



**INTERNATIONAL JOURNAL OF LAW,
GOVERNMENT AND COMMUNICATION
(IJLGC)**

www.ijlgc.com



KAWALAN PENYEBARAN COVID-19 MELALUI LALUAN PERAIRAN LAUT DI BAWAH UNCLOS 1982

*CONTROL OVER THE TRANSMISSION OF COVID-19 THROUGH SEA ROUTE
UNDER UNCLOS 1982*

Ahmad Nasyran Azrae^{1*}, Asmar Abdul Rahim²

¹ School of Law, Universiti Utara Malaysia, Malaysia
Email: nasyran@uum.edu.my

² School of Law, Universiti Utara Malaysia, Malaysia
Email: asmar@uum.edu.my

* Corresponding Author

Article Info:

Article history:

Received date: 09.11.2020

Revised date: 15.11.2020

Accepted date: 10.12.2020

Published date: 10.03.2021

To cite this document:

Azrae, A. N., & Rahim, A. A. (2021). Kawalan Penyebaran Covid-19 Melalui Laluan Perairan Laut Di Bawah Unclos 1982. International Journal of Law, Government and Communication, 6 (22), 147-158.

DOI: 10.35631/IJLGC.6220014.

This work is licensed under [CC BY 4.0](#)



Abstrak:

Kebanjiran pendatang asing tanpa izin (PATI) yang berkemungkinan dijangkiti Covid-19 melalui jalan laut dilihat sebagai antara faktor utama yang menyebabkan peningkatan bilangan jangkitan kes Covid-19 di dalam negara, khususnya di Sabah. Insiden pencerobohan pendatang asing melalui jalan laut bukanlah isu terpencil yang berlaku di Malaysia sahaja, tetapi ia merupakan isu sejagat yang cuba ditangani oleh kebanyakan negara. Faktor keadaan kawasan perairan laut dan pantai serta kelemahan penguatkuasaan undang-undang menjadi faktor tambah kepada kebanjiran pendatang asing melalui jalan-jalan laut. Dengan menggunakan pendekatan secara diskriptif dan kajian perpustakaan, kertas kerja ini merungkai kes penularan Covid-19 yang dibawa PATI, khususnya yang menceroboh negara melalui kawasan perairan pantai. Perbincangan dibuat dengan melihat kedudukan undang-undang antarabangsa di bawah Konvensyen Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu Mengenai Undang-undang Laut 1982 (UNCLOS) dalam memberi hak kepada negara pantai (*coastal state*) untuk mengawal persempadanan negara dari dibolosi pendatang asing yang boleh mengancam kesihatan awam negara. Dapatkan dari kertas kerja ini menunjukkan UNCLOS memberikan hak kepada negara pantai untuk mencegah penyebaran wabak penyakit di kawasan laut wilayah dan zon berdampingan. Namun, masih terdapat kekurangan pada undang-undang tempatan dalam menerimapakai peruntukan yang diberikan UNCLOS.

Kata Kunci:

Zon Berdampingan; Laut Wilayah; Maritim; Jangkitan; Kesihatan

Abstract:

The flooding of illegal immigrants likely to be infected with Covid-19 through the sea route was seen as among the main factors that cause rising numbers of Covid-19 infected cases in the country, especially in Sabah. The intrusion of illegal immigrants through the sea route is not a remote issue that occurs only in Malaysia, rather it is a universal issue where most countries are seeking to overcome. The surrounding sea area and coastline and the weaknesses in law enforcement are considered to be among the factors that further aggravate the entry of illegal immigrants through the sea route. By adopting a descriptive approach and library-based study, this working paper elaborates the spreading of Covid-19 by illegal immigrants, especially those entering the country through the sea route. The discussion is conducted by examining the legal position of international law under the United Nations Convention on Law of the Sea 1982 (UNCLOS) that confers rights on the coastal states to control their borders against the intrusion of illegal immigrants carrying a threat to the national health. The finding from this working paper shows that UNCLOS grants rights to the coastal state to prevent the spreading of diseases in its territorial sea and contiguous zone. However, there exist lacunae in the local laws in applying the provisions enshrined under UNCLOS.

Keywords:

Contiguous Zone; Territorial Sea; Maritime; Infection; Sanitary

Pengenalan

Tahun 2020 menyaksikan masyarakat dunia keseluruhannya mengamalkan *the new normal* atau kebiasaan baharu di dalam segenap aktiviti harian mereka. Dunia dilanda penularan wabak Covid-19, yang pertama kali dikesan di wilayah Wuhan di China. Pada 11 Mac 2020, Pertubuhan Kesihatan Sedunia (WHO) mengisyiharkan Covid-19 sebagai pandemik yang merujuk kepada “wabak penyakit yang tersebar dengan begitu meluas merentasi sempadan, malah sehingga ke seluruh dunia” (BH Online, 2020). Malaysia dilanda gelombang pertama Covid-19 pada akhir Januari 2020. Kes pertama Covid-19 yang direkodkan negara membabitkan tiga warganegara China yang memasuki negara dari China melalui Singapura pada 23 Januari. Walau bagaimanapun, keadaan adalah terkawal dan tidak merebak ke seluruh negara. Gelombang kedua penularan Covid-19 mula melanda negara apabila kes pertama direkodkan pada 27 Februari 2020 (Sulaiman, 2020; Abdullah, 2020). Semenjak daripada itu, bilangan jangkitan kes Covid-19 di dalam negara terus meningkat dari sehari ke sehari. Malahan, negara turut mencatatkan kes kematian dengan kes kematian pertama akibat jangkitan Covid-19 direkodkan pada 17 Mac 2020 membabitkan seorang lelaki warganegara Malaysia berumur 34 tahun yang pernah hadir ke perhimpunan tabligh di Sri Petaling, Kuala Lumpur (Razi, 2020).

