

240

Konflik Teritorial di Laut Cina Selatan dan Implikasinya Bagi Keamanan Regional

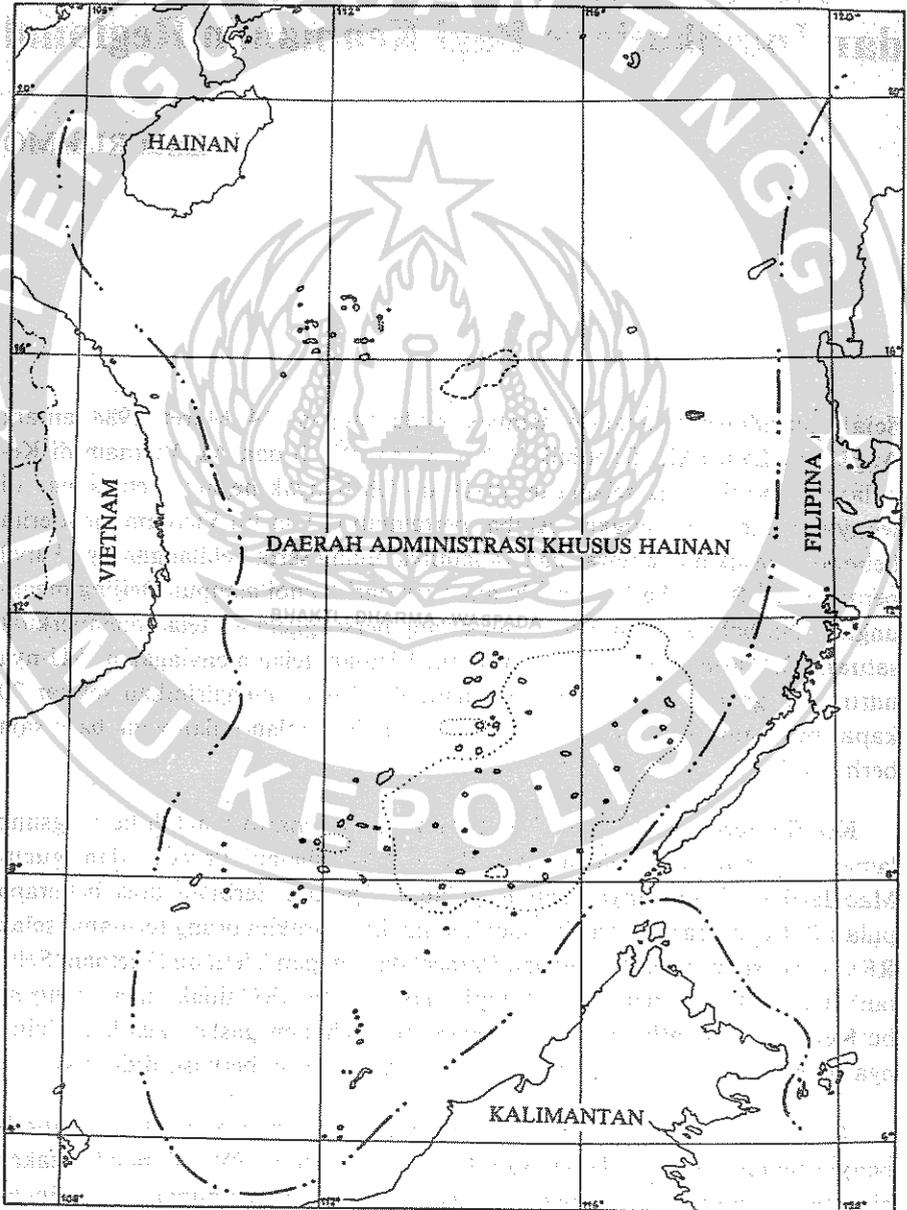
Endi RUKMO

Sejak terjadinya tembak-menembak pada tanggal 14 Maret 1988 antara Angkatan Laut (AL) Republik Rakyat Cina (RRC) dan AL Vietnam di Kepulauan Spratly yang selama ini diklaim oleh banyak negara, ketegangan di wilayah itu terus meningkat. Akibat pertempuran laut itu Vietnam menderita beberapa pasukannya tewas dan 74 lainnya hilang serta kehilangan tiga kapal perangnya.¹ Berita-berita yang datang baik dari Hanoi maupun Beijing mengungkapkan bahwa kedua belah pihak yang bersengketa itu telah memperkuat satuan AL masing-masing di wilayah itu. Vietnam telah menyiagakan AU-nya untuk menghadapi segala kemungkinan. RRC telah mengirimkan sekitar 20 kapal perangnya dan menempatkannya di sekitar pulau-pulau yang baru saja berhasil direbut dari Vietnam.

