

**FAKTOR PERUBAHAN REJIM KERJASAMA MARITIM DI SELAT MELAKA  
SELEPAS PERISTIWA 9/11**

(Factors Influencing the Change of Maritime Cooperation Regime in the Straits of Malacca after 9/11)

Nazira Abdul Rahman

**Abstrak**

Rejim kerjasama maritim di Selat Melaka telah mengalami perubahan positif selepas peristiwa 9/11, iaitu daripada rejim kerjasama tiga hala TTEG Keselamatan Pelayaran (Malaysia-Indonesia-Singapura) kepada rejim kerjasama pelbagai hala iaitu Mekanisme Kerjasama 2007 (negara-negara pesisir, negara-negara pengguna dan industri perkapalan antarabangsa). Perubahan ini telah disumbangkan oleh tiga faktor utama iaitu penularan ancaman pelanunan dan rompakan di laut, tekanan oleh negara-negara kuasa besar dan tuntutan pematuhan terhadap konsep perkongsian beban di bawah Artikel 43, UNCLOS 1982. Ketiga-tiga faktor ini telah dijadikan sandaran oleh IMO, iaitu agensi di bawah Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) yang bertanggungjawab ke atas hal ehwal maritim dunia untuk mendesak semua aktor (aktor negara dan bukan negara) yang mempunyai kepentingan di Selat Melaka supaya bekerjasama antara satu sama lain bagi memastikan Selat Melaka selamat bagi pelayaran. Perubahan ini dianggap sebagai pencapaian bersejarah bukan sahaja usaha IMO untuk mewujudkan kerjasama seperti ini telah gagal pada tahun 1996 dan 1999, malah usaha melalui platform peringkat serantau juga tidak berjaya.

**Kata Kunci:** Kerjasama maritim, keselamatan pelayaran, Organisasi Maritim Antarabangsa, pelanunan, rompakan di laut, Selat Melaka.

**Abstract**

Maritime cooperation regime in the Straits of Malacca has experienced positive changes after the incidents of 9/11 from trilateral cooperation between the three littoral states-Malaysia, Indonesia and Singapore (TTEG on the Safety of Navigation) to multilateral cooperation between the three littoral states, user states, international organizations and international shipping industry known as Cooperative Mechanism 2007. This change has been attributed to three main factors, namely the threat of piracy and armed robbery against ships in the Straits of Malacca, the pressure of the superpowers, and compliance with the concept of burden-sharing under Article 43, UNCLOS 1982. These three factors were relied on by the IMO, an agency under the United Nations (UN), which is responsible for maritime affairs to urge all actors (state actors and non-state actors) who have an interest in the Straits of Malacca to cooperate with each other to ensure the safety, security and marine environmental protection of the Straits of Malacca. These changes are considered to be historic achievement because not only efforts of IMO to establish such cooperation has failed in 1996 and 1999, but efforts through regional platforms were also unsuccessful.

**Keywords:** International Maritime Organization, maritime cooperation, piracy, robbery at sea, safety of navigation, Straits of Malacca.

## **PENGENALAN**

Sejak tahun 1975, rejim kerjasama di Selat Melaka telah dilaksanakan secara tiga hala antara negara-negara pesisir Selat Melaka iaitu Malaysia, Indonesia dan Singapura melalui mekanisme *Tripartite Technical Expert Group on the Safety of Navigation* atau lebih dikenali sebagai TTEG. Skop TTEG terhad kepada isu keselamatan pelayaran dan perlindungan alam sekitar marin sahaja. Meskipun beberapa pencapaian telah dilakukan seperti pewujudan Skim Pemisah Trafik (TSS) pada tahun 1977 dan Sistem Pelaporan Kapal (STRAITREP) pada 1998, namun rejim kerjasama ini dibelenggu masalah beban kewangan. Selain itu, perbezaan keutamaan, perbezaan persepsi terhadap ancaman keselamatan maritim, perbezaan keupayaan serta sensitiviti kedaulatan dikenalpasti sebagai masalah yang menghadkan rejim kerjasama maritim di Selat Melaka pada waktu itu.

Namun, selepas peristiwa 9/11, *International Maritime Organization* (IMO) iaitu sebuah agensi di bawah Pertubuhan Bangsa-Bangsa Bersatu (PBB) telah mendapat mandat untuk terlibat secara langsung dalam rejim kerjasama maritim di Selat Melaka menerusi Resolusi *Protection of Vital Shipping Lanes* pada tahun 2004. Tiga rundingan bersejarah telah diadakan pada tahun 2005, 2006 dan 2007 yang disertai aktor negara (3 negara pesisir dan lebih 30 buah negara pengguna) dan aktor bukan negara (industri perkapalan antarabangsa, IMO dan pelbagai organisasi antarabangsa yang lain) bagi mencari jalan penyelesaian berhubung kemelut beban kewangan yang dialami oleh negara pesisir di Selat Melaka. Kemuncaknya, rejim kerjasama pelbagai hala telah diperkenalkan menerusi pewujudan Mekanisme Kerjasama 2007. Mekanisme ini tidak menghapuskan TTEG, malah ia digerakkan atas kerangka TTEG dan mendokong prinsip terpenting dalam hubungan antara negara-negara iaitu pengiktirafan terhadap kedaulatan dan integriti wilayah negara-negara pesisir Selat Melaka.

