
AKTA KESELAMATAN DAN KESIHATAN PEKERJAAN 1994¹: SATU ULASAN

I. PENGENALAN

Kepesatan pembangunan ekonomi di negara ini telah mula menimbulkan suatu isu yang walaupun telah lama wujud tetapi menjadi semakin ketara sejak akhir-akhir ini. Isu itu ialah kemalangan pekerjaan. Dalam tahun 1992, mengikut perangkaan yang dikumpulkan oleh Pertubuhan Keselamatan Sosial Pekerja, sebanyak 124,503 kemalangan pekerjaan telah berlaku dengan 778 kes kemalangan maut.² Akibat langsung daripada kemalangan ini adalah bayaran perubatan dan pampasan untuk pekerja yang tercedera itu. Ini dikenali sebagai kos langsung sementara kos secara tidak langsung pula meliputi kos kehilangan perkhidmatan pekerja tersebut, perbelanjaan memperbaiki atau menggantikan peralatan yang rosak, perbelanjaan untuk mendapat pekerja gantian, perbelanjaan untuk siasatan berikutan penyediaan laporan mengenai kemalangan tersebut serta masa yang terbuang oleh pekerja-pekerja lain yang tidak boleh meneruskan kerja-kerja mereka

¹Akta 514 (selepas ini dirujuk sebagai "OSHA") yang mula berkuatkuasa pada 24 Februari 1994.

²Ucapan Dato' M Mahalingam, Timbalan Menteri Sumber Manusia semasa membentangkan Rang Undang-Undang Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1993, di Dewan Rakyat pada 19 Oktober 1993, ms 68.

akibat daripada kemalangan tersebut.³ Untuk tahun 1992, bayaran untuk kos langsung yang perlu dikeluarkan adalah sebanyak RM142.1 juta sementara kos tidak langsung adalah di anggarkan 4 kali ganda. Ini bermakna untuk tahun 1992, perbelanjaan untuk kos kemalangan pekerjaan adalah melebihi RM700 juta.⁴ Menyedari hakikat ini serta kelemahan Akta Kilang dan Jentera 1967⁵ kerajaan mewujudkan Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994 untuk menangani masalah kemalangan pekerjaan yang kian menular ini.

II. AKTA KESELAMATAN DAN KESIHATAN PEKERJAAN 1994

Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994 menggunakan pendekatan yang berbeza daripada Akta Kilang dan Jentera 1967. OSHA digubal berpandukan prinsip-prinsip 'self-regulation', kerjasama di antara majikan dan pekerja serta perundingan di antara majikan, pekerja dan kerajaan diperingkat kebangsaan.⁶ Ia menekankan falsafah bahawa mereka yang mewujudkan risiko iaitu majikan dan mereka yang bekerja dengan risiko itu iaitu pekerja mestilah diberi tanggungjawab dan bertanggungan terhadap keselamatan dan kesihatan ditempat kerja.⁷ Akibat daripada pendekatan inilah maka OSHA bukanlah suatu Akta yang teknikal dan ia tidak meletakkan kerajaan

³Kertaskerja 'Insurance of Occupational Hazards' oleh Strange AE, Seminar Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994, 5 Oktober 1994, ms 1 - 2.

⁴Lihat nota 2 ms 68 - 69.

⁵Akta 139. Akta ini terhad pemakaianya kepada sektor pemberatan, kuari, perlombongan dan kerja binaan sahaja - sek 2(1). Ia merupakan suatu Akta yang teknikal dan meletakkan kerajaan sebagai badan yang berperanan untuk memastikan semua langkah keselamatan ditempat kerja telahpun diambil. OSHA akan menjadi tambahan kepada Akta lain yang ada sekarang tetapi jika terdapat percanggahan dengan Akta lain, maka OSHA hendaklah mengatasinya setakat mana percanggahan itu berlaku mengikut sek 2(1) dan (2).

⁶Lihat nota 2 ms 73.