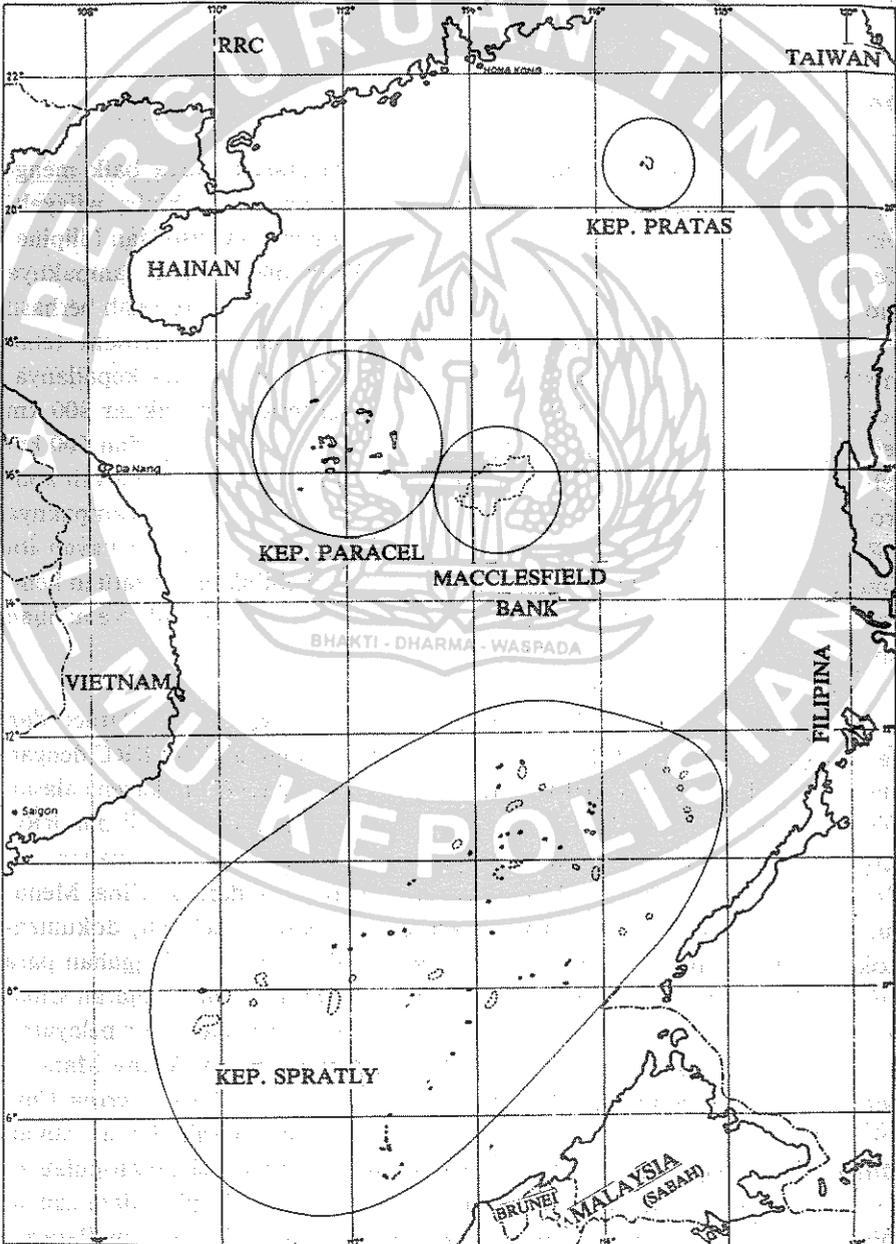
Konflik teritorial di Laut Cina Selatan ini sebenarnya sudah berlangsung lama, terutama atas Kepulauan Pratas, Kepulauan Paracel dan gugus Macclesfield di dekatnya, dan Kepulauan Spratly. Serbuan atas beberapa pulau di Kepulauan Spratly itu sudah lama diperkirakan orang terutama sejak RRC berhasil merebut Kepulauan Paracel dari tangan Vietnam (Vietnam Selatan) pada bulan Januari 1974. Tetapi sejak saat itu RRC tidak segera menyerbu Kepulauan Spratly, meskipun negara itu telah menegaskan kembali klaimnya atas kepulauan itu segera setelah wilayah Paracel berhasil diduduki.

