

Satu Tinjauan Awal: Kemungkinan Perluasan
Zon Maritim Singapura

Kesan Kes 'Pulau' Batu Puteh

• Haniff Ahamat

PENDAHULUAN

KEPUTUSAN Mahkamah Keadilan Antarabangsa (ICJ) dalam kes 'Pulau' Batu Puteh (Pedra Branca), Batuan Tengah (Middle Rocks) dan Tubir Selatan (South Ledge) pada Mei 2008 telah pun kita ketahui. Walau sepahit mana pun keputusan itu kepada Malaysia, kita haruslah sedar bahawa pemberian kedaulatan ke atas 'Pulau' Batu Puteh kepada Singapura dan kedaulatan ke atas Batuan Tengah kepada Malaysia akan mendatangkan implikasi besar kepada Malaysia dan rakyatnya untuk ratusan tahun dari sekarang.

Dua bulan selepas mendapat kedaulatan ke atas 'Pulau' Batu Puteh, Singapura menerusi Menteri Kanannya, Balaji Sadasivan menyuarakan pendirian negaranya di Parlimen negara itu pada 22 Julai untuk memperluaskan zon maritim sehingga maksimum 12 batu nautika dan Zon Ekonomi Eksklusif (EEZ) yang konsisten dengan konvensyen Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) mengenai Undang-Undang Laut (UNCLOS).

Kedudukan pulau tersebut yang lebih dekat dengan Malaysia berbanding Singapura tentunya akan menimbulkan beberapa persoalan yang lain pula. Artikel ini akan menggarap secara ringkas kaitan kes 'Pulau' Batu Puteh atau lebih dikenali sebagai

BIODATA

DR. AZHARUDIN MOHAMED DALI adalah seorang pensyarah di Jabatan Sejarah, Universiti Malaya (UM). Beliau boleh dihubungi menerusi e-mel uddidin@yahoo.com

Pedra Branca¹ dengan kemungkinan perluasan zon-zon maritim Singapura dan kesannya ke atas Malaysia khususnya dalam konteks pemerolehan Batuan Tengah (Middle Rocks) oleh Malaysia yang juga terhasil daripada keputusan ICJ dalam kes yang sama.

Artikel ini terlebih dahulu membincangkan secara ringkas zon-zon maritim yang boleh dituntut oleh sesebuah negara pantai. Ini diikuti oleh satu perbincangan berkenaan rejim pulau dalam Konvensyen Undang-Undang Laut Bangsa-Bangsa Bersatu pada 10 Disember 1982 (UNCLOS 1982) yang merupakan satu sumber utama undang-undang laut antarabangsa. Seterusnya, rejim 'pulau' dalam UNCLOS 1982 digarap. Kemudian, artikel ini menganalisis kesan rejim tersebut ke atas perluasan zon maritim Singapura akibat pemberian kedaulatan 'Pulau' Batu Puteh kepada negara tersebut. Akhirnya, impak pemakaian pengecualian dalam Artikel 121(3) terhadap Malaysia dalam konteks kedaulatannya ke atas Batuan Tengah dikaji.

ZON-ZON MARITIM SECARA RINGKAS

Isu perluasan zon-zon maritim Singapura akibat keputusan ICJ dalam kes 'Pulau' Batu Puteh adalah terkait dengan satu konsep yang mendasari undang-undang laut antarabangsa iaitu zon-zon maritim yang boleh dituntut oleh sesebuah negara pantai (*costal state*). Zon-zon ini ada yang memberikan hak kepada sesebuah negara melaksanakan manifestasi kedaulatannya. Ada juga yang memberikan sesebuah negara dan rakyatnya keistimewaan untuk mendapatkan manfaat daripada zon-zon tersebut seperti mengeksploitasi sumber laut di lautan dan mengeksploitasi galian di bawah lautan.

Zon maritim boleh dibahagikan kepada laut wilayah (*territorial sea*), zon berdampingan (*contiguous zone*), zon ekonomi eksklusif (EEZ), pelantar benua dan kawasan dasar laut dalam (*deep seabed area*). Zon-zon ini boleh dituntut oleh negara pantai kecuali kawasan dasar laut dalam yang dianggap oleh undang-undang laut antarabangsa sebagai warisan bersama manusia (*res communis*).

Kedaulatan sesebuah negara pantai boleh diperluaskan agar mencakupi laut wilayah negara tersebut walaupun ada yang beranggapan bahawa pemerluasan adalah terbatasi kepada aspek-aspek yang mana negara pantai boleh membuat undang-undang dan peraturan yang mengatur kawal kapal-kapal yang melalui zon tersebut. Menurut UNCLOS 1982 yang merupakan sumber utama undang-undang laut antarabangsa, laut wilayah menjangkau sehingga 12 batu nautika dari garis pangkal (*baselines*) yang digunakan untuk mengukur setiap zon maritim (setiap zon maritim ditukur bermula dari garisan tersebut).²

Terdapat dua jenis garis pangkal yang diakui oleh UNCLOS 1982 dan undang-undang adat antarabangsa³ (yang juga merupakan sumber undang-undang laut antarabangsa). Garis pangkal tersebut ialah garis pangkal normal (*normal baselines*) dan garis pangkal lurus (*straight baselines*). Garis pangkal normal ialah satu kaedah am yang boleh ditakrifkan sebagai garis-garis yang menghubungkan titik sepanjang pantai dan titik-titik tersebut menentu-kan penghujung pantai dan permulaan laut ketika air surut.⁴

Garis pangkal lurus pula ialah pengecualian kepada kaedah am-garis pangkal normal. Ia terpakai kepada negara (atau kawasan) yang mempunyai pantai yang tererosok ke dalam dengan teluk-teluk dananjung-tanjung yang bersambung-sambung. Juga kepada negara/kawasan yang pantainya mempunyai gugusan pulau yang menjajari pantai.⁵ Contoh terbaik negara yang mempunyai rupa bentuk fizikal yang membolehkan sistem garis pangkal lurus terpakai ialah Norway yang mempunyai pantai *berfjord*. Di Malaysia, pantai timur Sabah boleh dikategorikan sebagai pantai yang terkait dengan sistem garis pangkal lurus.