Sebagai sebuah institusi antarabangsa yang bersifat responsif sejak penubuhannya pada tahun 1948 dan tidak memiliki kuasa pelaksana, timbul persoalan mengenai apakah faktor yang mendorong penglibatan IMO secara langsung di Selat Melaka. Dengan demikian, objektif artikel ini ialah untuk mengenalpasti faktor-faktor yang mempengaruhi penglibatan IMO dalam rejim kerjasama maritim di Selat Melaka selepas peristiwa 9/11. Artikel ini menghujahkan bahawa terdapat tiga faktor utama yang mendorong penglibatan langsung IMO di Selat Melaka selepas peristiwa 9/11 iaitu pertama: penularan ancaman pelanun dan rompakan di laut; kedua: tekanan oleh negara-negara kuasa besar; dan ketiga: tuntutan pematuhan ke atas konsep perkongsian beban di bawah Artikel 43, UNCLOS 1982.

Kajian ini mengguna pakai kaedah kualitatif. Kaedah ini lebih fleksibel berbanding kaedah kuantitatif kerana ia boleh disesuaikan semasa kajian dilaksanakan. Lagipun, data dan fakta berbentuk kualitatif mampu digunapakai bagi menerangkan fenomena sosial yang kompleks seperti kajian ini. Data primer diperolehi menerusi temubual dengan pakar-pakar dari Malaysia dan Singapura. Manakala data sekunder diperolehi dari jurnal akademik, buku-buku, kertas kajian, konvensyen antarabangsa serta akhbar-akhbar dari dalam dan luar negara yang

boleh didapati dalam bentuk elektronik dan bukan elektronik telah digunakan sepenuhnya dalam kajian ini.

## **PENULARAN ANCAMAN PELANUNAN DAN ROMPAKAN DI LAUT**

Ancaman jenayah pelanunan dan rompakan di Selat Melaka didapati semakin meningkat selepas peristiwa 9/11. Peningkatan tersebut juga dikaitkan dengan kemelesetan ekonomi susulan krisis ekonomi Asia pada tahun 1997-1998 (Valencia 2005; Young & Valencia 2003). Krisis tersebut telah menyebabkan berlaku masalah pengangguran dan kemiskinan di rantau Asia Tenggara khususnya di Indonesia (Bulkeley 2003). Kesempitan hidup tersebut telah mendorong penduduk yang tinggal di pesisir Selat Melaka mengambil jalan mudah dengan merompak kapal-kapal yang melalui Selat Melaka. Objektif mereka lazimnya untuk mendapatkan wang, makanan, rokok dan mungkin kapal itu sendiri yang boleh dijual dengan keuntungan yang banyak (Dinakar 1999). Krisis kewangan Asia juga telah memaksa negara-negara mengurangkan peruntukan pengawasan dan rondaan di laut. Kekurangan pengawasan dan rondaan ini telah menggalakkan aktiviti rompakan dilakukan oleh kumpulan lanun yang terdesak tersebut. Menurut Weatherbee, *'the SEA states have come to accept the fact that terrorism and criminal activities do not respect national frontiers...yet cooperation has been limited as governments have preferred to act at a national level'* (2005:157). Dengan kata lain, ancaman yang bersifat rentas sempadan ini telah ditangani secara unilateral oleh negara pesisir tetapi gagal mencapai hasil yang diharapkan.

Jenayah pelanunan dan rompakan di laut bukanlah isu baru di Selat Melaka kerana sesungguhnya ianya telah wujud sejak 2000 tahun dahulu dan ditafsirkan sebagai masalah yang telah lama dibiarkan (Loewen & Bodenmuller 2011; Young & Valencia 2003). Namun, selepas tahun 2001, pelanunan dan rompakan di laut telah menjadi isu paling besar dalam politik pengurusan Selat Melaka kerana ia bukan sahaja mampu meningkatkan kadar insuran dan menjejaskan aktiviti perkapalan dan perdagangan antarabangsa, malah boleh meningkatkan ketegangan antara negara-negara pesisir dan negara-negara pemilik kapal yang diserang oleh penjenayah tersebut (Weeks 2001). Selain itu, ketiadaan kehendak politik, kekurangan sumber, ketidakupayaan agensi penguatkuasa negara-negara pesisir dalam membanteras jenayah tersebut mengundang perhatian dan tumpuan masyarakat antarabangsa ke atas tahap keselamatan Selat Melaka dan berharap supaya negara pesisir menerima kerjasama antarabangsa (Bulkeley 2003). Tindakan ini mendapat sokongan Singapura kerana keutamaannya adalah memastikan kemakmuran ekonomi dan perdagangannya tidak diancam oleh masalah pelanunan. Namun, tindakan tersebut tidak disenangi oleh Malaysia dan Indonesia kerana mereka menganggap ianya cubaan mencabar kedaulatan negara mereka (Beckman 2002).