Bagi mengekang jangkitan Covid-19 di kalangan masyarakat, kerajaan telah melaksanakan Perintah Kawalan Pergerakan (PKP) yang mula dikuatkuasa pada 18 Mac 2020. Perintah ini dilaksanakan bagi menghadkan pergerakan orang ramai supaya terus kekal di rumah dalam usaha untuk memutuskan rangkaian penularan wabak Covid-19. Perlaksanaan PKP boleh dibahagikan kepada beberapa peringkat atau fasa. Bermula dari 10 Jun sehingga 31 Disember 2020, Malaysia secara umumnya diletakkan di bawah fasa Perintah Kawalan Pergerakan Pemulihan (PKPP) bagi memastikan orang ramai terus mematuhi protokol kesihatan yang ditetapkan. Di samping itu, kerajaan turut memperketatkan kawalan sempadan pintu masuk

negara bagi mengekang kes-kes import yang dibawa dari luar negara. Bagi rakyat Malaysia yang ingin memasuki negara, mereka akan dikenakan saringan kesihatan di pintu masuk negara sebelum diarahkan kuarantin wajib selama 14 hari. Manakala, kerajaan terus menutup pintu sempadan negara kepada warganegara asing, sebelum ianya mula dibuka untuk kes-kes khas dan dengan kebenaran. Kerjasama bersepadu dari seluruh rakyat Malaysia, samada daripada pihak kerajaan, barisan hadapan, mahupun orang ramai telah berjaya melandaikan geraf jangkitan Covid-19. Hasilnya, Malaysia telah mencatatkan hanya satu kes penularan Covid-19 pada 1 Julai 2020, iaitu angka jangkitan yang terendah, sejak gelombang kedua Covid-19 melanda negara.

Memasuki gelombang ketiga Covid-19 yang dikatakan bermula awal Oktober 2020 dilihat lebih mencabar. Kealpaan orang ramai kepada pematuhan prosedur operasi standard (SOP) yang ditetapkan oleh Kementerian Kesihatan Malaysia (KKM) dan ketidakstabilan politik negara sehingga membawa kepada Pilihanraya Negeri di Sabah pada 26 September 2020 dilihat sebagai antara punca peningkatan mendadak penularan semula kes Covid-19 tempatan (Mutalib dan Sulaiman, 2020; Muzammir, 2020). Hal ini bertambah rumit dengan pertambahan kemasukan Pendatang Asing Tanpa Izin (PATI) melalui jalan-jalan tikus yang dikhuatiri membawa masuk kes Covid-19 dari luar. Lebih-lebih lagi kumpulan PATI ini memasuki negara tanpa sebarang rekod kesihatan yang jelas.

Insiden pencerobohan pendatang asing melalui jalan laut bukanlah isu terpencil yang berlaku di Malaysia sahaja, tetapi ia merupakan isu sejagat yang cuba ditangani oleh kebanyakan negara. Faktor geografi kawasan perairan laut dan pantai serta kelemahan penguatkuasaan undang-undang menjadi faktor tambah kepada kebanjiran pendatang asing melalui jalan-jalan laut. Lebih membimbangkan, aktiviti pencerobohan pendatang asing ini menjadi semakin berleluasa di saat kebanyakan negara mengawal pintu masuk sempadan mereka bagi menangani penularan pandemik Covid-19. Justeru, dengan menggunakan pendekatan secara diskriptif dan kajian perpustakaan, kertas kerja ini akan merungkai kes penularan Covid-19 yang dibawa PATI, khususnya yang menceroboh negara melalui kawasan perairan pantai. Seterusnya, perbincangan akan melihat bagaimana kedudukan undang-undang antarabangsa di bawah Konvensyen Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu Mengenai Undang-undang Laut 1982 (UNCLOS) dalam memberi hak kepada negara pantai (*coastal state*) untuk mengawal sempadan negara dari dibolosi pendatang asing yang boleh mengancam kesihatan negara. (TNR, 12, single spacing, justify)

Kemasukan PATI Melalui Perairan Negara Menjadi Punca Penyebaran Wabak Covid-19

Gelombang ketiga Covid-19 yang melanda negara telah menyaksikan peningkatan bilangan jangkitan Covid-19 di dalam negara yang sangat tinggi. Seperti yang dilaporkan KKM, beberapa jangkitan harian sepanjang Oktober 2020 melepassi angka 800 kes. Jumlah kes harian tertinggi mencecah empat digit pada 26 Oktober 2020 dengan sejumlah 1,240 kes baharu direkodkan. Jika dilihat, Malaysia belum pernah mencecah jumlah jangkitan harian yang sebesar ini, samada semasa gelombang pertama mahupun kedua penyebaran Covid-19, atau semenjak penguatkuasaan fasa pertama PKP pada Mac 2020. Daripada statistik jumlah jangkitan harian yang dilaporkan, Sabah merupakan negeri yang merekodkan jangkitan harian Covid-19 yang tertinggi. Kebanyakan kes yang dilaporkan di Sabah adalah dari kluster terpencil yang melibatkan jangkitan kes Covid-19 di dalam penjara dan pusat-pusat tahanan imigresen. Sebagai contoh, Kluster Benteng mencatatkan penularan kes Covid-19

yang tertinggi di Sabah setakat ini. Bagi terus mengawal jangkitan Covid-19 dan mengelakkannya dari merebak ke komuniti, kerajaan melaksanakan Perintah Kawalan Pergerakan Diperketatkan (PKPD) secara Pentadbiran di kawasan yang terlibat (Ibrahim dan Hamid, 2020).