Seperti yang dinyatakan di atas, kedaulatan sesebuah negara pantai boleh diperluaskan ke laut wilayah. Dalam hal ini, negara tersebut boleh menggubal undang-undang dan peraturan yang mesti dipatuhi oleh kapal-kapal yang melalui zon tersebut. Ia mencakupi aspek-aspek seperti navigasi, pemuliharaan hidupan laut, perikanan, pencemaran marin, kastam, fiskal, imigrasi dan pengaturkawalan sanitari. Walau bagaimanapun sesebuah negara pantai tersebut tidak boleh membuat undang-undang yang meng-

halang atau mengenakan levi ke atas kapal-kapal asing yang melauti laut wilayahnya secara ikhlas (*innocent*).⁶

Laluan ikhlas (*innocent passage*) ialah satu konsep yang membenarkan kapal-kapal asing menggunakan laut wilayah sebuah negara pantai tanpa perlu mendapat kebenaran terlebih dahulu. Ini adalah selagi mana laluan tersebut tidak mendatangkan prejudis terhadap kesejahteraan dan keselamatan negara pantai berkenaan. Kapal-kapal asing juga adalah tertakluk kepada peraturan dan undang-undang negara pantai. Negara pantai boleh menahan kapal-kapal asing jika mereka tidak mematuhi undang-undang dan peraturan tersebut atau laluan mereka sudah tidak lagi ikhlas. Negara pantai juga boleh memaksa kapal asing keluar dari laut wilayah.⁷ Terdapat lebih banyak perkara yang bersangkutan dengan laut wilayah namun ia tidak dapat disertakan dalam perincian ini atas keterbatasan masa dan ruang.

Zon seterusnya ialah zon berdampingan (*contiguous zone*). Di zon ini, negara pantai berhak mencegah dan menghukum pelanggaran undang-undang atau peraturan berkenaan kastam, fiskal, *currency*, kewangan, imigresen dan kebersihan (*sanitary*) yang berlaku di wilayah atau laut wilayahnya.⁸ Dengan ini, perlintasan kedaulatan yang terhad dibenarkan agar tindakan awal dapat diambil sementara kapal masih belum berada di laut wilayah (bagi tujuan pencegahan) atau masih belum berada di laut lepas (bagi tujuan penghukuman).

Zon ekonomi eksklusif (EEZ) pula ialah zon maritim yang memberikan hak eksklusif kepada negara pantai kepada sumbu laut⁹ yang terdapat di kawasan yang menjangkau 200 batu nautika dari garis pangkal negara pantai tersebut.¹⁰ Dengan kata lain semua aktiviti ekonomi terutama perikanan di EEZ adalah didominasi oleh sebuah negara pantai. Bahkan negara pantai mempunyai kuasa untuk membangunkan pulau buatan dan mengatur kawal penyelidikan marin dan pemuliharaan alam sekitar di sana.¹¹ Negara-negara lain masih berhak menikmati apa yang dinamakan sebagai 'kebebasan laut lepas' iaitu kebebasan navigasi, kebebasan lintas terbang dan kebebasan meletakkan kabel dan paip bawah laut.¹² Namun kegiatan menangkap ikan adalah

tidak dibenarkan bagi negara-negara tersebut.

Zon maritim terakhir yang boleh dituntut oleh sebuah negara berpantai ialah pelantar benua. Secara fizikalnya, pelantar benua boleh dianggap sebagai sambungan kepada pantai yang pada mulanya landai dan kemudiam mencuram ke arah lantai laluan. Secara umumnya, pelantar benua boleh menjangkau sehingga 350 batu nautika dari garis pangkal atau 100 batu nautika dari titik kedalaman 2,500 isobath meter. Jangkauan minimum pelantar benua pula ialah 200 batu nautika dari garis pangkal.¹³ Tidak seperti EEZ yang mencakupi apa yang ada di atas dasar laut, pelantar benua memberikan hak ke atas sumber di bawah dasar laluan khususnya minyak dan gas asli.¹⁴ Melihat kepada saiz jangkauan pelantar benua, hak ke atas zon maritim ini boleh membawa kepada pertikaian termasuk antara Malaysia dan Singapura dalam kaitannya dengan pemberian kedaulatan ke atas 'Pulau' Batu Puteh kepada Singapura. Namun terdapat hak-hak tertentu yang terkait dengan kebebasan laut dan ia boleh dimikmati oleh negara lain (sama seperti EEZ di atas).

Terdapat zon maritim lain iaitu laut lepas (*high seas*) dan kawasan dasar laut dalam antarabangsa (*international deep seabed area*) yang tidak boleh dituntut mana-mana negara. Namun zon-zon ini tidak begitu relevan dengan perbincangan ini.