⁷Kertaskerja, 'Implementation Strategies' oleh Dr Haji Ahmad Nordeen Dato' Salleh, Seminar Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994, 5 Oktober 1994.

sebagai badan yang memainkan peranan penting dalam memastikan keadaan ditempat kerja adalah selamat. Malah pendekatan yang diambil oleh OSHA memberi ruang kepada majikan untuk mengadakan sistem pengurusan keselamatan dan kesihatan pekerjaan yang bersesuaian dengan ciri-ciri organisasi majikan tersebut secara individu memandangkan sektor-sektor ekonomi yang ada mempunyai keperluan-keperluannya yang tersendiri.⁸

A. Ciri-ciri OSHA

Perbincangan akan dibuat mengenai ciri-ciri istimewa yang membentuk OSHA melalui suatu pendekatan baru. Antara ciri-ciri itu adalah seperti berikut:

1. Dasar Keselamatan dan Kesihatan⁹

OSHA telah meletakkan suatu tanggungjawab kepada majikan untuk menggubal suatu dasar keselamatan dan kesihatan pekerjaan di organisasi mereka. Polisi atau dasar itu di anggap sebagai suatu asas atau permulaan untuk mewujudkan suatu suasana perlindungan ditempat kerja. Untuk itu, perbincangan mengenai dasar ini hendaklah meliputi semua peringkat didalam organisasi tersebut kerana ia bakal menjadi 'blueprint' mengenai keselamatan dan kesihatan untuk organisasi ini.¹⁰ Dasar ini mestilah jelas dan ditulis dalam bahasa yang difahami serta ditandatangani oleh majikan.¹¹ Dasar ini juga perlu dikaji dari semasa-kesemasa untuk memastikan ianya sesuai dengan perubahan masa dan teknologi.

⁸Sek 1(2) dan Jadual Pertama memberikan senarai industri yang terjatuh dibawah pemakaian OSHA.

⁹Lihat sek 16.

¹⁰Lihat nota 7 ms 3.

¹¹Ini adalah untuk memastikan bahawa ianya menjadi komitmen majikan untuk memastikan ianya dilaksanakan dan bukan akan menjadi sekeping kertas sahaja. Kegagalan mematuhi sek 16 ini adalah satu kesalahan mengikut sek 19 dan jika disabitkan boleh didenda tidak melebihi RM50,000 atau dipenjarakan selama tempoh tidak melebihi dua tahun atau kedua-duanya.

2. Jawatankuasa Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan

Seksyen 30(1) memerlukan majikan menubuhkan suatu jawatankuasa keselamatan dan kesihatan pekerjaan jika mempunyai empat puluh orang pekerja atau lebih atau diarahkan untuk berbuat demikian oleh Ketua Pengarah.¹² Keanggotaan dan prosedur jawatankuasa tersebut adalah ditetapkan oleh Akta.¹³ Saiz sesuatu organisasi majikan akan menentukan jenis dan jumlah jawatankuasa yang perlu ditubuhkan serta keanggotaan ahli-ahlinya. Jawatankuasa tersebut hendaklah dianggotai oleh majikan dan pekerja serta mendapat sokongan daripada keseluruhan pengurusan organisasi majikan itu. Jawatankuasa ini dapat memberi maklumat kepada pengurusan atau majikan mengenai objektif keselamatan, masalah yang dihadapi, membiasakan pekerja-pekerja dengan hal-hal keselamatan dan kesihatan pekerjaan, mengumpulkan berbagai pandangan mengenai isu keselamatan dan kesihatan semasa perbincangan dan juga meningkatkan minat dan kerjasama di antara ahli-ahli jawatankuasa itu sendiri.¹⁴ Fungsi jawatankuasa ini dinyatakan dengan jelas dalam seksyen 31.¹⁵ Jawatankuasa inilah yang bakal melaksanakan dasar keselamatan dan kesihatan pekerjaan yang telah digubal oleh majikan tadi. Untuk itu majikan perlulah mempunyai program yang berkesan mengenai keselamatan dan kesihatan pekerjaan di tempat kerja mereka. Suatu program keselamatan dan kesihatan pekerjaan dianggap berkesan jika faktor-faktor¹⁶ berikut diambil kira iaitu:

¹²Sek 30(1)(a) dan (b). Ketua Pengarah disini merujuk kepada Ketua Pengarah Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan yang dilantik mengikut sek 5(1).