Merujuk kepada laporan-laporan yang dikeluarkan, peningkatan mendadak jangkitan Covid-19, khususnya di Sabah, adalah berpunca dari bawakan PATI. Menurut Perdana Menteri Muhyiddin Yassin, kes penularan Covid-19 di Sabah berpunca daripada kemasukan PATI dari negara jiran (Media Baharu, 2020). Secara amnya, penularan Covid-19 yang dibawa PATI boleh berlaku dalam dua keadaan. Pertama, PATI yang berjaya meloloskan diri ke dalam negara menggunakan saluran yang tidak sah akan terlepas daripada diambil rekod tahap kesihatan mereka. Tanpa mengetahui status kesihatan mereka, kumpulan PATI yang positif Covid-19 dan berada di dalam komuniti boleh menjangkiti orang ramai (Jalil, 2020). Kedua, bagi PATI yang berjaya ditahan, mereka akan dibuat saringan dan ditempatkan di pusat-pusat tahanan dan kuarantin sementara, sebelum proses pengusiran dijalankan. PATI yang ditahan di pusat-pusat tahanan dan didapati positif Covid-19 akan menjangkiti tahanan PATI yang lain, kakitangan pusat tahanan, ahli keluarga mereka, dan seterusnya menyebabkan berlakunya penularan di dalam masyarakat setempat (Media Baharu, 2020).

Menteri Kanan Keselamatan, Datuk Seri Ismail Sabri Yaakob berkongsi pemerhatian yang sama dan menegaskan bahawa kemasukan PATI, khususnya di bahagian pantai timur Sabah, menjadi punca kepada merebaknya Covid-19 di Sabah (Potais TV, 2020; Hasnan, 2020). Pantai timur Sabah yang meliputi kawasan Tawau, Semporna, Lahad Datu, Silam dan sebagainya mempunyai kawasan pantai yang panjang serta pulau-pulau strategik yang menjadi transit kepada PATI sebelum memasuki negara melalui lorong-lorong tikus. Keadaan geografi ini memberikan kesukaran kepada pihak berkuasa untuk membuat kawalan sewajarnya (Potais TV, 2020). Bagi Ketua Penolong Pengarah (D3) Bahagian Antipemerdagangan Orang dan Antipenyeludupan Migran (ATIPSOM) Jabatan Siasatan Jenayah Bukit Aman, Senior Asisten Komisioner Fadil Marsus, pencerobohan PATI melalui jalan laut biasanya dibantu oleh tekong dan beberapa ahli sindiket yang akan menguruskan bot dan memastikan tempat mendarat selamat daripada pihak berkuasa (Ramli, 2020). Antara taktik yang digunakan pihak sindiket bagi menyeludup masuk PATI adalah menggunakan bot nelayan untuk mengaburi pihak polis (Ramli, 2020).

Pendekatan utama yang diambil kerajaan bagi mengekang kemasukan PATI ke dalam negara adalah melalui pelaksanaan Operasi Benteng (Op Benteng), termasuklah di kawasan pantai timur Sabah. Op Benteng di bawah *National Task Force* ini diterajui bersama beberapa agensi keselamatan negara, seperti Angkatan Tentera Malaysia (ATM), Polis Diraja Malaysia (PDRM), Agensi Penguatkuasa Maritim Malaysia (APMM) serta Agensi Keselamatan Sempadan Malaysia (AKSEM). Pelaksanaan Op Benteng secara bersepadu ini bertujuan mengawal keluar masuk orang ramai melalui sempadan Malaysia sama ada melalui laluan sah maupun jalan-jalan tikus (Othman, 2020). Ini termasuklah mengawal sempadan negara daripada dibolosi PATI, bukan sahaja bagi mengekang jenayah rentas sempadan, tetapi menyekat penularan wabak Covid-19 yang dikhuatir dibawa warga asing yang masuk secara haram (Bernama, 2020). Lebih-lebih lagi, dengan mengambilkira bilangan kes dari negara jiran seperti Indonesia dan Filipina yang terus meningkat, maka kemasukan PATI ini boleh memberi kesan kepada peningkatan penularan dalaman kes Covid-19. Menurut Ismail Sabri Yaakob, PATI yang ditangkap tanpa sebarang dokumen perjalanan yang sah akan ditahan di depoh-

depoht tahanan imigresen. Manakala, mereka yang ditahan bersama dengan dokumen yang sah, mereka juga tidak akan dibebaskan, sebaliknya akan dikuarantin terlebih dahulu di pusat-pusat kuarantin selama 14 hari (Potais TV, 2020).

Di Sabah khususnya, beberapa langkah penguatkuasaan turut dilaksanakan bagi terus mengekang kemasukan PATI. Sebagai contoh, Kawasan Keselamatan Khas Pantai Timur Sabah (ESSCOM) telah melaksanakan Op Cegah Pati (OCP) Khas Kawasan Timur berkuatkuasa 18 September 2020 di tiga daerah di kawasan pantai timur Sabah, iaitu Semporna, Kunak dan Lahad Datu. Operasi ini turut membabitkan penyertaan beberapa agensi keselamatan lain daripada Markas Angkatan Tugas Bersama 2, Markas Wilayah Laut 2, Pasukan Polis Marin, Pasukan Gerakan Udara, Ibu Pejabat Polis Daerah dan APMM. Turut membantu ialah beberapa agensi awam lain seperti Jabatan Kesihatan, Jabatan Imigresen dan Jabatan Kastam Diraja Malaysia. Antara lain, operasi ini bertujuan mencegah kemasukan PATI yang berkemungkinan dijangkiti Covid-19 dan seterusnya menyumbang kepada jangkitan kluster baharu di dalam negara. Kebimbangan kemasukan PATI terus meningkat, khususnya di kalangan mereka yang berada di negara asal dan cuba untuk kembali ke Sabah menggunakan laluan tikus bagi meneruskan pekerjaan mereka. ESSCOM mengambil pendekatan kawalan dengan cara menunjukkan kehadiran pasukan keselamatan di kawasan yang dikenal pasti menjadi kawasan laluan tikus PATI bagi mewujudkan elemen cegah rintang sekali gus mengekang kemasukan PATI (Borneo Today, 2020). Sementara itu, APMM Negeri Sabah turut memperketatkan kawalan sempadan di kawasan pantai timur Sabah dari terus dibolosi PATI, terutamnya dari negara jiran, Filipina dan Indonesia. Langkah ini diambil bertujuan mencegah penularan wabak Covid-19 yang dibawa oleh PATI. Menurut Pengarah APMM Negeri Sabah dan Wilayah Persekutuan Labuan, Laksamana Pertama Mohd Rusli Abdullah, sepanjang Januari hingga Ogos 2020, agensi itu telah membuat 157 tangkapan, melibatkan 64 PATI warganegara Indonesia dan 93 PATI dari Filipina. Pihaknya turut mengusir bot nelayan asing Vietnam dan bot nelayan tempatan yang cuba membawa masuk PATI ke Sabah (Astro Awani, 2020).