Persoalan yang masih perlu digarap ialah persempadanan zon-zon maritim tersebut akibat pertindanan di antara negara-negara pantai yang bertentangan (*opposite*) atau bersebelahan (*adjacent*). UNCLOS 1982 (dan undang-undang adat antarabangsa) mempunyai peruntukan-peruntukan tertentu berkenaan persempadanan laut wilayah, EEZ dan pelantar benua. Pertama, negara-negara yang terlibat mestilah terlebih dahulu berusaha mencapai kata sepakat. Jika gagal, terdapat peraturan-peraturan tertentu yang perlu dipatuhi. Bagi laut wilayah, jangkauannya tidak boleh melebihi garisan pertengahan yang mengandungi titik-titik yang sama jarak di antara titik terdekat dari garis pangkal yang digunakan untuk mengukur kelebaran laut wilayah tersebut. Prinsip ini dipanggil sebagai prinsip sama jarak (*equidistance*) yang selalunya membahagikan selat-selat sempit kepada dua bahagian yang sama

luas bagi laut wilayah negara-negara yang bertentangan.¹⁵

Walaupun bagaimanapun prinsip ini tidak semestinya terpakai kepada persempadanan EEZ dan pelantar benua. Ini adalah kerana prinsip tersebut memungkinkannya sesebuah negara pantai menuntut sebanyak mungkin pemanjangan semula jadi yang tidak adil jika terdapat keadaan-keadaan geografi yang istimewa. Justeru dalam kes North Sea Continental Shelf, Jerman tidak diberikan peluang menggunakan prinsip sama jarak kerana pantai Laut Utaranya¹⁶ melengkung dan membentuk satu *concave*. Ini memungkinkannya pemanjangan wilayah tanah yang tidak adil (*equitable*). Faktor lain yang mungkin diambil kira ialah kewujudan pulau-pulau pesisir pantai.

REJIM 'PULAU' DALAM UNCLOS 1982

Terdapat peruntukan berkenaan 'pulau' dalam UNCLOS 1982 iaitu Artikel 121. Sebelum artikel ini dikupas, penulis secara ringkas merujuk kepada bentuk muka bumi yang mempunyai sedikit persamaan dengan pulau iaitu elevasi air surut (*low tide elevation*)¹⁷ dan dalam kes Batu Puteh ia sudah tentu merujuk kepada Tubir Selatan yang masih belum diputuskan kedudukannya. Maka perbincangan tentang bentuk muka bumi ini tidak disentuh dalam tulisan ini.

Menurut undang-undang adat antarabangsa, sesebuah pulau secara geografikal hanya akan mempunyai status pulau di sudut perundangan apabila ia boleh menanggung pekerjaan dan penguasaan.¹⁸ Namun prinsip ini berubah dengan kedatangan UNCLOS 1982. Tanpa merujuk kepada kegunaan sesebuah pulau, Artikel 121(1) mentakrifkannya sebagai satu kawasan tanah yang terbentuk secara semula jadi, dikelilingi oleh air dan berada atas aras air tersebut ketika air pasang. Peruntukan yang sama menyatakan bahawa sesebuah pulau mempunyai laut wilayah tersendiri dan boleh mempunyai garis pangkal (*baselines*) yang boleh digunakan untuk mengukir zon-zon maritim lain (seperti EEZ dan pelantar benua). Inilah yang memberikan kelebihan kepada negara pantai yang mempunyai pulau di mana negara tersebut akan mendapat

manfaat dari perlanjutan zon-zon maritimnya. Walau bagaimanapun, ini mungkin mengundang pertelingkahan antara negara-negara pantai yang berjiran secara bersebelahan mahupun bertentangan. Negara pantai yang mempunyai pulau yang jauh dari laut wilayahnya akan menuntut sejumlah kawasan EEZ dan pelantar benua yang lebih luas daripada asal jika pulau tersebut tidak dikira walaupun ia mengurangkan jangkauan zon maritim negara berjiran yang lain ataupun laut lepas.

Pada masa yang sama, terdapat perbezaan kedudukan perundangan dalam hal batuan (*rocks*). Ini adalah kerana Artikel 121(3) menyatakan bahawa batuan (*rocks*) hanya mempunyai garis pangkal untuk tujuan laut wilayah tapi bukan untuk tujuan membentuk EEZ dan pelantar benua. Peruntukan inilah yang terkait dengan 'Pulau' Batu Puteh. Dengan kata lain, apakah boleh ia dianggap sebagai sebuah batuan dan seterusnya mendatangkan komplikasi yang berbeza kepada penuntutan hak-hak maritim oleh Singapura hasil penguasaannya ke atas kedaulatan 'Pulau' Batu Puteh. Ini membawa kita ke perbincangan seterusnya.

KESAN REJIM 'PULAU' DALAM UNCLOS 1982

Melihat kepada bentuk muka bumi 'Pulau' Batu Puteh, keterpakaian Artikel 121(3) adalah jelas. Deskripsi fizikal 'Pulau' Batu Puteh dalam keputusan ICJ berkenaan kes Pedra Branca, Middle Rocks dan South Ledge menjelaskan bahawa 'Pulau' Batu Puteh ialah pulau granit yang panjangnya 137 meter dan lebarnya lebih kurang 60 meter.¹⁹ Keluasannya ialah lebih kurang 8,560 meter persegi (iaitu seluas padang bola. Ia berada lebih kurang 24 batu nautika dari timur Singapura, 7.7 batu nautika dari selatan negeri Johor (Malaysia) dan 7.6 batu nautika dari utara Pulau Bintan (Indonesia). Deskripsi fizikal di atas menunjukkan bahawa 'Pulau' Batu Puteh adalah sebuah batuan (*rock*) walaupun perkataan 'pulau' digunakan dalam bahasa Melayu sebelum perkataan 'Batu Puteh'. Harus diingat, ia hanya dikenali sebagai Pedra Branca yang membawa maksud 'batu putih dalam bahasa Portugis'²⁰ dan ini memperlihatkan pertentangan di antara penggunaan harfi (*literal*)

dan maknawi perkataan pulau tersebut.