Di samping itu, andaian pihak-pihak tertentu yang mengaitkan pelanunan dan rompakan di laut dengan jenayah keganasan maritim juga telah menarik perhatian dan tumpuan dunia terhadap Selat Melaka. Andaian tersebut, antara lain menyebut *'the scourges of piracy and terrorism are increasingly intertwined: piracy on the high seas is becoming a key tactic of terrorist groups'* (Luft & Korin 2006:61). Andaian tersebut dibuat kononnya berdasarkan maklumat daripada agensi perisikan Indonesia bahawa anggota Jemaah Islamiyah (JI) yang mempunyai kaitan dengan kumpulan pengganas Al-Qaeda mengaku bahawa JI merancang untuk

melancarkan serangan terhadap kapal-kapal yang melalui Selat Melaka. Walau bagaimanapun, andaian tersebut tidak dibuktikan dengan kukuh. Sesungguhnya pelanunan tidak boleh disamakan dengan keganasan maritim kerana meskipun kelihatan serupa, namun kedua-duanya mempunyai objektif dan taktik yang berbeza (Valencia 2005; Young & Valencia 2003).

Sungguhpun pelanunan bukanlah jenayah baru, namun sarjana mendakwa ia lebih berbahaya kerana dilakukan secara berkumpulan, menggunakan taktik yang dinamik, dilengkapi dengan senjata dan peralatan yang lebih canggih berbanding keupayaan pasukan penguatkuasaan negara pesisir dan melibatkan tahap kecederaan yang lebih teruk (Ho 2005; Percival 2005). Antara Januari dan Jun 2003, Selat Melaka berada pada kedudukan pertama bagi insiden menggunakan senjata iaitu 50.9% daripada keseluruhan di dunia. Selain itu, peningkatan jumlah kapal yang melalui Selat Melaka juga dikaitkan dengan penularan kes pelanunan dan rompakan di laut kerana kapal-kapal dijadikan sasaran dalam jenayah ini (Luft & Korin 2006; Lanteigne 2008).

Menurut statistik *International Maritime Bureau* (IMB), kes tertinggi dicatatkan pada tahun 2000 iaitu sebanyak 107 kes. Kemudian jenayah tersebut mencatat penurunan pada tahun 2001 meskipun pada tahun tersebut berlaku peristiwa 9/11. Tahun 2002 juga mencatat penurunan dengan hanya 35 kes berbanding 43 kes pada tahun 2001, walhal pada ketika ini para sarjana sudah mula mengaitkan pelanunan dan keganasan maritim lantaran kes serangan penganas di Bali pada 2002. Seterusnya peningkatan hampir dua kali ganda yang berlaku pada tahun 2003 dengan 69 kes dan 63 kes pada tahun 2004 telah ditafsirkan oleh ramai pihak sebagai petanda kebenaran dakwaan kaitan pelanunan dan keganasan maritim (*IMB Annual Piracy Reports 2000-2005* <http://www.icc-ccs.org> -18 Julai 2013). Andaian tersebut telah menakutkan industri perkapalan antarabangsa sehingga menyebabkan syarikat insuran perkapalan dunia, *Lloyds Market Association*, mengklasifikasikan Selat Melaka sebagai zon risiko perang pada tahun 2004. Klasifikasi yang mempunyai unsur sangat negatif ini dibuat berdasarkan peningkatan jumlah kes rompakan ke atas kapal-kapal yang melalui perairan Selat Melaka yang strategik, sibuk dan sempit itu. Akibatnya, reputasi negara pesisir khususnya Malaysia dalam sektor maritim dunia telah terjejas berikutan liputan negatif tersebut (Nazery 2010).

Selain itu, spekulasi berhubung kemungkinan jenayah keganasan maritim berlaku di Selat Melaka telah membangkitkan keresahan masyarakat antarabangsa berhubung tahap keselamatan kapal-kapal yang melalui Selat Melaka. Spekulasi tersebut dipandang serius oleh pihak-pihak yang terbabit dan menganggapnya sebagai tidak mustahil untuk berlaku lantaran dua insiden keganasan telah berlaku iaitu insiden penculikan oleh Kumpulan Abu Sayyaf di Pulau Sipadan pada tahun 2000 dan pengeboman di Bali pada tahun 2002 merupakan tindakan yang dilakukan oleh kumpulan penganas (Banlaoi 2007; Bradford 2004).

Meskipun kekurangan bukti untuk mengaitkan pelanunan dan keganasan maritim, namun IMO telah memandang serius peningkatan kes pelanunan dan rompakan di Selat Melaka sehingga menyebabkan Resolusi '*Protection of Vital Shipping Lanes*' diluluskan pada tahun 2004 (Resolusi IMO 2004: C93/15). Bertindak atas resolusi tersebut, IMO telah memujuk negara-negara pesisir supaya bekerjasama dengan negara-negara pengguna dan industri

perkapalan antarabangsa melalui konsep perkongsian beban untuk memastikan keselamatan Selat Melaka dipulihkan.

## **TEKANAN OLEH NEGARA-NEGARA KUASA BESAR**

AS dan Jepun merupakan dua negara kuasa besar ekonomi dunia yang mempengaruhi penglibatan IMO dalam mengubah rejim kerjasama maritim di Selat Melaka. Dalam hubungan ini, AS telah terbukti bertindak sebagai pencetus penglibatan masyarakat antarabangsa dalam soal keselamatan di Selat Melaka selepas 9/11 (Weatherbee 2005). Ini berlaku apabila AS menganggap rantau Asia Tenggara sebagai barisan kedua dalam kempen memerangi keganasan global berikutan kewujudan kumpulan militan dan pelampau Islam di rantau ini (Luft & Korin 2006). Walaupun 9/11 dianggap sebagai titik perubahan politik dalaman AS dan dasar luarnya, namun tempiasnya kurang dirasai oleh negara-negara pesisir (Nazery 2007). Ini kerana di sebalik kebimbangan masyarakat dunia terhadap ancaman keganasan, tiada indikasi menunjukkan ancaman tersebut berlaku di Selat Melaka. Ini menyebabkan AS tidak senang hati dengan ketidaksungguhan negara pesisir dalam memastikan keselamatan Selat Melaka (Amirell 2006; Massey 2008).