Situasi yang melanda negara ini menguji sejauh mana kawasan perairan negara adalah selamat dari ancaman kemasukan warga asing secara tidak sah sehingga boleh mengancam situasi kesihatan di dalam negara. Persoalannya, sejauh mana undang-undang sedia ada mampu menangani pencerobohan warga asing yang boleh menyebabkan penularan wabak penyakit di dalam negara. Bagi menjawab isu perundangan yang dibangkitkan ini dengan lebih terperinci, perbincangan di bawah akan menghuraikan lebih lanjut kedudukan undang-undang sedia ada dalam menangani isu penyebaran wabak penyakit yang mungkin dibawa oleh warga asing ke dalam negara, khususnya melalui jalan laut. Perbincangan akan memberi fokus kepada menganalisa peruntukan undang-undang di bawah UNCLOS.

Hak Suatu Negara untuk Mengawal Kemasukan Wabak Penyakit Melalui Jalan Laut Menurut UNCLOS 1982

UNCLOS merupakan satu dokumen perundangan antarabangsa atau triti penting yang mengawal wilayah kelautan. UNCLOS mengandungi 320 Perkara dan 9 Lampiran yang menjadikannya satu dokumen perundangan antarabangsa yang luas yang mencakupi segala aspek undang-undang laut. UNCLOS telah dimuktamadkan pada 1982 dan mula berkuatkuasa pada 16 November 1994. Sehingga kini, sebanyak 157 negara telah menjadi negara-ahli kepada UNCLOS, termasuklah beberapa kuasa besar dunia seperti China, Rusia dan United Kingdom. Malaysia merupakan antara negara awal yang menandatangani UNCLOS, di mana perjanjian

ini mula berkuatkuasa ke atas Malaysia pada 14 Oktober 1996. Walau bagaimanapun, UNCLOS bukanlah triti berkaitan undang-undang laut yang pertama dimasuki negara. Pada tahun 1960, Kerajaan Persekutuan Tanah Melayu pada ketika itu telah menyertai Konvensyen Geneva Mengenai Wilayah Laut dan Zon Bersepadanan 1958 (TSC) yang mengawal selia wilayah kelautan. Namun, pemakaian TSC ke atas Malaysia telah digantikan dengan UNCLOS sebaik ia berkuatkuasa pada tahun 1996.

Secara umumnya, UNCLOS dilihat sebagai suatu dokumen perundangan antarabangsa yang penting yang menjamin hak negara pantai ke atas wilayah laut mereka. Perkara 3 berbunyi:

“Every State has the right to establish the breadth of its territorial sea up to a limit not exceeding 12 nautical miles, measured from baselines determined in accordance with this Convention.”

Peruntukan di atas memberikan suatu hak kepada sesebuah negara pantai untuk membentuk kelebaran laut wilayah (*territorial sea*) sehingga tidak melebihi 12 batu nautika dari garis pangkal (*baseline*) negara pantai. Di bawah Perkara 2, UNCLOS memberikan hak kedaulatan kepada negara pantai untuk menikmati laut wilayah, sama seperti hak kedaulatan yang dimiliki sesebuah negara ke atas wilayah daratannya. Hak kedaulatan ke atas laut wilayah ini mencakupi ruang udara (*air space*) di atas laut wilayah serta ruang dasar laut (*sea-bed*) dan tanah bawah tanah (*subsoil*) di dalam kawasan laut wilayah. Walau bagaimanapun, Perkara 2(3) UNCLOS membataskan hak kedaulatan negara pantai ke atas laut wilayah mereka, yang mana ianya tertakluk kepada beberapa sekatan yang digariskan oleh UNCLOS dan peraturan-peraturan undang-undang antarabangsa yang lain.

Antara sekatan yang digariskan oleh UNCLOS ke atas negara pantai ialah jaminan kebebasan pelayaran dan penerbangan (*freedom of navigation and over-flight*) bagi semua kapal, termasuklah kapal peribadi, kapal komersial, kapal pelancongan, mahupun kapal perang dan kapal penguatkuasa di dalam laut wilayah. Hal ini diperuntukan di bawah Perkara 17 yang memberikan hak laluan ikhlas (*right of innocent passage*) kepada mana-mana kapal dari mana-mana negara untuk menyusuri laut wilayah. Menurut Perkara 19, laluan dianggap ikhlas selagi mana ia tidak mendatangkan prejudis terhadap keamanan, kestabilan dan keselamatan negara pantai. Klausu (2) peruntukan yang sama turut menyenaraikan beberapa aktiviti yang boleh dianggap sebagai bersifat prejudis terhadap keamanan, kestabilan dan keselemanat negara pantai. Antaranya ialah mana-mana perbuatan mengancam atau menggunakan kekerasan terhadap kedaulatan negara pantai, penggunaan apa-apa senjata oleh kapal asing, sebarang perbuatan propaganda yang bertujuan mengancam pertahanan atau keselamatan negara pantai, mana-mana perbuatan yang mengambil atau menurunkan apa-apa komoditi, mata wang atau orang yang bertentangan dengan undang-undang kastam, fiskal, imigresen atau perlindungan kesihatan (*sanitary*) negara pantai, sebarang perbuatan sengaja yang menyebabkan kepada pencemaran laut, apa-apa aktiviti perikanan, dan mana-mana aktiviti lain yang menyimpang dari skop dan maksud laluan (*passage*).