Sekali pandang, deskripsi fizikal di atas juga membolehkan Artikel 121(3) diterima pakai sekali gus dijadikan alasan untuk meniadakan hak Singapura memajukan EEZ dan pelantar benuanya yang boleh menjangkau 200 batu nautika untuk EEZ dan 350 batu nautika untuk pelantar benua. Namun Artikel 121(3) memberikan pengecualian iaitu jika kediaman manusia (*human habitation*) dan kehidupan ekonomi batuan itu sendiri (*economic life of its own*) boleh wujud di sesebuah batuan, hak-hak yang sama boleh dituntut daripada sesebuah pulau juga akan dimiliki oleh negara pantai hasil dari kedaulatannya atas batuan tersebut. Dengan kata lain, batuan yang membenarkan kewujudan habitat manusia boleh mempunyai zon maritim selain laut wilayah.

Walaupun bagaimanapun masalah timbul kerana kekaburan Artikel 121(3) yang tidak menjelaskan apa yang dimaksudkan dengan habitat dan kehidupan ekonomi manusia yang juga merupakan pengecualian kepada kaedah umum dalam peruntukan tersebut. Kekaburan ini diakui sejumlah penulis undang-undang antarabangsa.²¹ Ini berbeza dari kedudukan perundangan sebelum UNCLOS 1982 ditandatangani yang mana sudah menjadi satu amalan antarabangsa bahawa sebarang jenis pulau tidak kira saiz ataupun kegunaan ekonomi adalah diberikan layanan yang sama dengan tanah daratan (*mainlands*) walaupun terdapat pengecualian dalam kes pulau kecil Rockall di tengah-tengah Lautan Atlantik²² yang jauhnya 162.7 batu nautika dari barat laut Scotland. Namun amalan ini dikatakan telah menimbulkan kerisauan kepada banyak negara tentang adanya kemungkinan batuan-batuan yang terletak di luar laut wilayah negara pantai dipergunakan untuk menambah luas jangkauan zon-zon maritim negara pantai tersebut.²³ Ini membawa kepada penambahan rejim pulau dalam konferens undang-undang laut Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu ke-III yang akhirnya menghasilkan Artikel 121(3).

Justeru kekaburan kalimah-kalimah yang terdapat dalam peruntukan tersebut terutamanya 'kediaman manusia' (*human habitation*) dan 'kehidupan ekonomi batuan itu sendiri' (*economic life of its own*) yang dapat memberikan negara pantai berkenaan

bukan sahaja laut wilayah, tetapi juga EEZ dan pelantar benua. Terdapat usaha membataskan hak maritim negara pantai ke atas batuan yang dimiliki dalam konferens undang-undang laut PBB-III.²⁴ Antara lain, cadangan dibuat agar saiz sesebuah pulau digunakan sebagai penanda aras. Jika pulau tersebut berkeluasan kurang dari 0.001 batu persegi, ia boleh dianggap sebagai batuan.²⁵ Namun ini ditolak oleh konferens tersebut. Ini menyebabkan usaha membataskan hak negara pantai dalam konteks tersebut tertumpu kepada aspek fungsi sesebuah pulau/batuan.

Aspek tersebut boleh dianalisis secara tekstual dan teoleogikal.

Analisis Tekstual

Penggarapan tekstual tertumpu kepada penelitian secara mendalam pentafsiran kalimah-kalimah yang terdapat dalam Artikel 121(3) terutamanya 'kediaman manusia' dan 'kehidupan ekonomi sendiri'. Kalimah-kalimah ini tidak ditafsirkan dalam UNCLOS 1982 walaupun ada penulis undang-undang antarabangsa yang mengaitkan mereka dengan kemampuan menampung penempatan penduduk yang stabil²⁶ dan/atau mengeluarkan sumber-sumber pemilikinya.²⁷ Ini sudah tentu akan memaklumkan kesan pemutusan kes 'Pulau' Batu Puteh kepada hak Singapura meluaskan zon maritimnya terutamanya jika saiz batuan tersebut tidak diambil kira.

Jika dilihat pada elemen pertama, kehidupan manusia pada sesuatu batuan boleh diperjelaskan dengan keadaan semula jadi batuan tersebut seperti kewujudan sumber air tawar²⁸ yang menghasilkan sumber penghidupan yang lain iaitu sumber makanan dan minuman. Ini selaras dengan definisi 'habitat' iaitu suatu kawasan yang mempunyai sumber-sumber seperti makanan, air dan pendeduh serta sekitaran yang membenarkan manusia mendiami kawasan tersebut seperti suhu dan taburan hujan.²⁹ Jika kriteria ini digunakan, 'Pulau' Batu Puteh hanya layak bergelar batuan yang tidak boleh menampung penghidupan atau habitat manusia kerana ia tidak mempunyai sumber air tawar semula jadi dan makanan. Namun sumber-sumber kehidupan seperti air,

makanan dan penebuah boleh dibawa dari pulau lain atau tanah besar. Dengan kata lain sumber penghidupan batuan tersebut adalah wujud secara buatan.

Kaedah ini boleh digunakan oleh Singapura untuk membenarkan hujahnya bahawa 'Pulau' Batu Puteh boleh menampung kehidupan manusia. Ini adalah kerana sumber air dan makanan boleh dibawa dari tanah besar Singapura. Namun wujud persoalan apakah 'Pulau' Batu Puteh mempunyai penempatan manusia. 'Pulau' Batu Puteh mempunyai sebuah rumah api dan struktur-struktur baru seperti landasan helikopter dan bangunan yang digunakan untuk tujuan penyelidikan marin. Adalah sukar untuk menganggap struktur-struktur ini mempunyai tujuan penempatan.³⁰ Walau bagaimanapun, terdapat elemen yang kedua iaitu kehidupan ekonomi yang terhasil daripada batuan tersebut yang boleh dimanfaatkan oleh sesebuah negara pantai.