¹³Lihat sek 30(2). Sek 3(1) mentakrifkan 'ditetapkan' sebagai ditetapkan oleh Akta ini atau melalui peraturan-peraturan. Sek 30(4) menjadikan suatu kesalahan jika peruntukan seksyen ini tidak dipatuhi.

¹⁴Lihat nota 7 ms 5.

¹⁵Bagi pekerja yang menganggotai jawatankuasa keselamatan, adalah disarankan supaya majikan memberikan insentif berbentuk kewangan bagi memastikan komitmen mereka terhadap tugas tersebut adalah tinggi.

¹⁶Kertaskerja 'Risks Management of Safety & Health Exposures In the Work-Place' oleh Dr Khairudin Damhoeri, Seminar Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994, 5 Oktober 1994.

- a) membahagikan tanggungjawab diantara pekerja-pekerja tersebut dengan jelas;
- b) mempunyai cara yang sistematik untuk menilai dan mengawal risiko ditempat kerja;
- c) memberikan latihan kepada pekerja mengenai cara-cara untuk mengelakkan kemalangan daripada berlaku;
- d) program yang sedia ada mesti dikaji dari masa kesemasa untuk memastikan keberkesanannya; dan
- e) keberkesanahan program ini mesti dinilaikan.

3. Tataamalan Industri

Seksyen 37 telah memperkenalkan pemakaian tataamalan industri. Seksyen 37(3) menetapkan bahawa suatu tataamalan industri¹⁷ boleh -

- (a) terdiri daripada apa-apa tata, standard, kaedah, spesifikasi atau peruntukan berhubungan dengan keselamatan atau kesihatan pekerjaan yang diluluskan oleh menteri, atau
- (b) memakai, mengandungi atau merujuk kepada mana-mana dokumen yang dirumus atau disiarkan oleh mana-mana badan atau pihak berkuasa yang berkuatkuasa pada masa tataamalan itu diluluskan atau sebagaimana yang dipinda, dirumus atau disiarkan dari semasa ke semasa.

Walau bagaimanapun OSHA tidak mewajibkan pemakaian tataamalan industri. Ia boleh diterima masuk sebagai keterangan didalam sesuatu prosiding dibawahnya.¹⁸ Sejajar dengan pengenalan tataamalan industri ini, SIRIM¹⁹ telah diarahkan untuk menggubal tataamalan industri mengenai keselamatan dan kesihatan ditempat kerja yang akan dikenali sebagai

¹⁷Tataamalan ini hendaklah diwartakan mengikut sek 37(4).

¹⁸Sek 38.

¹⁹Standards And Industrial Research Institute of Malaysia. Tataamalan Industri ini mula digubal pada Ogos 1992 dan diluluskan pada Disember 1994 - Kertaskerja, 'Malaysian Standard Code of Practice' oleh Puan Khalidah Haji Mustapha. Seminar Akta Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan 1994, 5 Oktober 1994.

'Malaysian Standard Code of Practice' atau singkatannya COP. Fungsi COP ini adalah untuk:

- a) mengesyorkan tataamalan yang baik sebagaimana yang dilakukan oleh pengamal yang 'competent';
- b) menyatukan keputusan atau pengalaman praktikal dengan siasatan saintifik dan
- c) membolehkan mereka yang terlibat untuk menggunakan dengan secepat mungkin.²⁰

Dalam penggubalan COP ini, SIRIM telah mewujudkan suatu kumpulan kerja²¹ bagi memastikan kesemua aspek mengenai persoalan ini dibincangkan. Selain daripada itu, orang awam juga diberi peluang untuk memberi komen sebelum draf yang akhir diluluskan.

4. Kewajipan majikan

Seksyen 15(1) meletakkan kewajipan kepada majikan untuk memastikan setakat yang praktik, keselamatan, kesihatan dan kebajikan pekerja-pekerjanya semasa bekerja.²² Kewajipan ini diperluaskan juga kepada mereka yang bukan pekerjanya tetapi yang mungkin tersentuh akibat daripada pengusahaannya.²³ Bagi golongan ini majikan perlu memberikan maklumat mengenai cara pengusahaannya dijalankan untuk menjamin keselamatan mereka.²⁴ Kegagalan mematuhi peruntukan ini adalah suatu kesalahan dibawah sek 17.²⁵

Seksyen 15(1) telah menggunakan ungkapan 'setakat yang praktik', walau bagaimanapun OSHA tidak memberikan takrif

²⁰Supra nota 19.