Walau bagaimanapun, sebagai pemilik berdaulat laut wilayah, UNCLOS membenarkan negara pantai untuk mengangkat dan menguatkuasakan mana-mana undang-undang serta peraturan berkaitan laluan ikhlas di dalam laut wilayahnya. Sebagai contoh, Perkara 21 membenarkan negara pantai untuk menguatkuasakan undang-undang berkaitan dengan keselamatan pelayaran dan peraturan aliran trafik maritim, pemuliharaan sumber hidupan laut, serta pencegahan pelanggaran undang-undang perikanan. Di samping itu, UNCLOS turut

membenarkan negara pantai untuk menguatkuaskan undang-undang bagi mencegah pelanggaran mana-mana undang-undang berkaitan kastam, fiskal, imigresen atau penjagaan dan perlindungan kesihatan (*sanitary*). Klausa (4) peruntukan yang sama meletakkan tanggungjawab ke atas kapal asing yang menggunakan hak laluan ikhlas di dalam laut wilayah untuk mematuhi setiap undang-undang yang telah digubal dan dikuatkuaskan oleh negara pantai di dalam laut wilayah mereka. Pada masa yang sama, Perkara 25 membenarkan negara pantai untuk mengambil apa-apa tindakan yang perlu bagi mengekang kemasukan kapal asing di dalam laut wilayahnya sekiranya kapal asing itu gagal mematuhi hak laluan ikhlas. Hak negara pantai ke atas kapal asing yang melalui laut wilayahnya turut mencakupi hak untuk melaksanakan bidangkuasa jenayah dan sivil seperti yang diperuntukkan di bawah Perkara 27 dan 28. Walau bagaimanapun, hak yang diberikan ini adalah terbatas dan terpakai untuk beberapa keadaan selaras dengan jaminan kebebasan pelayaran kepada semua kapal. Sebagai contoh, Perkara 27 membataskan bidangkuasa jenayah negara pantai untuk menangkap mana-mana individu atau menjalankan apa-apa siasatan jenayah di atas kapal yang melalui laut wilayahnya jika sekiranya kesan jenayah terbabit memberi tempias kepada negara pantai atau jika perlakuan jenayah terbabit boleh menganggu gugat keamanan serta kestabilan negara pantai atau laut wilayahnya.

Selain dari laut wilayah, UNCLOS turut mengiktiraf hak sesebuah negara pantai ke atas wilayah laut yang dipanggil zon berdampingan (*contiguous zone*). Perkara 33, memperuntukkan:

- “1. *In a zone contiguous to its territorial sea, described as the contiguous zone, the coastal State may exercise the control necessary to:*
- (a) *prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary laws and regulations within its territory or territorial sea;*
- (b) *punish infringement of the above laws and regulations committed within its territory or territorial sea.*
- 2. *The contiguous zone may not extend beyond 24 nautical miles from the baselines from which the breadth of the territorial sea is measured.”*

Merujuk kepada peruntukan di atas, Fasal (2) menggariskan zon berdampingan terbentuk bersebelahan dengan laut wilayah yang diukur tidak melebihi 24 batu nautika dari garis pangkal. Menurut Fasal (1), di dalam zon berdampingan, negara pantai boleh melaksanakan apa-apa kawalan yang perlu bagi (a) mengekang pelanggaran undang-undang dan peraturan berkaitan kastam, fiskal, imigresen serta penjagaan dan perlindungan kesihatan (*sanitary*) di dalam wilayah atau laut wilayahnya, dan (b) menghukum pelanggaran undang-undang dan peraturan yang sama yang telah dilakukan di dalam wilayahnya atau laut wilayahnya.

Konsep zon berdampingan yang digariskan di bawah Perkara 33 UNCLOS pertama kali diperkenalkan di dalam TSC (di bawah Perkara 24) pada tahun 1958. Peruntukan di bawah Perkara 24(1), TSC 1958 berbunyi:

- “*In a zone of the high seas contiguous to its territorial sea, the coastal State may exercise the control necessary to:*
- (a) *Prevent infringement of its customs, fiscal, immigration or sanitary regulations within its territory or territorial sea;*
- (b) *Punish infringement of the above regulations committed within its territory or territorial sea.”*

Zon berdampingan yang pertama kali diperkenalkan ini mendapat pelbagai reaksi (Oda, 1962). Ini kerana konsep zon berdampingan yang dirujuk di dalam Perkara 24, TSC ‘menceroboh’ ke dalam ruang laut lepas (*high seas*) (Brownlie, 2003). Dalam erti kata lain, ia dilihat sebagai suatu pendekatan yang boleh mengancam prinsip kebebasan laut lepas (*freedom of the high seas*), memandangkan bidangkuasa sesebuah negara pantai dipanjangkan melampaui laut wilayah sehingga memasuki ruang laut lepas (Shaw, 2017).

Sebagai contoh, Fitzmaurice (1959) menyatakan konsep zon berdampingan di bawah Perkara 24 TSC hanya memberikan hak mengawal (*control*), dan bukannya suatu bidangkuasa (*jurisdiction*) yang baru, kepada negara pantai. Dalam erti kata yang lain, kuasa yang dimiliki sesebuah negara pantai di dalam zon berdampingan hanyalah bersifat pengawasan dan pencegahan. Beliau menulis:

“[t]he intention is to avoid such an offence being committed subsequently when, by entering the territorial sea, the vessel comes within the jurisdiction of the coastal State; or else to punish such an offence already committed when the vessel was within such jurisdiction.” (Fitzmaurice, 1959).

Pandangan ini dilihat sebagai tidak selari dengan pandangan yang diutarakan oleh H.A Smith. Smith (1959) mencadangkan sesebuah negara pantai mempunyai bidangkuasa (*jurisdiction*) diluar laut wilayahnya (iaitu di dalam ‘zon berdampingan’) untuk melindungi keselamatan dan kestabilan negaranya dari perbuatan kapal asing yang menghampiri wilayahnya dengan tujuan yang tidak sah. Bagi Shaw (2017) dan Brownlie (2003), konsep zon berdampingan harus dibezakan dengan laut wilayah yang mana sesebuah negara pantai mempunyai hak kedaulatan sepenuhnya. Zon berdampingan yang terletak di dalam kawasan laut lepas (ataupun bagi kes yang lain, terletak di dalam zon ekonomi ekslusif) hanya memberikan hak kepada negara pantai untuk melaksanakan beberapa hak tertentu sahaja. Selain itu, Shaw (2017) dan Brownlie (2003) menambah, kawasan laut wilayah dimasukkan secara terus sebagai wilayah berdaulat sesebuah negara pantai, manakala zon berdampingan perlu dituntut secara khusus oleh negara pantai berdasarkan perkataan ‘*may exercise*’ yang digunakan di dalam Perkara 24, TSC dan Perkara 33, UNCLOS.