Penggunaan 'atau' (*or*) dan bukannya 'dan' (*and*) dalam Artikel 121(3) menunjukkan elemen kehidupan manusia tidak harus dibaca bersama elemen kehidupan ekonomi batuan tersebut. Dalam konteks 'Pulau' Batu Puteh, hak maritim Singapura akan mudah direalisasikan walaupun kedudukan rumah api dan struktur-struktur buatan lain pada batuan tersebut tidak membolehkan penghidupan manusia di sana.

Maka perihal 'Pulau' Batu Puteh yakni boleh atau tidak ia menampung kehidupan ekonomi dengan sendirinya menjadi relevan. Persoalannya di sini ialah apakah kehidupan ekonomi ini merujuk kepada aktiviti ekonomi yang mendatangkan manfaat kepada negara pantai walaupun aktiviti itu tidak diusahakan oleh penduduk yang menetap di batuan tersebut. Jika logika ini digunakan, penggunaan sesebuah batuan untuk tujuan perikanan oleh penduduk tanah besar boleh menyebabkan pengecualian dalam Artikel 121(3) terpakai (*i.e.* batuan tersebut boleh mempunyai EEZ dan pelantar benua, sama seperti pulau). Malah pemuliharaan sesuatu batuan untuk perlindungan persekitaran marin juga dikatakan sebagai mempunyai manfaat ekonomi kerana ia boleh menggalakkan aktiviti ekonomi pada masa akan datang.³¹

Namun perkataan '*of its own*' (dengan sendirinya) boleh

memberi implikasi yang berbeza kerana skop aktiviti ekonomi pada sesuatu batuan boleh disandarkan kepada ejen-ejen ekonomi (manusia) yang terdapat pada batuan tersebut (seperti nelayan yang tinggal di sana).³² Dengan kata lain, jika tidak, penggunaan perkataan 'kehidupan ekonomi' (*economic life*) akan menjadi sia-sia. Apa yang mungkin berlaku ialah Singapura akan berhujah bahawa kehidupan ekonomi di 'Pulau' Batu Puteh adalah bukan aktiviti nelayan tapi aktiviti yang berkaitan dengan rumah api atau struktur-struktur lain di batuan tersebut seperti pemantauan laluan perkapalan, penyelidikan marin dan sebagainya. Tetapi ini bergantung kepada kehadiran pekerja-pekerja rumah api atau stesen penyelidikan marin tersebut yang mendiami struktur-struktur tersebut.

Terdapat juga persoalan sama ada keadaan yang terkait dengan penghidupan manusia dan kehidupan ekonomi batuan tersebut perlu wujud secara semula jadi ataupun tidak. Bolehkah keadaan-keadaan tersebut wujud secara buatan? Jika peruntukan berkenaan batuan (Artikel 121(3)) menerima pakai kaedah yang sama dengan peruntukan berkenaan pulau (Artikel 121(1)), satu pendekatan yang menafikan sebarang keadaan yang wujud secara buatan akan digunakan. Pulau buatan, menurut Artikel 121(1) adalah bukan pulau dalam makna peruntukan tersebut. Dengan mengambil kira aspek sumber-sumber penghidupan (air, makanan dan penebuah) dalam pendefinisian 'pulau', kehadiran sumber-sumber tersebut pada sesebuah batuan mestilah berlaku secara semula jadi. Penambahan batuan yang membenarkan struktur-struktur tertentu dapat dibina juga tidak akan memberikan batuan tersebut hak yang sama dengan pulau.

Harus diingat bahawa polisi kerajaan Great Britain pada tahun 1923³³ ialah kebolehdudukan dan kebolegunaan sesebuah batuan tidak mengambil kira proses yang berlaku secara buatan. Polisi ini tidak dijelmakan dalam UNCLOS 1982. Namun peraturan yang terkandung dalam polisi tersebut masih mempunyai kekuatan terutama dalam keadaan batuan yang terletak jauh dari laut wilayah. Telah menjadi keimbangan banyak negara, pewujudan sekitaran buatan (*artificial environment*) ke atas sesuatu batuan yang tidak boleh menampung kehidupan manusia akan dijadikan helah

untuk meluaskan zon maritim sesebuah negara pantai dengan tidak munasabah jika batuan tersebut terletak di tengah-tengah laut lepas.³⁴ Maka apa yang tersirat di sebalik Artikel 121(3) wajar diambil kira. Ini membawa kita kepada penggarapan Artikel 121(3) secara teleologikal.

Analisis Teleologikal

Penggarapan secara teleologikal bermaksud pentafsiran sesuatu peruntukan dalam triti (atau statut) yang mengambil kira bukan sahaja teks tetapi latar belakang teks tersebut. Maka faktor-faktor seperti sejarah penggubalan, matlamat dan keadaan ketika sesuatu teks atau peruntukan digubal menjadi relevan.

Dalam konteks Artikel 121(3), analisis teleologikal akan mengambil kira tujuan pewujudan rejim zon ekonomi eksklusif (EEZ) yang berkait dengan rejim batuan kerana negara pantai cenderung menggunakan batuan yang dimiliki mereka untuk meluaskan EEZ mereka. Sejarah pewujudan rejim EEZ amat terkesan dengan tindakan negara-negara Amerika Latin dan Afrika meluaskan laut wilayah mereka sehingga 200 batu nautika dari garis pangkal setela konferens undang-undang laut pertama pada tahun 1958.³⁵ Maka rejim baru iaitu EEZ diwujudkan untuk menamatkan tindakan sedemikian.