Susulan peristiwa 9/11, AS telah meletakkan agenda perang melawan keganasan sebagai keutamaannya. Ini kerana jenayah tersebut membawa kemudaratan yang besar kepada AS seperti pandangan Malone & Yuen bahawa *'when the US foreign policy agenda was being transformed by transnational challenges that no single country could resolve, this ambivalence carried serious costs for US national interests'* (2003:1). Perang melawan keganasan diakui sebagai kepentingan nasional terpenting bagi AS selepas peristiwa 9/11 (Moravcsik 2003). Lalu tindakan unilateral telah diambil oleh AS bagi mengatasi kegagalan dan ketidaksungguhan negara pesisir menanganinya apabila idea pewujudan *Regional Maritime Security Initiative* (RMSI) disuarakan pada 2004. Cubaan AS untuk menunjukkan kuasa di Selat Melaka merupakan usaha melaksanakan saranan ahli teori Tentera Laut AS, Admiral Alfred Thayer Mahan pada tahun 1902 apabila beliau mengesyorkan *'to be sovereign at sea, the United States must control what takes place in the waters under its jurisdiction and exercise influence in the waters that it deems of high interests'* (1902:144). Lebih jelas lagi, pelaksanaan RMSI ini membenarkan kapal perang AS membuat rondaan di Selat Melaka bersama anggota tentera laut negara Indonesia, Malaysia dan Singapura serta berkongsi maklumat perisikan (Alexander 2009).

Cadangan pelaksanaan RMSI telah dibantah keras oleh Malaysia dan Indonesia (Raymond & Morrien 2008; Begi Hersutanto 2006). Bantahan tersebut disuarakan oleh Perdana Menteri Malaysia pada masa itu iaitu Datuk Seri Abdullah Ahmad Badawi dengan menyatakan bahawa *"I think we can look after our own area"* (Asia Times: 16 Jun 2004). Seterusnya Timbalan Perdana Menteri Najib Tun Razak menyatakan bahawa penggunaan tentera bagi memerangi keganasan di Asia Tenggara akan mendorong aktiviti fundamentalis Islam. Oleh sebab itu, Malaysia berikrar untuk memberi keutamaan terhadap usaha membanteras jenayah

pelanunan (*Bernama*: 2 April 2005). Pandangan ini senada dengan pandangan Kementerian Luar Negeri Indonesia, Marty Natalegawa, bahawa Indonesia dan Malaysia lebih berhak untuk mengekalkan keselamatan Selat Melaka berbanding negara lain (*Associated Press*:12 April 2004). Bantahan ini akhirnya difahami oleh AS bahawa isu pengurusan Selat Melaka terletak di bawah tanggungjawab negara-negara pesisir (*The New Straits Times*: 7 Mei 2005). Bagi menunjukkan bahawa mereka berupaya mengawal perairan sendiri daripada ancaman pelanunan dan rompak di laut, tiga negara pesisir telah melaksanakan rondaan laut (MALSINDO) mulai Julai 2004, disusuli dengan rondaan udara (*Eyes in the Sky*) pada September 2005 (Ong & Ho 2005).

Susulan bantahan tersebut, AS tidak meneruskan pelaksanaan RMSI. Lagipun AS mengakui bahawa sejarah membuktikan bahawa negara yang bertindak sendirian terpaksa membayar harga yang mahal kerana berhadapan dengan kecaman dan kebencian masyarakat antarabangsa terhadapnya. Ini sudah tentu akan menjejaskan hubungan diplomatik antara AS dan negara-negara lain (Pape 2005). Meskipun inisiatif AS telah ditolak, tetapi pengaruh AS tetap dominan dalam merealisasikan strategi dan agendanya di Selat Melaka. Gagal melaksanakan agendanya secara unilateral di Selat Melaka, AS menggunakan institusi antarabangsa pula untuk mencapai matlamatnya seperti yang dijelaskan oleh Walt bahawa '*the United Nations and other international institutions help the United States exercise it's power in a way that is less threatening to others*' (2002:143). Benar sepertimana dakwaan Walt kerana dalam konteks Selat Melaka, IMO telah digunakan oleh AS untuk mengetengahkan agenda memerangi keganasan globalnya. Menurut Nazery (2007), tumpuan IMO ke atas isu keselamatan maritim dan desakan menggunakan pendekatan multilateral dalam menanganinya berpunca daripada tekanan dan desakan AS.