Biarpun wujud pandangan berbeza mengenai konsep zon berdampingan, namun amalan negara-negara terdahulu menunjukkan wujud keperluan bagi negara-negara pantai untuk menuntut hak ke atas suatu zon yang terhad (iaitu ‘zon berdampingan’) bagi mencegah pelanggaran undang-undang tempatan yang tertentu (Hamid, 2019). Pemilihan empat isi perkara, iaitu kastam, fiskal, imigresen dan penjagann dan perlindungan kesihatan (*sanitary*), boleh dikatakan sebagai sesuatu yang memungkinkan zon berdampingan itu ditubuhkan. Sebagai contoh, bagi aspek kawalan kesihatan, Oda (1962) menulis kawalan untuk tujuan kesihatan telah dari awal dimasukkan sebagai isi perkara peruntukan ‘zon berdampingan’ semasa *Codification Conference* 1930. Kemudiannya, pada sesi persidangan *International Law Commission* (ILC) yang diadakan pada tahun 1950, cadangan wakil Amerika Syarikat untuk memasukkan secara jelas kawalan untuk tujuan kesihatan sebagai isi perkara ‘zon berdampingan’ telah mendapat persetujuan ILC. Brownlie (2003) merujuk kepada keputusan ILC berhubung penubuhan zon berdampingan yang dilaporkan di dalam *Yearbook of the International Law Commission* 1956:

“Although the number of States which claim rights over the contiguous zone for the purpose of applying sanitary regulations is fairly small, the Comission considers

that, in view of the connection between customs and sanitary regulations, such rights should also be recognized for sanitary regulations".

Konsep zon berdampingan yang dicadangkan ini diterima masuk sebagai suatu peruntukan undang-undang di bawah Perkara 24 TSC, dan kemudiannya diiktiraf di bawah Perkara 33 UNCLOS.

Justeru dapat disimpulkan, aspek pengawalan kesihatan merupakan antara perkara penting yang diperuntukkan di dalam UNCLOS. Negara pantai mempunyai hak untuk menguatkuasakan undang-undang bagi maksud menjaga kesihatan awam, baik di dalam wilayah daratannya maupun di dalam kawasan laut wilayahnya. Ini adalah hak berdaulat bagi negara pantai dan dijamin oleh UNCLOS. Bagi memastikan undang-undang yang mengawal kesihatan ini dikuatkuasakan sepenuhnya, UNCLOS memberikan ruang atau wilayah laut yang lebih luas kepada negara pantai, iaitu di dalam zon berdampingan, untuk mengekang mana-mana pihak dari mencabuli undang-undang yang mengawal kesihatan dan seterusnya mengenakan hukuman ke atas mereka yang melanggar undang-undang tersebut.

Perbincangan dan Kesimpulan

Kebanjiran PATI yang berkemungkinan membawa jangkitan Covid-19 melalui jalan laut boleh mengganggu gugat undang-undang negara berkaitan pencegahan penyakit berjangkit dan seterusnya mengancam kesihatan negara. Peruntukan di dalam UNCLOS, khususnya berkaitan dengan laut wilayah dan zon berdampingan boleh digunakan oleh kerajaan bagi membanteras dan mengekang kemasukan PATI yang membawa jangkitan Covid-19 ke dalam negara.

Jika dilihat dari keseluruhan konteks perbincangan di atas berkenaan peruntukan undang-undang di bawah UNCLOS, dapat disimpulkan bahawa laut wilayah dan zon berdampingan adalah berkait rapat dan kedua-duanya wujud sebagai satu sistem di bawah struktur yang sama bagi membanteras penyebaran wabak penyakit ke dalam negara pantai. Pertamanya, sebagai pemilik berdaulat laut wilayah, UNCLOS memberikan hak kepada negara pantai untuk menguatkuasakan peruntukan undang-undang dan peraturan bagi melindungi dan mengawal hak kedaulatan laut wilayah mereka. Ini termasuklah menguatkuasakan undang-undang berkaitan imigresen (seperti penyeludupan manusia dan pencerobohan warga asing tanpa permit perjalanan yang sah) dan undang-undang berkaitan kesihatan (seperti perlindungan kesihatan dan pencegahan penularan wabak penyakit). Skop undang-undang yang disenaraikan ini adalah sangat penting dalam menjamin keselamatan dan kestabilan sesebuah negara. Dalam erti kata yang lain, ianya wajar dilindungi dari sebarang pelanggaran dan pencabulan. Keduanya, bagi mencegah pelanggaran undang-undang tempatan yang penting ini serta menjamin penguatkuasaan sepenuhnya undang-undang berkaitan kastam, imigresen, fiskal dan kesihatan di dalam laut wilayah, maka UNCLOS mengiktiraf zon berdampingan. Zon ini memberikan negara pantai ruang atau wilayah laut yang lebih luas bagi mengekang mana-mana pihak dari melanggar undang-undang berkaitan kastam, fiskal, imigresen dan kesihatan yang berkuatkuasa di dalam wilayah daratan dan laut wilayahnya dan seterusnya menghukum mereka yang melanggar undang-undang yang berkenaan.