Di sebalik pewujudan rejim EEZ pada konferens undang-undang laut PBB-III terdapat satu daya usaha menjadikan lautan sebagai warisan bersama manusia yang tidak boleh dituntut oleh mana-mana negara pantai. Pada masa yang sama tidak semua negara yang mempunyai kecanggihan teknologi dan kemampuan lain untuk meneroka perikanan laut dalam. Maka EEZ boleh digunakannya oleh negara-negara kecil untuk menjana pendapatan negara dengan mengenakan lesen untuk kapal-kapal asing menangkap ikan.³⁶ Tetapi permasalahan boleh timbul apabila sesebuah negara pantai mempunyai kedaulatan ke atas sesuatu batuan – apakah ia boleh menuntut EEZ (dan pelantar benua) mengelilingi batuan tersebut?

Persoalan ini dijawab oleh Tribunal Undang-Undang Laut Antarabangsa dalam kes *Volga (Rusia vs Australia)*³⁷ yang mana Hakim Vukas memutuskan bahawa rasional EEZ ialah untuk mempertahankan kepentingan ekonomi negara pantai khususnya kepentingan ekonomi komuniti yang tinggal berdekatan pantai dan komuniti ini bergantung kepada aktiviti perikanan.³⁸ Disebabkan batuan tidak boleh dikaitkan dengan kewujudan komuniti pantai (kerana ia tidak boleh menampung kehidupan), apa yang tinggal hanyalah kewajipan memulihara sumber marin di sana untuk warisan bersama manusia seluruhnya. Maka Hakim Vukas dengan terang menyimpulkan bahawa pewujudan EEZ di sekitar batuan dan pulau yang terlalu kecil tidak mempunyai tujuan yang berguna dan bercanggah dengan undang-undang antarabangsa. Malah beberapa penulis undang-undang antarabangsa berhujah bahawa beberapa usaha oleh negara pantai 'meningkatkan' status sebuah batuan dengan membawa masuk penduduk dari kawasan lain agar batuan itu mempunyai zon maritim tersendiri merupakan satu penyalahgunaan Artikel 121(3).³⁹

Akibatnya, walaupun analisis tekstual masih memberi ruang kepada Singapura untuk menggunakan pengecualian dalam Artikel 121(3) agar 'Pulau' Batu Puteh boleh mempunyai EEZ (dan pelantar benua) menerusi konsep kehidupan ekonomi batuan tersebut, usaha tersebut agak sukar dijustifikasikan menurut analisis teleologikal. Ini tidak mengambil kira implikasi pewujudan sekitaran buatan di 'Pulau' Batu Puteh (semenjak Rumah Api Horsburgh didirikan oleh British)⁴⁰ yang boleh menafikan pengecualian tersebut.

Apa yang penting, tidak terdapat komuniti pantai di 'Pulau' Batu Puteh. Komuniti pantai terdekat adalah di perairan Johor (Malaysia) yang terletak hanya 7.7 batu nautika atau perairan utara Pulau Bintan (Indonesia) yang terletak 7.6 batu nautika dari selatan 'Pulau' Batu Puteh. Komuniti pantai Singapura (jika ada) terletak 24 batu nautika dari batuan tersebut. Ini juga bermakna EEZ yang mungkin di'sandar'kan kepada 'Pulau' Batu Puteh adalah di luar laut wilayah Singapura tetapi termasuk dalam laut wilayah Malaysia/Indonesia.

IMPAK TERHADAP MALAYSIA DALAM ISU BATUAN TENGAH

Seperti yang kita ketahui, kedaulatan ke atas Batuan Tengah diberikan kepada Malaysia oleh ICJ. Batuan Tengah yang mengandungi dua batuan yang terpisah pada jarak 250 meter hanya terletak 0.6 batu nautika ke selatan 'Pulau' Batu Puteh. Keadaan geofizikal ini mengakibatkan pertindanan sekurang-kurangnya di antara laut wilayah 'Pulau' Batu Puteh dan laut wilayah Batuan Tengah. Ia juga akan memberi kesan ke atas perluasan zon maritim Singapura.

Salah satu isu yang relevan ialah bagaimana Malaysia menggarap status Batuan Tengah. Apakah rejim batuan akan terpakai kepadanya tanpa sebarang pengecualian di mana ia mengikatkan Batuan Tengah hanya mempunyai laut wilayah? Sudah terdapat gesaan agar kedua-dua batuan yang membentuk Batuan Tengah dicantum agar pusat penyediaan cuaca, pusat perhentian dan stesen pemerhatian gerak-geri laut dapat dibina.⁴¹

Persoalannya sekarang, apakah tindakan sedemikian rupa akan menjadikan kedudukan perundangan Batuan Tengah serupa dengan 'Pulau' Batu Puteh menerusi penggunaan pengecualian kepada peraturan umum dalam Artikel 121(3). Adalah ditakuti, jika tindakan tersebut disusuli oleh usaha mewujudkan zon-zon maritim selain laut wilayah, Malaysia akan dinafikan hak untuk menghalang tindakan sama Singapura terhadap 'Pulau' Batu Puteh. Ini adalah berdasarkan kepada keputusan ICJ dalam kes *Diversion of Water from the Meuse*.⁴² ICJ menggunakan prinsip ekuiti (*estoppel*) melalui tindakan – *estoppel by conduct*) untuk tidak membenarkan tuntutan Belanda terhadap Belgium yang membina terusan yang melencongkan aliran Sungai Meuse atas sebab Belanda melakukan perkara yang sama terlebih dahulu.