²¹Kumpulan kerja itu merangkumi Jabatan Kilang dan Jentera, Kementerian Kesihatan, Jabatan Kimia, Jabatan Kerja Raya, TEN, Institut Akitek Malaysia, Persatuan Pengeluar Malaysia, Persatuan Majikan Malaysia, Kongres Kesatuan Sekerja Malaysia serta Lindungan Kerja (M) Sdn Bhd.

²²Sek 15(2X(a) - (e) memberikan kewajipan spesifik yang perlu dipenuhi oleh majikan tehadap pekerjanya. Majikan juga diperlukan memberitahu mengenai kemalangan mengikut sek 32.

²³Lihat sek 17(2).

²⁴Lihat sek 17(2).

²⁵Kewajipan ini juga diletakkan kepada penghuni premis - sek 18.

mengenainya. Seksyen 3(1) mentakrifkan 'boleh dipraktikan' dengan mengambil kira -

- (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 menghapuskan atau mengurangkan bahaya atau risiko itu;²⁶ takrif ini hendaklah dibaca bersama dengan seksyen 15(1) dalam menentukan samada majikan itu telahpun memastikan setakat yang praktik akan keselamatan pekerjaanya ditempat kerja. Walau bagaimanapun OSHA tidak menyatakan apakah darjah atau piawai yang akan digunakan untuk mengukur samada segala yang praktik telah dilakukan atau tidak. COP menggunakan darjah amalan oleh seorang pengamal yang 'competent' sementara undang-undang lazim pula menggunakan seorang majikan yang munasabah.²⁷ Oleh kerana sehingga rencana ini dilulus belum terdapat sebarang kes yang memperkatakan tentang isu ini, maka pandangan mahkamah belum dapat ditentukan.

5. Kewajipan Pekerja

Seksyen 24(1) meletakkan kewajipan kepada pekerja untuk memberi perhatian yang munasabah, bekerjasama dengan majikan, menggunakan kelengkapan yang disediakan dan mematuhi arahan mengenai keselamatan dan kesihatan pekerjaan

²⁶Faktor-faktor ini hampir sama dengan faktor yang diambil kira oleh mahkamah dalam kes *Thompson v Smith Shiprepairers (North Shields) Ltd* [1984] 1 All ER 881, dalam menentukan samada majikan itu telah melakukan semua yang akan dilakukan oleh seorang majikan yang menasabah dalam keadaan itu. Sek 60 menetapkan beban membuktikan bahawa tidaklah praktik untuk membuat lebih daripada itu adalah terletak dibahu orang yang tertuduh. Sek 55 memperuntukkan bahawa ia menjadi suatu pembelaan jika tertuduh dapat membuktikan kesalahan itu dilakukan tanpa kebenarannya atau pembiarannya dan dia telah melakukan segala yang wajar untuk mencegahnya.

²⁷*Dutton & Clark Ltd v Daly* [1985] IRLR 363 HL EAT.

semasa bekerja.²⁸ OSHA menjadikan kegagalan untuk mematuhi peruntukan ini sebagai suatu kesalahan, jika disabitkan boleh didenda tidak melebihi satu ribu ringgit atau dipenjarakan selama tempoh tidak melebihi tiga bulan atau kedua-duanya melalui seksyen 24(2). Seksyen 25 pula menjadikan suatu kewajipan untuk tidak dengan sengaja mengganggu atau menyalah-gunakan benda yang diadakan menurut peruntukan ini. Jika disabitkan, boleh didenda tidak melebihi duapuluh ribu ringgit atau dipenjarakan selama tidak melebihi dua tahun atau kedua-duanya. Persoalan yang timbul adalah samada penalti yang dikenakan adalah setimpal dengan kesalahan yang dilakukan. Ketegasan ini diambil mungkin untuk mengelakkan sebarang kerosakan kepada peralatan keselamatan yang telah disediakan yang mungkin melibatkan kos pembelian yang tinggi.

