waktu tersebut, tiada pengetahuan umum tentang penyakit itu dibawa oleh tikus dan seterusnya kejadian penyakit tersebut tidak dapat dipralihat oleh majikan. Pada pendapat penyelidik, prinsip ini dapat diterima akal kerana majikan tidak patut dianggap mempunyai segala pengetahuan tentang penyakit dan kesihatan melainkan terdapat fakta yang telah diterangkan oleh sains dan kesihatan.

'Setakat yang praktik' ini juga boleh difahamkan sebagai amalan atau peraturan biasa yang diamalkan dalam sektor masing-masing. Dalam kes *Marshall v. Gotham Co. Ltd* [1954] AC 360, mahkamah menjelaskan bahawa sesuatu amalan atau peraturan biasa yang dipraktikkan akan diandaikan sebagai sesuatu yang memang amalan atau peraturan yang munasabah. Oleh itu, sesuatu tanggungjawab yang ada dalam sesuatu amalan atau peraturan itu mesti dilaksanakan kecuali sekiranya ia dibuktikan tidak munasabah untuk dilakukan. Jika peraturan itu tidak diamalkan oleh majikan, maka ia dianggap kecuaiian secara *prima facie*. Peraturan atau amalan biasa ini boleh dikiasikan sebagai pengetahuan yang diketahui atau sepatutnya diketahui seperti perbincangan di atas. Contoh yang paling mudah ialah pemakaian kasut atau but tebal untuk pekerja di sektor pembinaan atau perlombongan untuk memelihara kesihatan dan keselamatan kaki.

Seterusnya, beban pembuktian adalah ke atas majikan untuk menunjukkan bahawa mereka telah mengambil segala langkah 'setakat yang praktik' ini dalam mempertahankan diri dan

tiada langkah lain yang lebih munasabah untuk diambil. Misalnya dari segi kos, apabila didakwa bahawa telah melanggar liabiliti yang dikenakan dalam seksyen 15, majikan boleh berhujah bahawa kos yang terlalu tinggi untuk penyenggaraan alatan tertentu adalah tidak munasabah untuk dipraktikkan dan langkah lain setakat yang praktik telah diambil. Contohnya, antara langkah keselamatan 'setakat yang praktik' yang disarankan oleh pihak berkuasa untuk mengelakkan jangkitan penyakit SARS (selsema burung) di ladang-ladang ternakan ayam ialah dengan pemakaian topeng muka yang betul. Liabiliti boleh dikenakan ke atas majikan untuk menyediakan alat tersebut sebagai peraturan atau amalan yang sepatutnya diketahui oleh majikan atau pengusaha.

Walau bagaimanapun, pengusaha dalam industri di atas masih boleh mempertahankan diri bahawa penyediaan topeng tersebut melibatkan kos yang terlalu tinggi dan tidak memenuhi definisi 'boleh dipraktikkan' di bawah seksyen 2 (d) AKKP 1994. Mereka 'boleh mempraktikkan' pemberian topeng itu dalam kuantiti yang terhad sedangkan ia perlu diganti oleh setiap pekerja pada setiap hari bekerja dan kos untuk penggunaannya secara yang betul adalah tinggi.

Oleh itu, penulis menyimpulkan bahawa maksud 'boleh dipraktikkan' atau 'setakat yang praktik' masih menjadi sesuatu yang subjektif serta sukar diletakkan kayu ukur yang tepat. Perkara ini juga menyebabkan wujud kesukaran dalam menunjukkan pelanggaran liabiliti majikan yang tidak menunaikan tanggungjawab 'setakat yang praktik' dan seterusnya memberikan masalah kepada pekerja untuk membuat tuntutan di bawah seksyen ini. Namun begitu, seksyen 2 AKKP 1994 telah meletakkan panduan yang penting untuk digunakan sebagai kayu ukur.

Liabiliti penjagaan kesihatan pekerja juga wujud dalam beberapa peraturan di bawah AKKP 1994. Antara peraturan tersebut ialah Peraturan-peraturan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (Penggunaan dan Standard Pendedahan Bahan Kimia Berbahaya Kepada Kesihatan) 2000 (*USECHH 2000*) dan Peraturan-peraturan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (Pemberitahuan Mengenai Kemalangan, Kejadian Berbahaya, Keracunan Pekerjaan dan Penyakit Pekerjaan) 2004 (*NADOPOD 2004*). Kedua-dua peraturan ini juga meletakkan tahap masing-masing tentang liabiliti penjagaan kesihatan pekerja oleh majikan.

Peraturan 4 *USECHH 2000* menyatakan bahawa setiap kewajipan yang dikenakan terhadap majikan oleh Peraturan ini hendaklah 'setakat yang praktik' dilaksanakan oleh majikan. Oleh yang demikian, tahap liabiliti yang dikenakan dalam *USECHH 2000* ini adalah sama dengan tahap yang dikenakan dalam AKKP 1994. Namun begitu, *NADOPOD 2004* tidak pula menyatakan tahap liabiliti tersebut sebagai 'setakat yang praktik' seperti *USECHH 2000* dan AKKP 1994. Ini kerana *NADOPOD 2004* secara umumnya meletakkan kewajipan ke atas majikan untuk memberitahu tentang kematian atau kecederaan serius akibat kemalangan atau kejadian berbahaya kepada Jabatan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (JKKP) dengan serta merta dan cara yang paling cepat yang ada. Peraturan seterusnya menghendaki laporan kejadian dihantar kepada JKKP dalam masa 7 hari.