Namun Malaysia tetap boleh meneruskan aktiviti-aktiviti yang disebutkan di atas terutamanya untuk kepentingan nelayan yang mendiami kawasan yang hanya terletak lebih kurang lapan batu nautika dari kawasan tersebut. Malah kebergantungan komuniti tersebut kepada aktiviti perikanan pantai (*coastal fishing*) merupakan sebab EEZ diwujudkan.

RUMUSAN

Keputusan kes 'Pulau' Batu Puteh sememangnya mempunyai impak yang besar terhadap kedudukan zon-zon maritim Malaysia dan Singapura. Disebabkan 'Pulau' Batu Puteh ialah sebuah batuan, ia terikat dengan peraturan dalam Artikel 121(3) yang hanya memberikan laut wilayah kepada sesebuah batuan. Walau bagaimanapun peraturan tersebut juga mengandungi elemen-elemen yang membenarkan sebuah batuan mempunyai lebih dari laut wilayah. Elemen-elemen ini (boleh menampung kehidupan manusia dan kehidupan ekonomi) tidak diberikan sebarang definisi dalam UNCLOS 1982. Justeru elemen-elemen itu boleh diberikan tafsiran seluas mungkin untuk membenarkan pengecualian dalam Artikel 121(3) terpakai kepada 'Pulau' Batu Puteh. Tafsiran tersebut boleh mengambil format tekstual di mana kedua-dua elemen kehidupan manusia dan kehidupan ekonomi dibaca secara berasingan agar penekanan diberikan kepada elemen kedua yang boleh mengambil kira kegiatan yang mendatangkan manfaat ekonomi kepada 'Pulau' Batu Puteh.

Namun dikotomi di antara hal semula jadi dan hal buatan yang menerangkan struktur-struktur pada 'Pulau' Batu Puteh akan mempengaruhi sebarang tafsiran luas yang diberikan kepada elemen-elemen dalam Artikel 121(3). Pada masa yang sama, tafsiran elemen-elemen dalam Artikel 121(3) juga boleh mengambil format teleologikal di mana sebab pewujudan zon-zon maritim seperti EEZ disandarkan kepada keperluan menjaga warisan bersama manusia dan ini menyebabkan kepentingan golongan tertentu mesti diambil kira terutamanya komuniti yang bergantung kepada perikanan pantai sebagai sumber kehidupan. Ini membawa kepada satu sikap bahawa usaha meng'hidup'kan batuan untuk tujuan perluasan EEZ tidak selaras dengan semangat UNCLOS. Ini mungkin memberi impak kepada hak Singapura memperluaskan EEZnya dari garis pangkal baru yang terbentuk dari 'Pulau' Batu Puteh.

Pada masa yang sama, cara Malaysia mengurus Batuan Tengah akan diuji oleh respons undang-undang antarabangsa terhadap pemaaian pengecualian dalam Artikel 121(3) terhadap 'Pulau' Batu Puteh. Jika responsnya positif, Malaysia perlu

memastikan kedaulatan Malaysia ke atas Batuan Tengah tidak di'tenggelam'kan oleh perluasan maritim Singapura dari 'Pulau' Batu Puteh. Ini mungkin memerlukan sesuatu tindakan dibuat agar rejim yang sama terpakai kepada Batuan Tengah dan 'Pulau' Batu Puteh.

NOTA HUJUNG

- 1 Untuk meringkaskan artikel ini, hanya nama 'Pulau' Batu Putih atau Pedra Branca digunakan untuk pengenalan kes Pedra Branca, Middle Rocks and South Ledge yang diputuskan oleh ICJ baru-baru ini.
- 2 Artikel 3 UNCLOS 1982.
- 3 Ini membenarkan peraturan tersebut mengikat negara yang bukan anggota ICJ UNCLOS 1982.
- 4 Artikel 5 UNCLOS 1982.
- 5 Artikel 7 UNCLOS 1982.
- 6 Artikel 17 UNCLOS 1982.
- 7 Artikel 19 UNCLOS 1982.
- 8 Artikel 33 UNCLOS 1982.
- 9 Artikel 55 dan 56 UNCLOS 1982.
- 10 Artikel 57 UNCLOS 1982.
- 11 Artikel 56 UNCLOS 1982.
- 12 Artikel 58 UNCLOS 1982.
- 13 Artikel 76 UNCLOS 1982.
- 14 Artikel 77 UNCLOS 1982.
- 15 Artikel 15 UNCLOS 1982.