Namun, persoalan yang perlu diberi perhatian adalah sejauh mana Malaysia mengiktiraf dan memasukkan peruntukan UNCLOS yang dibincangkan di atas ke dalam undang-undang tempatan? Bagi menjawab persoalan ini, rujukan boleh dibuat kepada beberapa undang-undang maritim tempatan yang berkuatkuasa. Menurut seksyen 3(1) dan (2) Akta Laut Wilayah 2012

(Akta 750), keluasan laut wilayah Malaysia ialah 12 batu nautika yang diukur dari garis pangkal. Di samping laut wilayah, undang-undang bertulis Malaysia turut mengiktiraf beberapa zon maritim yang lain. Seksyen 2, Akta Garis Pangkal Zon Maritim 2006 (Akta 660) mengklasifikasikan zon-zon maritim Malaysia sebagai termasuk laut wilayah, pelantar benua (*continental shelf*) dan zon ekonomi ekslusif (*exclusive economic zone*). Definisi yang diberikan ini tidak mencakupi zon berdampingan seperti yang digariskan di dalam UNCLOS. Namun secara teknikalnya, zon berdampingan termasuk di dalam kawasan zon ekonomi ekslusif negara. Ini kerana, di bawah seksyen 2(a) dan (b) Akta Pelantar Benua 1966 (Akta 83), pelantar benua Malaysia mencakupi kawasan dasar laut (*sea-bed*) dan tanah bawah tanah (*subsoil*) di bawah perairan laut yang mana keluasannya diukur mengikut margin pembentukan fizikal pelantar benua atau sehingga 200 batu nautika dari garis pangkal. Manakala, seksyen 3(1) Akta Zon Ekonomi Ekslusif 1984 (Akta 311) memperuntukkan kawasan zon ekonomi ekslusif Malaysia sebagai mencakupi kawasan perairan bersebelahan dengan laut wilayah dengan keluasan sehingga 200 batu nautika yang diukur dari garis pangkal.

Pengabaian zon berdampingan dari definisi zon maritim yang dihuraikan di atas tidak mengurangkan hak Malaysia ke atas zon-zon maritim yang telahpun diiktiraf di bawah UNCLOS. Namun ia boleh mencacatkan usaha kerajaan dan pihak berkuasa untuk menguatkuasakan empat jenis undang-undang yang dibenarkan di bawah UNCLOS, iaitu undang-undang berkaitan kastam, fiskal, imigresen dan kesihatan. Dalam isu ini, beberapa kebarangkalian mungkin wujud akibat dari pengabaian memasukkan zon berdampingan dalam mana-mana peruntukan undang-undang tempatan. Pertama, agensi penguatkuasaan mungkin tidak akan bertindak di luar skop kerja yang dibenarkan undang-undang. Kedua, jika agensi penguatkuasa bertindak diluar skop yang dinyatakan secara jelas di dalam perundangan tempatan, tetapi masih dalam ruang lingkup UNCLOS, keesahan tindakan diambil mereka mungkin boleh dicabar di kemudian hari.

Mengambil contoh agensi penguatkuasaan APMM, ia ditubuhkan di bawah seksyen 3(1), Akta Agensi Penguatkuasaan Maritim Malaysia 2004 (Akta 633). Fungsi APMM seperti yang digariskan di bawah seksyen 6(1) meliputi kuasa untuk menguatkuasa undang-undang dan peraturan mana-mana undang-undang persekutuan, mencegah dan mematahkan perlakuan mana-mana kesalahan, menjalankan pengawasan udara dan pantai, serta melaksanakan mana-mana fungsi umum yang lain bagi memastikan keselamatan dan kamanan kawasan maritim. Walau bagaimanapun, sub-skesyen (2) memperuntukkan fungsi APMM ini hanya boleh dilaksanakan di dalam zon maritim Malaysia sahaja. Dalam peruntukan yang lain, seksyen 7(2)(i) menyatakan APMM mempunyai kuasa untuk mengusir mana-mana kapal yang mana dipercayainya boleh mengancam kepentingan atau membahayakan kestabilan dan keselamatan di dalam zon maritim Malaysia. Dalam dua peruntukan yang dirujuk di atas, boleh dirumuskan bahawa fungsi dan kuasa APMM terhad kepada zon maritim Malaysia yang diperakui undang-undang iaitu, perairan dalaman (*internal waters*) laut wilayah, pelantar benua dan zon ekonomi ekslusif; tetapi tidak di dalam konteks zon berdampingan. Walaupun zon berdampingan berada dalam kawasan pelantar benua dan zon ekonomi ekslusif, namun penguatkuasaan undang-undang di dalam kedua-dua zon ini terbatas kepada aktiviti pengeksplotasian sumber asli di dalam pelantar benua dan zon ekonomi ekslusif (seksyen 3, Akta Pelantar Benua 1966; seksyen 4, Akta Zon Ekonomi Ekslusif 1984). Dalam erti kata lain, hak-hak yang dinyatakan ini terkeluar dari isi perkara utama yang digariskan UNCLOS di dalam zon berdampingan yang memberi fokus kepada empat aspek utama, iaitu undang-undang berkaitan kastam, fiskal, imigresen dan kesihatan.

Oleh itu, dalam menambahbaik aspek penguatkuasaan undang-undang bagi mencegah penyebaran wabak penyakit melalui jalan laut, khususnya wabak Covid-19 yang dibawa oleh PATI, kedudukan undang-undang berkaitan zon berdampingan yang digariskan UNCLOS perlu diberi perhatian sewajarnya. Sebolehnya ia diiktiraf secara formal dan dimasukkan ke dalam undang-undang tempatan. Ini dapat memberi keesahan (*legitimacy*) kepada agensi penguatkuasaan untuk mengambil langkah awal bagi mencegah penularan wabak Covid-19. Dengan mengiktiraf zon berdampingan, pihak berkuasa, seperti APMM berupaya mengekang kemasukan PATI yang berkemungkinan membawa Covid-19 sejak dari awal, iaitu di zon berdampingan, tanpa perlu menunggu kapal asing yang membawa PATI memasuki laut wilayah, di mana fungsi dan kuasa APMM mula berkuatkuasa.