Sementara itu, Peraturan-peraturan Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan (Pengelasan, Pembungkusan dan Pelabelan Bahan Kimia Berbahaya) 1997 juga tidak meletakkan sebarang had liabiliti terhadap kewajipan penjagaan kesihatan pekerja yang dikenakan terhadap pembekal. Ini kerana kewajipan-kewajipan tersebut sudah berbentuk khusus dari segi praktik atau amalannya. Dari pemerhatian penyelidik had liabiliti ini hanya diletakkan terhadap

liabiliti-liabiliti yang dinyatakan secara umum dalam akta atau liabiliti yang mempunyai banyak cara untuk melaksanakannya seperti dalam AKKP 1994.

Tentang tuntutan insurans pada pekerja tempatan akibat kemalangan atau penyakit diperuntukkan dalam Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969. Dengan menguatkuasakan AKKP 1994 pula, kerajaan telah menetapkan satu standard yang seragam untuk penjagaan keselamatan dan kesihatan oleh semua majikan. Akta ini menekankan tentang penjagaan keselamatan dan kesihatan oleh majikan, pembekal, perekabentuk dan sebagainya. Majikan pula didenda apabila dilakukan pemeriksaan oleh pihak bertanggungjawab. Walau bagaimanapun, amaun dendanya juga adalah rendah menyebabkan insentif kepada majikan adalah kurang untuk menepati standard penjagaan yang ditetapkan oleh akta.

Kesimpulan

Secara ringkasnya, perkembangan undang-undang keselamatan dan kesihatan telah bermula sejak awal abad ke-19 selaras dengan perkembangan perindustrian di Amerika Syarikat, walaupun fokus pada mulanya lebih banyak tertumpu kepada perlindungan wanita dan kanak-kanak. Skim pampasan telah mula wujud apabila pemakaian doktrin *common employment*, kecuaihan serta dan andaian kewujudan risiko (*assumption of risk*) telah mula dilonggarkan serta kesedaran bahawa majikan harus diberikan liabiliti dalam menjaga keselamatan dan kesihatan pekerja dalam kerakusan mengaut keuntungan perusahaan mereka. Apabila skim seperti ini wujud, maka teori yang terpakai sejak dahulu kala iaitu 'liabiliti hanya wujud apabila kesalahan dibuktikan' tidak lagi terpakai sepenuhnya. Ramai ahli falsafah undang-undang yang menggunakan pendekatan sosiologi menyokong prinsip pemberian pampasan berbanding dengan ahli falsafah yang menggunakan pendekatan ekonomi. Dengan demikian, bukan hanya majikan, semua pihak yang berkaitan dengan pekerjaan akan dikenakan penalti apabila gagal melaksanakan liabiliti mereka dalam statut yang baru ini.

Perkembangan dalam undang-undang ini menjadi lebih baik apabila perlindungan yang diberikan pada mulanya yang hanya merangkumi 'kemalangan pekerjaan' telah dipanjangkan kepada penjagaan kesihatan dengan wujudnya senarai penyakit dalam skim pampasan yang dibentuk pada awal abad ke-20. Atas alasan ini, Akta AKKP 1994 juga menyatakan tentang penjagaan kesihatan pekerjaan. Sementara itu, Akta Keselamatan Sosial Pekerja 1969 menyediakan senarai penyakit yang membolehkan tuntutan yang mudah.

Rujukan

Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994.

Akta Keselamatan Sosial Pekerja

Akta Kilang dan Jentera 1967

Coal Mines Act 1972

Day, S.A. (2000). Workers' Compensation 2000: How Did We Get There? dalam Day SA, *The Development of Arizona Workers' Compensation Law*, 36 AZ Attorney 10.

Employer's Liability Act 1880.

Factories Act 1961.

Factory and Workshop Act 1901

Factory and Workshop Act of 1878

Factory Regulation Act 1833

Health and Morals of Apprentices Act 1802

Health and Safety at Work Act 1974

- Johnstone, R. (1997). *Occupational safety and health occupational health and safety law. Text and materials*. Australia: LBC Information Services.
- Law Reform (Contributory Negligence) Act 1945
- Law Reform (Personal Injuries) Act 1948
- Man, A.B.C. (2003). Promoting Occupational Safety and Health Through Self-Regulation, *15th Asian Conference on the Occupational Health (ACOH)*. Kuala Lumpur.
- Munkman J., (1990). *Employer's liability at common law*, edisi ke-11, Butterworths, London.
- Occupational Health and Safety Act 1970
- Occupational Safety and Health Act
- Raffle, Lee W.R., McCallum & Murray R. (eds). (1987). *Hunter's diseases of occupations*, London: Hodder and Stoughton.
- Rahman, R.A. (2006). Protection of workers' safety at construction site in Malaysia: Is the law adequate? *Malayan Law Journal*, 1, xlv.
- Reese, C.D. (2003). *Occupational health and safety management a practical approach*. Boca Raton: Lewis Publishers.
- Ridley & Channing. (2008). *Safety at Work*. Edisi ke-7, Amsterdam: Elsevier/Butterworth-Heinemann.
- Scott, R. (1997). *Basic concept and industrial hygiene*. Boca Raton, USA: Lewis Publishers.
- Stapleton, J. (1986). *Disease and the compensation debate*. Oxford University Press: Oxford.
- The Cotton Mills Act 1819
- The National Insurance (Industrial Injuries) Act 1948
- Watts, B. (2007) 'Explaining the Law', edisi ke-7, Elsevier/Butterworth-Heinemann.
- WHO, 2009, 'Occupational Health' dalam laman sawang http://who.int/occupational_health/en/ (diakses 24 Mac 2018).
- Wilkinson, C. (2001). *Fundamentals of health at work the social dimensions*. London: Taylor & Francis.
- Workers' Compensation Act 1897
- Workman's Compensation Act 1897
- Xavier, G. (1996). Health and Safety at Work, *Current Law Journal*, 2, i.