- 16 Selain daripada Laut Utara, Jerman juga mempunyai pantai yang menyempadani Laut Baltik. Kedua-dua pantai ini dipisahkan oleh sempadan daratnya dengan Denmark.
- 17 Sila lihat Artikel 13 UNCLOS 1982.
- 18 Dubner, hal. 300. Lihat juga Diaz, Dubner dan Parent, hal. 531.
- 19 Lihat Sovereignty Over Pedra Branca/Pulau Batu Puteh, Middle Rocks and South Ledge (Malaysia/Singapore), Keputusan ICJ pada 23 Mei 2008, para 16. Keputusan ini boleh dimuat turun di www.icj-cj.org.
- 20 Dikatakan bahawa kelasi-kelasi Portugis mula-mula memanggil 'Pulau' Batu Puteh bukan kerana ia terbentuk dari batuan yang berwarna putih tapi adalah kerana tahu-tahu burung yang banyak terdapat di atas batuan tersebut. Lihat www.wikipe-dia.org.
- 21 Sebagai contoh lihat Churchill, R.R. dan A.V. Lowe, *The Law of the Sea* (Manchester: Manchester Univ. Press, 1999, 3rd ed.), hal. 50.
- 22 Lihat Fusillo, M. S., 'The Legal Regime of Uninhabited 'Rocks' Lacking An Economic Life of Their Own', in *IV Italian Yearbook of IL* 47 (1978-79); Brown, E.D., 'Rockall and the Limits of National Jurisdiction of the UK', 1 *Marine Policy* 181-205 (1978). Kedua-duanya disebut dalam Hafetz, J.L., 'Fostering Protection of the Marine Environment and Economic Development: Article 121(3) of the Third Law of the Sea Convention', 15 *American U. Int'l LR* 583 (2000), hal. 588-589.
- 23 Lihat Nandan, S.N. dan S. Rosenne (pnyt), *United Nations Convention on the Law of the Sea 1982: A Commentary*, Vol. 3 (Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1995) disebut dalam Hafetz, op. cit., hal. 590.
- 24 Konferens undang-undang laut PBB ialah forum yang menghasilkan perjanjian atau triti yang menjadi sumber utama undang-undang laut antarabangsa khususnya UNCLOS. Terdapat tiga konferens kesemuanya dan Konferens-III menghasilkan UNCLOS 1982.
- 25 Sebagai contoh, Hodgson mendakwa pulau-pulau yang keluasanya kurang dari 0.001 batu persegi adalah kecil dan tidak sesuai didiami (Hodgson, R.D., 'Islands: Normal and Special Circumstances' dalam Gamble, J.K. dan G. Pontecorvo (pnyt), *Law of the Sea: The Emerging Regime of the Oceans* (Cambridge, Mass: Ballinger Pub. Co., 1974)). Juga Lihat Hafetz, op. cit., hal. 591.
- 26 Fusillo, op. cit., hal. 53-54. Juga lihat Hafetz, op. cit., hal. 592.
- 27 Van Dyke, J.M. dan R.A. Brooks, 'Uninhabited Islands: Their Impact on the Ownership of the Oceans' Resources', 12 *Ocean Dev. & Int'l L* 265, hal. 285. Juga Lihat Hafetz, op. cit., hal. 592.

- 28 Sibbett, B.K., 'Tokdo or Takeshima? The Territorial Dispute Between Japan and the Republic of Korea', 21 *Forlham International Law Journal* 1606 (1998), hal. 1621.
- 29 Lihat Morrison, M.L., B.G. Marcot dan R.W. Marnan, *Wildlife-Habitat Relationships: Concepts and Applications* (Madison, Wis: Univ. of Wisconsin Press, 1992), hal. 11.
- 30 Struktur-struktur yang terdapat di 'Pulau' Batu Puteh mungkin membenarkan penempatan jika pekerja-pekerja terlibat menetap di sana. Namun terdapat satu isu lain iaitu sama ada struktur dan sekitaran yang terdapat di 'Pulau' Batu Puteh diwujudkan secara semula jadi atau buatan. Isu ini dikupas di bawah.
- 31 Hafetz, op. cit., hal. 585-586.
- 32 Ini sudah.
- 33 Lihat Resolusi 4, Imperial Conference 1923, Report of Inter-Departmental Committee on the Limits of Territorial Waters (Document T.118/118/380 (1924), Public Record Office Ref. FO. 372/2108, hal. 5).
- 34 Contoh terbaik ialah Batuan Rockall yang terletak di pertembungan Laut Utara dan Lautan Atlantik (laut lepas) yang pernah dituntut oleh Great Britain.
- 35 Churchill dan Lowe, op. cit., hal. 161.
- 36 Diaz, L., B.H. Dubner dan J. Parent, 'When Is A Rock An Island? Another Unilateral Declaration Defies 'Norms' of International Law', 15 *Michigan State Journal of International Law* (2007) 519, hal. 543.
- 37 Persekutuan Rusia vs Australia (Kes Volga), Permohonan Keputusan Melepas (Application for Release Judgment). (Deklarasi Naib Presiden Budislav Vukas), boleh didapati di www.iflos.org/start2.en.html.
- 38 Pada masa yang sama tidak semua negara yang mempunyai kecanggihan teknologi dan kemampuan lain untuk meneroka perikanan laut dalam. Maka EEZ boleh digunakan oleh negara-negara kecil untuk menjana pendapatan negara dengan mengenakan lesen untuk kapal-kapal asing menangkap ikan. Lihat Diaz, L., B.H. Dubner dan J. Parent, 'When Is A Rock An Island? Another Unilateral Declaration Defies 'Norms' of International Law', 15 *Michigan State Journal of International Law* (2007) 519, hal. 543.
- 39 Clagett, B.M., 'Competing Claims of Vietnam and China in the Vanguard Bank and Blue Dragon Areas of the South China Sea: Part 1', 13 *Oil & Gas Law & Taxation Review* 375 (1995), hal. 386; Charney, J.L., 'Rocks That Cannot Sustain Human Habitation', 93 *American Journal of International Law* 863 (1999), hal. 869.

- 40 Perlu diingat kehadiran rumah api pada pulau buatan atau elevasi air surut (*low-tide elevation*) tidak memberi sebarang impak kepada perlanjutan zon maritim menurut UNCLOS.

41 Gesaan ini dibuat oleh Menteri Luar Malaysia sendiri, Datuk Seri Dr. Rais Yatim pada 3/6/2008. Lihat *Utusan Malaysia*, 3 Jun 2008, hal. 1.

42 *Diversion of Water from the Meuse Case* (Netherlands vs Belgium) (1937) PCIJ Reports, Series A/B No. 70.