Jadi yang menjadi pertanyaan di sini adalah mengapa RRC menunda penyerbuannya ke Kepulauan Spratly dan baru tahun 1988 ini melaksanakan niatnya? Bagaimana sikap negara-negara besar yang mempunyai kepentingan di kawasan itu? Bagaimana sikap negara-negara pantai yang juga mempunyai

Peta 1



Peta 2



klaim di wilayah Kepulauan Spratty seperti Taiwan, Malaysia dan Filipina? Yang terakhir adalah apa implikasinya bagi keamanan di kawasan Asia Tenggara?

DASAR-DASAR KLAIM

Sebelum menjawab pertanyaan-pertanyaan di atas, kiranya baik mengingat kembali alasan-alasan negara-negara pantai yang mengklaim wilayah-wilayah di Kepulauan Spratty terutama RRC, Vietnam, Malaysia dan Filipina. Kepulauan lain seperti Kepulauan Pratas dan Kepulauan Paracel tampaknya sudah bukan masalah lagi bagi RRC. Negara ini secara de facto telah berhasil menguasai Kepulauan Paracel meskipun sampai saat ini Vietnam tetap menuntut agar Cina mengembalikan wilayah kepulauan itu kepadanya. Sementara itu Kepulauan Pratas (lihat peta) yang terletak di sekitar 300 km sebelah tenggara Hongkong, 400 km sebelah barat daya Taiwan dan 500 km sebelah barat laut Pulau Luzon (Filipina), sekarang ini berada di bawah kontrol Taiwan setelah pada tahun 1947 diserahkan oleh Jepang. Tampaknya RRC belum mengganggu-gugat kepulauan ini, mungkin karena wilayah itu dianggap perlu ditangani khusus berkaitan dengan kebijakan penyatuan kembali wilayah Taiwan. Hal ini juga terjadi atas pulau Itu Aba di Kepulauan Spratty yang hingga saat ini dikuasai Taiwan.

Kepulauan Spratty yang letaknya di sebelah selatan Kepulauan Paracel dan yang terdiri dari sekitar 500 pulau kecil dan karang juga diklaim RRC dengan alasan historis, yang merupakan satu-satunya alasan bagi Cina, karena alasan lain seperti letak geografis samasekali tidak bisa digunakan kecuali bila RRC telah berhasil menduduki salah satu pulau di dalam wilayah kepulauan itu. Kepulauan Spratty samasekali lepas dari landas kontinen daratan Cina. Menurut Cina klaimnya itu berdasarkan pada catatan-catatan sejarah, dokumen-dokumen kuno, peta-peta dan penggunaan untuk tempat persinggahan para nelayan ikan yang datang dari Cina. Menurut catatan-catatan sejarah Cina, sejak 2000 tahun yang lalu Laut Cina Selatan sudah menjadi jalur pelayaran mereka. Pada Dinasti Han dikatakan bahwa gambar Kaisar Wang Mang (3 Sebelum Masehi sampai 23 Sesudah Masehi) pada uang logam tertua Cina telah diketemukan di Kepulauan Paracel. Catatan sejarah dalam zaman Dinasti Han Timur (tahun 25-220) menyebutkan eksistensi pulau-pulau di Laut Cina Selatan. Demikian pula catatan sejarah yang ditulis dalam zaman Dinasti Sung (abad ke-8) menyebutkan banyak tentang Kepulauan Paracel.

tahun 1293, pasukan jenderal ini singgal dan beristirahat di kepulauan-kepulauan di Laut Cina Selatan yang dilaluinya. Kegiatan-kegiatan orang-orang Cina itu terus berlangsung dalam zaman dinasti-dinasti berikutnya dan dalam pemerintahan republik. Bahkan menurut catatan sejarah Cina, Kepulauan Paracel (*Xi Sha* dalam bahasa Cina) dan Kepulauan Spratly (*Nan Sha*) telah dicantumkan pada peta yang dibuat pada tahun 1430.²