Dalam pada itu, penglibatan Jepun dalam politik pengurusan Selat Melaka didapati amat penting. Jepun telah bekerjasama dengan negara-negara pesisir Selat Melaka sejak tahun 1961 melalui penubuhan *Revolving Fund* iaitu dana bagi membiayai kes-kes tumpahan minyak. Namun, peranan ketika itu lebih tertumpu kepada aspek keselamatan pelayaran. Penglibatan Jepun dalam aspek keselamatan maritim di Selat Melaka pula bermula lebih awal dari penglibatan AS itu sendiri dan lebih awal dari peristiwa 9/11 iaitu mulai November 1999 tatkala kes pelanunan dan rompak di laut meningkat mendadak pada ketika itu (Rahman 2007). Namun, usaha Jepun pada 1999 itu hanya menghasilkan '*Tokyo Appeal*' iaitu akujanji 14 negara Asia, IMO dan industri perkapalan untuk bekerjasama dalam membanteras pelanunan dan rompak di laut. Walau bagaimanapun, kerjasama tersebut terhad kepada perkongsian maklumat sahaja. Menurut Ho (2009) pula, kekhawatiran bahawa pelanunan dan rompak di laut akan mengancam kapal-kapal merupakan faktor mengapa Jepun mencadangkan pelaksanaan ReCAAP (*Regional Agreement of Combating Piracy and Armed Robbery Against Ships in Asia*) pada Oktober 2001 iaitu sebulan selepas peristiwa 9/11. ReCAAP melibatkan kerjasama dari segi operasi dan perkongsian maklumat serangan dan ancaman pelanunan dan rompak di laut (Rahman 2007). Rundingan selama tiga tahun akhirnya muktamad pada Disember 2004. ReCAAP telah berkuatkuasa pada tahun 2006. Hingga kini, 17 buah negara telah menyertai ReCAAP (<http://www.recaap.org> -19 Februari 2013).

Malangnya, perjanjian kerjasama yang kelihatan baik ini tidak disertai oleh Malaysia dan Indonesia atas faktor sensitiviti kedaulatan dan integriti wilayah. Sebenarnya, Malaysia mengharapkan ISC (*Information Sharing Center*) iaitu salah satu komponen terpenting ReCAAP diwujudkan di Malaysia memandangkan Malaysia telah menempatkan Pusat Pelaporan Pelanun, Biro Maritim Antarabangsa sejak 1997. Sebaliknya Singapura yang terpilih sebagai hos ISC menyebabkan Malaysia dan Indonesia beranggapan wujud percaturan tertentu dalam pemilihan Singapura tersebut. Sudah tentu ianya tidak disenangi oleh Malaysia dan Indonesia. Akibatnya kedua-dua negara memutuskan untuk tidak menyertai ReCAAP tetapi akan memberi kerjasama jika diminta berbuat demikian (Norhasliza 2013; Muhammad Razif 2012; Bateman 2009).<sup>1</sup>

## **TUNTUTAN PEMATUHAN TERHADAP KONSEP PERKONGSIAN BEBAN**

Akhir sekali, perubahan rejim kerjasama di Selat Melaka yang diselaraskan oleh IMO juga telah dipengaruhi oleh faktor tuntutan pematuhan ke atas konsep perkongsian beban di bawah Artikel 43 UNCLOS 1982. Konsep ini merupakan suatu rejim kerjasama maritim dalam keselamatan pelayaran dan perlindungan alam sekitar marin. Peruntukan Artikel 43 UNCLOS 1982 menyebut bahawa:

*User States and States bordering a strait should by agreement cooperate:*

*(a) in the establishment and maintenance in a strait of necessary navigational and safety aids or other improvements in aid of international navigation; and (b) for the prevention, reduction and control of pollution from ships.*

Berdasarkan peruntukan di atas, negara-negara pesisir sebenarnya mempunyai pelbagai tanggungjawab yang perlu dilaksanakan bagi memastikan sesuatu selat itu selamat iaitu menyediakan dan menyelenggara alat bantuan pelayaran, sistem komunikasi, carta hidrografi, melaksana operasi mencari dan menyelamatkan, khidmat keselamatan, khidmat menyelamatkan kapal dan operasi pembersihan tumpahan minyak (Bateman et al 2006). Tanggungjawab yang pelbagai ini sukar dilaksanakan sepenuhnya memandangkan kedudukan kewangan dan ekonomi negara pesisir khususnya Malaysia dan Indonesia yang tidak kukuh (Marini 2011).<sup>2</sup> Dengan sebab itu, masyarakat antarabangsa dan IMO sendiri telah berusaha memujuk negara pesisir supaya berkongsi beban tanggungjawab tersebut selaras dengan peruntukan Artikel 43, UNCLOS 1982. Rejim kerjasama berdasarkan konsep perkongsian beban ini pernah diusahakan oleh IMO pada tahun 1996 dan 1999 namun ia tidak dapat dilaksanakan akibat ketidaksepakatan yang wujud tentang mekanisme pelaksanaannya (Beckman 1998; Lim 1998).

---

<sup>1</sup> Puan Norhasliza binti Mat Salleh, Ketua Penolong Pengarah, Bahagian Kedaulatan dan Keselamatan Maritim, Majlis Keselamatan Negara, Jabatan Perdana Menteri. Temubual pada 24 April 2013 di Putrajaya. Muhammad Razif bin Muhammad. Mantan Pengarah Bahagian Hal Ehwal Pelaut. Jabatan Laut Semenanjung Malaysia. Temubual pada 5 April 2012.

<sup>2</sup> Martin Marini, Pengurus Besar, *Maritime & Port Authority*, Singapura. Temubual pada 5 November 2011 di Singapura.