Rujukan

- Abdullah, Rahimah. (4 Februari 2020). Koronavirus: KKM sahkan kes pertama warganegara Malaysia. *Astro Awani*. Diambil dari <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/koronavirus-kkm-sahkan-kes-pertama-warganegara-malaysia-229814>.
- Akta Agensi Penguatkuasaan Maritim Malaysia 2004 (Akta 633).
- Akta Garis Pangkal Zon Maritim 2006 (Akta 660)
- Akta Laut Wilayah 2012 (Akta 750).
- Akta Pelantar Benua 1966 (Akta 83).
- Akta Zon Ekslusif Ekonomi 1984 (Akta 311).
- Bernama. (16 Julai 2020). Zahir sokongan langkah kerajaan banteras kemasukan pati. *MyMetro*. Diambil dari <https://www.hmetro.com.my/mutakhir/2020/07/600682/zahir-sokongan-langkah-kerajaan-banteras-kemasukan-pati>.
- Brownlie, I. (2003). *Principles of public international law*. ((6th Ed.). Oxford Univeristy Press.
- Covid-19 - Kemasukan PATI adalah punca utama perebakan virus di Sabah. (3 Oktober 2020). *Potais TV*. Diambil dari <https://www.youtube.com/watch?v=xvNvE3F52rM>.
- Fitzmaurice, Gerald. (1959). Some Results of the Geneva Conference on the Law of the Sea. Part I. The Territorial Sea and Contiguous Zone and Related Topics. *The International and Comparative Law Quarterly*, 8(1), 73-121.
- Hamid, Abdul Ghafur @ Khin Maung Sein. (2019). *Public international law: a practical approach*. Thomson Reuters.
- Hasnan, Harits Asyraf. (3 Oktober 2020). Kerajaan tambah anggota, aset perkasa ops benteng. *Astro Awani* diambil dari <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/kerajaan-tambah-anggota-aset-perkasa-ops-benteng-262000>
- Ibrahim, Mohd Firdaus dan Amir Abd Hamid. (9 Oktober 2020). Gelombang ketiga Covid-19 cepat merebak. *My Metro*. Diambil dari <https://www.hmetro.com.my/mutakhir/2020/10/629044/gelombang-ketiga-covid-19-cepat-merebak-metrotv>.
- Jalil, Syafik Shukri. (20 Oktober 2020). Jangan berkompromi dalam urusan seludup PATI ke Sarawak – Uggah. *Astro Awani*. Diambil dari <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/jangan-berkompromi-dalam-urusan-seludup-pati-ke-sarawak-uggah-264373>.
- Konvensyen Geneva Mengenai Wilayah Laut dan Zon Bersempadan 1958, dibuka untuk ditandatangani pada 29 April 1958, No. Pendaftaran 7477 (berkuatkuasa pada 10 September 1964).
- Konvensyen Pertubuhan Bangsa-bangsa Bersatu Mengenai Undang-undang Laut 1982, dibuka untuk ditandatangani pada 10 Disember 1982, No. Pendaftaran 31363 (berkuatkuasa pada 16 November 1994).

- Maritim Malaysia tingkat kawalan sempadan perairan Sabah. (11 Oktober 2020). *Astro Awani*. Diambil dari <https://www.astroawani.com/video-malaysia/maritim-malaysia-tingkat-kawalan-sempadan-perairan-sabah-1871211>.
- Media Baharu. (3 Oktober 2020). Kemasukan PATI negara jiran punca penularan COVID-19 di Sabah. *Berita RTM*. Diambil dari <https://berita.rtm.gov.my/index.php/nasional/22290-kemasukan-pati-negara-jiran-punca-penularan-covid-19-di-sabah>.
- Mutalib, Zanariah Abd. dan Noor Atiqah Sulaiman. (2 Oktober 2020). COVID-19: Malaysia di permulaan gelombang ketiga. *BH Online*. Diambil dari <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2020/10/737707/covid-19-malaysia-di-permulaan-gelombang-ketiga>.
- Muzammir, Muhammad Yusri. (19. Oktober 2020). COVID-19: Gelombang ketiga dijangka berlarutan hingga tahun depan. *BH Online*. Diambil dari <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2020/10/743531/covid-19-gelombang-ketiga-dijangka-berlarutan-hingga-tahun-depan>.
- Oda, Shigeru. (1962). The Concept of the Contiguous Zone. *International and Comparative Law Quarterly*, 131-153.
- Op cegah pati (OCP) khas timur Covid-19 diaktifkan. (18 September 2020). *Borneo Today*. Diambil dari <https://www.borneotoday.net/op-cegah-pati-ocp-khas-timur-covid-19-diaktifkan/>.
- Othman, Mohd. Zaini. (2 Julai 2020). Jangan biar dibolos lagi. *MyMetro*. Diambil dari <https://www.hmetro.com.my/rencana/2020/07/595721/jangan-biar-dibolosi-lagi>.
- Ramli, Muhammad Afham. (5 September 2020). PATI beri ancaman kepada negara. *Sinar Harian*. Diambil dari <https://www.sinarharian.com.my/article/99740/BERITA/Jenayah/PATI-beri-ancaman-kepada-negara>.
- Razi, Faris Danial. (21 Mac 2020). COVID-19: Gempar pertama di Johor Bahru, kini sudah lapan kematian. *Astro Awani*. Diambil dari <https://www.astroawani.com/berita-malaysia/covid19-gempar-pertama-di-johor-bahru-kini-sudah-lapan-kematian-234694>.
- Shaw, M. N. (2017). *International law*. (7th Ed.). Cambridge University Press.
- Smith, H. A. (1959). *The law and custom of the sea* (3rd Ed.). Stevens.
- Sulaiman, Noor Atiqah. (4 Mac 2020). Malaysia alami gelombang kedua COVID-19. *BH Online*. Diambil dari <https://www.bharian.com.my/berita/nasional/2020/03/661933/malaysia-alami-gelombang-kedua-covid-19>.
- WHO isytihar wabak COVID-19 pandemik. (12 Mac 2020). *BH Online*. Diambil dari <https://www.bharian.com.my/dunia/eropah/2020/03/664515/who-isytihar-wabak-covid-19-pandemik>.