Seperti halnya Cina, Vietnam juga mendasarkan klaimnya atas Kepulauan Paracel dan Spratly pada alasan historis. Tetapi di samping itu pihak Vietnam juga mendasarkan klaimnya atas kedua kepulauan itu pada kebiasaan-kebiasaan dalam Hukum Internasional. Menurut Vietnam, kedua kepulauan itu secara efektif telah diduduki sejak abad ke-17, ketika keduanya tidak berada dalam kedaulatan suatu negara. Pendudukan itu terus berlangsung sampai pasukan Cina menyerbu dan merebutnya. Hal ini telah ditegaskan kembali di dalam buku putih yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri Vietnam bulan April 1988. Pendudukan Vietnam pada abad ke-17 itu berdasarkan catatan dan peta yang dibuat oleh Do Ba Cong Dao pada abad itu. Dalam peta yang berjudul *Toan Tap Thien Nam Tu Chi Lo Doc Thu* (Peta Route dari Ibukota Keempat Penjuru), kedua kepulauan itu disebut dalam satu nama yaitu *Bai Cat Vang* dan ditempatkan di bawah pemerintahan distrik Binh Son. Di dalam *Bai Cat Vang* itu Kepulauan Paracel disebut *Hoang Sa* dan Kepulauan Spratly disebut *Truong Sa*. Kemudian secara terus-menerus kedua kepulauan itu dipertahankan oleh suatu satuan militer yang ditempatkan di sana pada zaman pemerintahan Dinasti Tay Son (1786-1802) dan Dinasti Nguyen (1802-1945). Bahkan pendiri Dinasti Nguyen, Kaisar Gia Long, telah menunjuk Pham Quang Canh untuk memimpin suatu brigade untuk mengadakan eksplorasi di Kepulauan Paracel pada tahun 1815.

Meskipun pihak Cina menyatakan bahwa ketika Vietnam menjadi protektorat Perancis telah diadakan suatu perjanjian antara Cina dan Perancis tahun 1887, yang memberikan kedua kepulauan itu kepada Cina, pihak Vietnam tetap menegaskan bahwa perjanjian itu telah menetapkan garis batas untuk daratan dan bukan pemilikan wilayah pulau-pulau di tengah samudera yang terletak beberapa ratus mil dari garis itu. Kemudian Vietnam juga menunjuk pada pendudukan kembali Kepulauan Paracel oleh Perancis pada tahun 1938,

²Lihat Selig S. Harrison, *China, Oil, and Asia: Conflict Ahead?* (New York: Columbia University Press, 1977), hal. 199-200; Choon Ho Park: "The South China Sea Disputes: Who Owns the Islands and the Natural Resources?", *Ocean Development and International Law Journal*, 1981, No. 1, 1982, 201-202; dan Choon Ho Park: "The South China Sea Disputes: A Study of the Historical and Legal Basis of the Claims of the People's Republic of China," *Journal of Energy & Development*, 1982, 1, 1-12.

setahun setelah penyerangan Jepang ke Cina, sampai Jepang menduduki kembali kedua kepulauan itu pada tahun 1939-1946.³

Setelah Perang Dunia II berakhir, kedua kepulauan itu menjadi sumber persengketaan yang semakin kompleks karena melibatkan banyak negara, khususnya Kepulauan Spratly. Menjelang akhir tahun 1946, Pemerintah Cina mengirimkan satuan tugas AL-nya ke kedua kepulauan itu untuk menunjukkan bahwa Cina-lah yang berdaulat atas kedua pulau itu, dan pada bulan Januari 1947 Kedutaan Cina di Paris mengeluarkan suatu pernyataan bahwa Kepulauan Paracel dan Kepulauan Spratly adalah bagian dari wilayah Cina. Tetapi pernyataan itu diprotes oleh Perancis, yang kemudian mengirim AL-nya untuk merebut kedua kepulauan itu.

Persengketaan atas kedua kepulauan itu sempat dibicarakan dalam Konferensi Perdamaian di San Francisco tanggal 4-8 September 1951. Di dalam konferensi itu Uni Soviet mengusulkan agar kedua kepulauan itu diserahkan kepada RRC. Tetapi usul itu ditolak dengan perbandingan 46 suara menolak dan 3 suara mendukung. Akhirnya konferensi berhasil menandatangani suatu Perjanjian Perdamaian yang salah satu pasalnya, yaitu Pasal 2f dari Bagian II, menyebutkan bahwa Jepang menyatakan mencabut semua hak dan klaimnya atas Kepulauan Spratly dan Kepulauan Paracel.⁴ Dengan perjanjian ini kedua kepulauan tersebut tetap berada di bawah kekuasaan Perancis sampai negara ini mengembalikannya kepada Vietnam (Vietnam Selatan) di bawah provisi Perjanjian Geneva tahun 1954. Sampai awal tahun ini Vietnam menguasai sekitar 21 pulau. Catatan sejarah Vietnam ini dianggap sesuai dengan kebiasaan dalam Hukum Internasional yaitu Prinsip Efektivitas.