Selain prinsip perkongsian beban di bawah Artikel 43, negara-negara pesisir dan negara-negara pengguna juga bertanggungjawab bekerjasama apabila diminta berbuat demikian. Ini kerana kegagalan bekerjasama akan dianggap sebagai menyalahi hak-hak yang diberikan (Oxman 1998). Tanggungjawab ini termaktub dalam Artikel 300 UNCLOS 1982 seperti berikut:

*States Parties shall fulfill in good faith the obligations assumed under this Convention and shall exercise the rights, jurisdiction and freedoms recognized in this Convention in a manner which would not constitute an abuse of right. In addition, the provisions on compulsory binding dispute settlement in Part XV are available to resolve any dispute between User States and Strait States on the interpretation and application of Article 43.*

Dengan demikian, pematuhan terhadap peruntukan Artikel 43 dan 300 UNCLOS 1982 merupakan faktor yang menggalakkan perubahan rejim kerjasama maritim di Selat Melaka. Tanpa kewujudan faktor ini, belum tentu negara-negara pesisir dan negara-negara pengguna akan memberi kerjasama terhadap IMO dalam isu keselamatan pelayaran, keselamatan maritim dan perlindungan alam sekitar di Selat Melaka.

Menyedari akan penularan ancaman pelanunan dan rompakan di Selat Melaka, tekanan yang diberikan oleh AS dan Jepun serta desakan pematuhan terhadap perkongsian beban di bawah Artikel 43, UNCLOS 1982, maka IMO telah meluluskan Resolusi *Protection of Vital Shipping Lanes* pada 2004. Berdasarkan resolusi tersebut, IMO mempunyai justifikasi konkrit untuk melibatkan diri secara langsung dalam mengubah rejim kerjasama maritim di Selat Melaka selepas tahun 2001. Mulai tahun 2004 juga, IMO tidak lagi responsif, malah ia lebih bersifat proaktif dalam menyelesaikan masalah-masalah tertentu berkaitan hal ehwal maritim dunia sesuai dengan matlamat penubuhannya iaitu *'to provide machinery for cooperation among Governments in the field of governmental regulation and practices relating to technical matters of all kinds affecting shipping engaged in international trade'* (Artikel 1, Konvensyen IMO 1948). Kejayaan IMO ini ternyata mengagumkan kerana sebelum kehadiran IMO, tiada satupun platform kerjasama lain yang berjaya memecahkan kebuntuan rejim kerjasama Selat Melaka yang kompleks (Koh 2011, Seet-Cheng 2011; Beckman 2011).<sup>3</sup> Forum pelbagai hala lain yang turut membincangkan isu kerjasama Selat Melaka termasuklah ASEAN, ASEAN Regional Forum (ARF), *Council for Security Cooperation in the Asia Pacific Maritime Cooperation Working Group* (CSCAP-MCWG), *Asia-Pacific Economic Cooperation* (APEC) *Working Group on Maritime Security*, dan *Western Pacific Naval Symposium* (WPNS), tetapi semuanya tidak berjaya kerana usaha melalui forum-forum tersebut sering disyak oleh negara pesisir sebagai membawa agenda dan kepentingan negara kuasa besar dan bukannya ikhlas untuk menyelesaikan masalah itu sendiri (Emmers & Tan 2009; Haacke & Morada 2009; Bradford 2005).

---

<sup>3</sup> Prof. Tommy Koh, Duta Tugas-Tugas Khas Singapura dan Pengerusi *Institute of Policy Studies*. Maklumbalas emel pada 10 November 2011. Mary Seet-Cheng, Duta Tugas-Tugas Khas Singapura dan mantan Pengarah Bahagian Dasar, *Maritime and Port Authority*, Singapura. Maklumbalas emel pada 16 Disember 2011. Prof. Madya Dr. Robert C. Beckman, Pengarah Pusat Perundangan Antarabangsa, *National University of Singapore*. Temubual pada 5 November 2011 di Singapura.



Keupayaan IMO menyelaras kerjasama dan melaksanakan konsep perkongsian beban di Selat Melaka telah menunjukkan bahawa penyelesaian kepada sesuatu masalah boleh diselesaikan melalui rejim antarabangsa dan organisasi multilateral sebagaimana pandangan Slaughter, *'through international regimes, multilateral organizations, and regional cooperation transgovernmentalism channels the power of the state to implement solutions at a broader regional or global level'* (1997:148). Ini bermaksud, meskipun usaha melaksanakan rejim kerjasama maritim di Selat Melaka berubah secara perlahan, namun faktor penggalak seperti penularan ancaman pelanunan dan rompak di laut, desakan negara-negara kuasa besar dan tuntutan pematuhan ke atas Artikel 43 UNCLOS 1982 membolehkan rundingan multilateral diadakan bagi mengatasi masalah yang kompleks.

## **PENUTUP**

Perubahan rejim kerjasama maritim di Selat Melaka selepas peristiwa 9/11 yang diselaraskan oleh IMO telah didorong oleh kewujudan tiga faktor penggalak iaitu penularan ancaman pelanunan dan rompak di laut, tekanan oleh negara-negara kuasa besar dan tuntutan pematuhan terhadap konsep perkongsian beban di bawah Artikel 43 UNCLOS 1982. Justeru itu, perubahan rejim kerjasama tiga hala kepada rejim kerjasama perbagai hala di Selat Melaka menunjukkan bahawa rejim kerjasama maritim yang bersifat multilateral tidaklah mustahil untuk dilaksanakan meskipun wujud masalah sensitiviti kedaulatan dan integriti wilayah di Selat Melaka sejak sekian lama. Ini kerana semua pihak akhirnya akur bahawa masalah keselamatan pelayaran dan pelindungan alam sekitar maritim Selat Melaka tidak boleh ditangani secara sendirian oleh negara-negara pesisir, bahkan semua pihak berkepentingan perlu bergabung menggembelng tenaga, kepakaran dan sumber kewangan bagi menyelesaikan masalah tersebut secara menyeluruh.