6. Majlis Negara bagi Keselamatan dan Kesihatan Pekerjaan

Bersesuaian dengan pendekatan yang menekankan kerjasama dan perundingan, suatu majlis negara yang dianggotai oleh kerajaan, majikan dan pekerja hendaklah ditubuhkan mengikut sek 8. Keanggotaan majlis ini ditetapkan oleh sek 9(1) iaitu tidak kurang daripada 12 orang tetapi tidak melebihi 15 orang yang dilantik oleh Menteri.²⁹ Sek 11(1) memperuntukkan bahawa Majlis mempunyai kuasa untuk:

- (1) melakukan semua perkara yang suaimanfaat atau semunasabahnya perlu bagi atau bersampingan dengan perjalanan tujuan-tujuan Akta ini;
- (2) menjalankan siasatan dan membuat laporan dan syor kepada Menteri berhubungan dengan tujuan Akta;³⁰
- (3) menubuhkan jawatankuasa lain untuk membantu Majlis melaksanakan fungsi-fungsinya.³¹

²⁸Sek 24(1)(a) - (d).

²⁹Merujuk kepada Menteri Sumber Manusia. Sek 9(1)(a)-(d) menetapkan keanggotaan Majlis. Lihat juga Jadual Kedua.

³⁰Sek 11(2) (a) - (l).

³¹Sek 13(1)(a) dan (b).

Diharapkan dengan adanya suatu Majlis diperingkat kebangsaan maka tujuan dan objektif OSHA ini dapat dicapai dan kesemua pihak yang terlibat juga menyedari akan betapa pentingnya mengelakkan kemalangan pekerjaan.

7. Penguatkuasaan dan Penyiasatan

Penguatkuasaan OSHA dijalankan oleh pegawai keselamatan dan kesihatan pekerja³² (selepas ini durujuk sebagai pegawai OSHA). Sekiranya pegawai OSHA mempunyai sebab munasabah untuk mempercayai bahawa perlanggaran OSHA atau mana-mana peraturan dibawahnya, telah atau mungkin akan berlaku, pegawai tersebut boleh mengambil langkah - langkah seperti memasuki, memeriksa dan meneliti tempat kerja.³³ Dalam melakukan tugas siasatan ini, pegawai OSHA diberikan kuasa yang luas meliputi perkara-perkara berikut:

- a) memasuki premis dengan waran gelidah ataupun tanpa waran gelidah;³⁴
- b) memasuki premis secara paksa bagi menyita barang-barang di premis tersebut;³⁵
- c) mempunyai kuasa untuk memeriksa saksi.³⁶

Kegagalan untuk memberi kerjasama kepada pegawai OSHA yang menjalankan penyiasatan adalah suatu kesalahan, jika disabitkan boleh didenda tidak melebihi sepuluh ribu ringgit atau dipenjarakan selama tempoh tidak melebihi

³²Pegawai OSHA ini dilantik oleh Menteri mengikut sek 5(2)

³³Sek 39(1). Sek 3(1) mentafsirkan 'tempat kerja' sebagai tempat orang-orang bekerja atau premis yang digunakan bagi penyimpanan loji atau bahan. Sek 3(1) mentafsirkan 'premise' sebagai termasuklah -

(a) mana-mana tanah, bangunan atau bahagian mana-mana bangunan;
(b) mana-mana kenderaan, vesel atau pesawat udara;
(c) apa-apa pepasangan di atas tanah, pepasangan luar pesisir atau pepasangan lain sama ada di atas dasar atau yang terapung di atas mana-mana air;
dan
(d) mana-mana khemah atau struktur boleh alih.

³⁴sek 40 dan 41.

³⁵Sek 42.