## **RUJUKAN**

### **1. DATA PRIMER**

Dr. Robert C. Beckman. Pengarah, Pusat Perundangan Antarabangsa, National University of Singapore. Temubual pada 5 November 2011 di Singapura.

Martin Marini, Pengurus Besar, *Maritime & Port Authority*, Singapura. Temubual pada 5 November 2011 di Singapura.

Mary Seet-Cheng. Duta Tugas-Tugas Khas Singapura dan mantan Pengarah Bahagian Dasar, *Maritime & Port Authority* (MPA), Singapura. Maklumbalas emel pada 16 Disember 2011.

Muhammad Razif bin Muhammad. Pengarah Bahagian Hal Ehwal Pelaut. Jabatan Laut Semenanjung Malaysia. Temubual pada 5 April 2012.

Norhasliza binti Mat Salleh, Ketua Penolong Pengarah, Bahagian Kedaulatan dan Keselamatan Maritim, Majlis Keselamatan Negara, Jabatan Perdana Menteri. Temubual pada 24 April 2013 di Putrajaya.

Professor Tommy T.B. Koh, Duta Tugas-Tugas Khas Singapura dan Pengerusi *Institute of Policy Studies*, Singapura. Maklumbalas emel pada 10 November 2011.

## **2. DATA SEKUNDER**

Alexander, Y. 2009. Maritime terrorism: an overview of challenges and responses. In Alexander, Y & Richardson, T.B. *Terror on the High Seas: From Piracy to Strategic Challenge*. California: Praeger Security International.

Amirell, S. 2006. Political piracy and maritime terrorism: a comparison between the Straits of Malacca and the Southern Philippines. In Graham Gerard Ong-Webb (Ed.). *Piracy, Maritime Terrorism and Securing the Malacca Straits*. Singapore: ISEAS Publishing.

Anon. 2005. US: Straits are littoral nation's responsibility. *The New Straits Times*. 7 Mei.

Anon. 2005. Malaysia wants Indonesia to stress anti-piracy fight, fears foreign interference. *BERNAMA*. 2 April.

Anon. 2004. Indonesia joins Malaysia in shunning U.S help in Malacca Straits. *Associated Press*. 12 April.

Banlaoi, R.C. 2007. The Abu Sayyaf Group. In Lehr, P (Ed.). *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism*. New York: Routledge.

Bateman, S. 2009. Regime building in the Malacca and Singapore Straits: two steps forward, one step back. *Economics of Peace and Security Journal*. 4(2):45-51.

Bateman, S., Raymond, C.Z., Ho, J. 2006. *Safety and security in the Malacca and Singapore Straits: an agenda for action*. Singapore: Institute of Defence and Strategic Studies.

Beckman, R.C. 2002. Combating piracy and armed robbery against ships in Southeast Asia: the way forward. *Ocean Development & International Law*. 33, 317-341.

\_\_\_\_\_. 1998. The Singapore conference on the Straits of Malacca and Singapore-issues, perspectives and post conference developments. *Singapore Journal of International & Comparative Law*. 2, 233-253.

Begi Hersutanto. 2006. *Securing Malacca Strait*. Maritime Awareness Programme: Cooperative Security Initiatives in the Straits of Malacca. Kuala Lumpur: Institut Maritim Malaysia.

- Bradford, J.F. 2004. Japanese anti-piracy initiatives in Southeast Asia: Policy Formulation and the coastal states responses. *Contemporary Southeast Asia*. 26(3), 480-505.
- \_\_\_\_\_. 2005. The growing prospects for maritime security cooperation in Southeast Asia. *Naval War College Review*. 58(3), 64-86.
- Bulkeley, J. 2003. Regional cooperation on maritime piracy: a prelude to greater multilateralism in Asia. *Journal of Public and International Affairs*. 14,1-28.
- Dinakar, Sethuraman. 1999. The Jolly Roger Flies High... As Piracy Feeds the Hungry. *International Spotlight*. [http://www.businessweek.com/1999/99\\_21?c3630196.htm?scriptframed](http://www.businessweek.com/1999/99_21?c3630196.htm?scriptframed) (15 Mac 2013).
- Emmers, R & See Seng Tan. 2009. The ASEAN Regional Forum and preventive diplomacy: a failure in practice. RSIS Working Paper Series No. 189. <http://www.rsis.edu.sg/publications/WorkingPapers/WP189.pdf> (30 Oktober 2013)
- Haacke, J & Morada, N.M. 2009. Cooperative Security in the Asia-Pacific: The ASEAN Regional Forum. London: Routledge.
- Ho, J. 2005. Maritime security and international cooperation. *IDSS Commentaries*, <http://www.idss.edu.sg> (13 Mac 2013).
- \_\_\_\_\_. 2009. Combating Piracy and armed robbery in Asia: The ReCAAP Information Sharing Centre (ISC). *Marine Policy*. 33(2), 432-434 .
- IMB Annual Piracy Reports 2000-2005. <http://www.icc-ccs.org> (18 Julai 2013).
- International Maritime Organization. 1977. Navigation through the Straits of Malacca and Singapore. Resolution A.375(X). 14 November
- International Maritime Organization. 1948. Konvensyen IMO. [http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=XII-1&chapter=1\\_2&lang=en](http://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=XII-1&chapter=1_2&lang=en) (1 Mac 2013).
- International Maritime Organization. 2004. Protection of Vital Shipping Lanes. Resolution C93/15. 7 Oktober.
- Lanteigne, M. 2008. China's maritime security and the Malacca Dilemma. *Asian Security*. 4(2),143-161.
- Lim Lei Theng. 1998. Safety of navigation in the Straits of Malacca and Singapore: modalities of cooperation-rapporteur's report. *Singapore Journal of International & Comparative Law*. 2,254-268.

- Loewen, H & Bodenmüller, A. 2011. Straits of Malacca. In Mair, Stefan (ed.). *Piracy and Maritime security: regional characteristics and political, military, legal and economic implications*. SWP Research Paper. Berlin, Germany: German Institute for International and Security Affairs.
- Luft, G & Korin, A. 2006. Terrorism goes to sea. *Foreign Affairs*. 83(6),61-71.
- Mahan, A.T. 1902. *Retrospect and Prospect: Studies in International Relations, Naval And Political*. London: Sampson, Low, Marston & Co. Ltd.
- Malone, D.M & Yuen Foong Khong. 2003. *Unilateralism and U.S Foreign Policy: International Perspectives*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Massey, A.S. 2008. *Maritime security cooperation in the Straits of Malacca*. Naval Postgraduate School. Monterey, California.
- Moravcsik, A. 2003. Striking a new transatlantic bargain. *Foreign Affairs*. 82(4),74-89 .
- Muhammad Razif Ahmad. 2011. Cooperative Mechanism between littoral states and user states: safety of navigation and environmental protection in the Straits of Malacca and Singapore. *IALA Bulletin*. 4,33-36.
- Nazery Khalid. 2010. Securing the seas by closing ranks: report on enhancing Asian maritime security and confidence building measures seminar <http://www.bairdmaritime.com> (14 Februari 2013)
- Nazery Khalid. 2007. Some reflections on the concept of freedom of the seas. *The Journal of Diplomacy and Foreign Relations*. 9(1), 87-110.
- Ong, G.G & Ho, J. 2005. Maritime Air Patrols: The New Weapon Against Piracy in the Malacca Straits. IDSS Commentaries. <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/IDSS702005.pdf> (5 April 2012)
- Oxman, B.H. 1998. Observations on the interpretation and application of Article 43 of UNCLOS 1982 with particular reference to the Straits of Malacca and Singapore. *Singapore Journal of International & Comparative Law*. 2,408-426.
- Pape, R.A. 2005. Soft Balancing Against the United States. *International Security*. 30(1),7-45.
- Percival, B. 2005. *Indonesia and the United States: shared interests in maritime security*. United States-Indonesia Society. <http://usindo.org/wp-content/uploads/2010/08/Maritime-Security.pdf> (12 Mei 2013).
- Rahman, C. 2007. The international politics of combating piracy in Southeast Asia. In Lehr, P (Ed.). *Violence at Sea: Piracy in the Age of Global Terrorism*. New York: Routledge.

- Raymond, C. Z & Morrien, A. 2008. Security in the maritime domain and its evolution since 9/11. In Herbert-Burns, R, Bateman, S& Lehr, P (Eds.). *Lloyd's MIU Handbook of Maritime Security*. Boca Raton, LA: CRC Press.
- ReCAAP, <http://www.recaap.org/> (19 Februari 2013).
- Slaughter, A. 1997. The real new world order. *Foreign Affairs*. 76(5),183-197.
- Sudha Ramachandran. 2004. Divisions over terror threat in Malacca Straits. *Asia Times*. 16 Jun
- United Nations. 1982. United Nations Convention on the Law of the Sea. [http://www.un.org/Depts/los/convention\\_agreements/texts/unclos/part2.htm](http://www.un.org/Depts/los/convention_agreements/texts/unclos/part2.htm) (15 Mac 2013)
- Valencia, M.J. 2005. Piracy and terrorism in southeast asia: similarities, differences and their implications. In Johnson, D & Valencia, M.J (Eds). 2005. *Piracy in Southeast Asia: Status, Issues and Responses*. Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Walt, S.M. 2002. Beyond bin laden: reshaping US Foreign Policy. *International Security*. 26(3),56-78.
- \_\_\_\_\_. 2002. Keeping the world off-balance: self restraint in the US foreign policy. In Ikenberry, G.J (Ed.) *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*. Ithaca: Cornell University Press.
- Weatherbee, D.E. 2005. *International relations in Southeast Asia: the struggle for autonomy*. United States of America: Rowman & Littlefield Publishers.
- Weeks, S. 2001. Piracy and regional security. In Hamzah Ahmad & Akira Ogawa (Eds.). *Combating Piracy and Ship Robbery*. Tokyo: Okazaki Institute.
- Young, A.J & Valencia, M.J. 2003. Piracy and terrorism threats overlap, *The Washington Times*, 7 Julai. <http://washingtontimes.com/world/20030706-104801-9949r.htm>.(14 Mac 2013).

Nazira Abdul Rahman  
School of History, Politics and Strategy Studies  
Faculty of Social Sciences and Humanities  
Universiti Kebangsaan Malaysia