³⁶Sek 45.

satu tahun atau kedua-duanya mengikut sek 47. Setelah penyiasatan, pegawai OSHA boleh mengeluarkan dua jenis notis. Jika didapati adanya perlanggaran mana-mana peruntukan OSHA, dia mempunyai dua pilihan iaitu:

- a) mengeluarkan notis perbaikan yang merupakan notis yang memerlukan perbaikan dibuat bagi menghapuskan risiko yang timbul jika dia berpendapat bahawa perlanggaran itu mungkin akan menyebabkan kecederaan atau menjadi suatu risiko yang serius;³⁷
- b) mengeluarkan notis larangan yang melarang penggunaan sesuatu perkara yang mungkin menyebabkan bahaya serta merta kepada kehidupan ataupun harta.³⁸

Ianya adalah menjadi kesalahan bagi mereka yang tidak mematuhi notis yang dikeluarkan ini dan jika disabitkan, boleh didenda tidak melebihi lima puluh ribu ringgit atau dipenjarakan tidak melebihi lima tahun, atau kedua-duanya dan boleh didenda selanjutnya lima ratus ringgit bagi setiap hari kesalahan itu berterusan. Mereka yang menerima notis ini boleh membuat rayuan kepada Ketua Pengarah untuk peringkat pertama dan kepada suatu jawatankuasa rayuan diperingkat kedua.⁴⁰ Keputusan sesuatu jawatankuasa rayuan adalah muktamad dan konklusif dan tidak boleh dipersoalkan dalam mana-mana mahkamah.⁴¹

III. KESIMPULAN

Kewujudan OSHA telah menyedarkan majikan mengenai besarnya kesan kemalangan pekerjaan kepada mereka secara individu maupun untuk ekonomi negara. Sejajar dengan itu majikan mula merasakan perlunya mereka mendapat

³⁷Sek 48(1).

³⁸Sek 48(2).

³⁹Sek 49(1) dan (2). Lihat Bab XII untuk liabiliti bagi kesalahan dibawah Akta.

⁴⁰Sek 50 dan 63.

⁴¹Sek 65.

nasihat pakar dalam pengurusan risiko ditempat kerja, membelanjakan wang samada untuk menyediakan peralatan, latihan ataupun untuk tujuan insurans. Diharapkan dengan kesediaan ini maka tahun-tahun yang akan datang akan melihat suatu penurunan dari segi kadar kemalangan pekerjaan berbanding dengan tahun 1992.

Sejauh manakah OSHA berkesan, belum dapat dikatakan dengan pasti.⁴² Mahkamah belum lagi diminta memutuskan darjah atau piawai yang akan digunakan untuk mengukur sejauh manakah seseorang majikan itu telah tidak melakukan setakat yang praktik dalam memastikan keselamatan pekerjaannya ditempat kerja. Mahkamah juga perlu menentukan sejauh manakah seseorang tertuduh itu perlu membuktikan bahawa dia tidak membenarkan atau membiarkan kesalahan itu dilakukan untuk menjadi suatu pembelaan mengikut sek 55.

Penerimaan tataamalan industri didalam OSHA amatlah dialu-alukan tetapi sayangnya OSHA telah tidak menjadikannya sesuatu yang mengikat disisi undang-undang. Lebih-lebih lagi jika dilihat SIRIM telah membuat suatu kajian yang terperinci untuk menghasilkan satu tataamalan industri itu. Jika ia dijadikan mengikat, maka ia lebih memudahkan dalam menentukan darjah atau piawai yang bakal dijadikan ukuran disamping mengambil kira faktor-faktor yang dinyatakan dalam takrif 'boleh diperlakukan' mengikut sek 3(1). Ia mungkin boleh dikatakan sebagai piawai minima yang perlu dipatuhi tetapi OSHA tidak menghalang majikan untuk mengambil langkah-langkah keselamatan lain sebagai tambahan kepada langkah-langkah minima itu. Sekiranya langkah yang diambil adalah kurang daripada apa yang diperuntukan oleh tataamalan industri itu maka ianya adalah menjadi suatu kesalahan dibawah OSHA. Walau apapun yang diperkatakan, kewujudan OSHA diharapkan dapat mencapai objektif penggubalannya

⁴²Di Lembah Kelang, misalnya setakat ini 37 kontraktor telah diberikan saran dibawah OSHA dan Akta Kilang dan Jentera 1967 kerana ketidak patuhan kepada penuntutan Akta - laporan Malay Mail, 21 Disember 1994.