Tetapi Perjanjian San Francisco tersebut rupanya juga dimanfaatkan oleh negara-negara lain untuk menduduki pulau-pulau di Kepulauan Spratly. Dengan alasan bahwa dalam Perjanjian San Francisco itu tidak dikemukakan kepada siapa kedua kepulauan itu diserahkan, Filipina menyatakan kedua kepulauan itu sebagai wilayah tak bertuan (*terra nullius*). Oleh karenanya pendudukannya atas beberapa pulau di Kepulauan Spratly dibenarkan oleh Hukum Internasional (*res nullius*). Berdasarkan alasan ini pada tahun 1971 Filipina menduduki Pulau Kalayan (Pulau Kebebasan) dan kemudian memperluas pendudukannya keenam pulau lainnya, yaitu Pagasa, Parola, Kota, Likas, Lawak dan Patag.⁵ Sementara itu Malaysia dengan alasan historis dan

³*Ibid.*, hal. 22.

⁴*Ibid.*, hal. 39-40.

alasan letak geografis juga mengklaim beberapa pulau di Kepulauan Spratly bagian selatan sebagai miliknya, dan sejak tanggal 21 Desember 1979 wilayah itu secara resmi dimasukkan ke dalam wilayah kedaulatan Malaysia. Dengan demikian masalah klaim teritorial di Kepulauan Spratly ini menjadi bertambah kompleks, terlebih-lebih setelah RRC berhasil menduduki beberapa pulau di Kepulauan Spratly yang diklaim oleh Vietnam itu.

KEPENTINGAN RRC

Sejak Partai Komunis berhasil merebut kekuasaan di Cina dalam bulan Oktober 1949, rezim komunis Cina terus berusaha menguasai kembali Kepulauan Spratly. Zhou Enlai sebagai Menteri Luar Negeri RRC pada tanggal 15 Agustus 1951 (hanya beberapa hari menjelang Konferensi Perdamaian San Francisco) menyatakan bahwa Kepulauan Paracel dan Kepulauan Spratly adalah wilayah RRC, oleh karena itu Jepang harus mengembalikannya kepada RRC.⁶ Kemudian klaim ini ditegaskan kembali oleh Pemerintah Beijing ketika Menteri Luar Negeri Filipina, Carlos Garcia, menyatakan bahwa Kepulauan Spratly adalah milik Filipina dalam musim semi tahun 1956 dan pada tahun 1971 setelah Filipina berhasil menduduki beberapa pulau di Kepulauan Spratly dan menyatakan bersedia berunding dengan pihak Taiwan.⁷ Yang menjadi pertanyaan di sini adalah mengapa RRC pada waktu itu tidak segera menyerang dan menduduki wilayah yang diklaimnya itu?

Terdapat beberapa faktor yang mungkin menjadi pertimbangan RRC dalam menunda niatnya untuk menyerang wilayah itu. *Pertama*, sejak akhir dasawarsa 1960-an (setelah dibubarkannya Gerakan Revolusi Kebudayaan) RRC mulai merintis jalan untuk memperbaiki citranya di dalam masyarakat internasional, khususnya dalam hubungannya dengan negara-negara Barat, dan karena hubungan yang semakin memburuk dengan Uni Soviet, terutama setelah terjadi perang perbatasan tahun 1969. Perbaikan hubungannya dengan Amerika Serikat ditandai oleh Komunike Shanghai tahun 1972 dan kemudian diikuti oleh normalisasi hubungan dengan Jepang pada bulan September 1972. Sejak itu RRC membuka hubungan diplomatik dengan banyak negara Barat.⁸

⁶Heinzig, *Disputed Islands in the South China Sea*, hal. 39.

⁷*Ibid.*, hal. 42.

Sementara itu hubungannya dengan negara-negara ASEAN juga meningkat. Pada tanggal 2 Juni 1974 hubungan diplomatik antara RRC dan Malaysia diresmikan. Kemudian menyusul hubungan diplomatik dengan Filipina pada tanggal 11 Juni 1975 dan dengan Muangthai tanggal 1 Juli 1975.⁹ Perubahan kebijakan luar negeri RRC ini tampaknya menjadi pertimbangan dalam menyelesaikan sengketa Kepulauan Spratly.

Kedua, setelah RRC mengalami pergolakan politik di dalam negeri dan memuncak pada Revolusi Kebudayaan (1966-1968) kondisi AL RRC sangat memprihatinkan. Hal ini rupanya juga mempengaruhi niatnya untuk melakukan penyerangan ke Kepulauan Spratly. Serangannya ke Kepulauan Paracel tahun 1974 memang dilakukan tetapi hal itu tidak berarti AL RRC sudah cukup kuat. Serbuan RRC itu memanfaatkan situasi rezim Saigon (Vietnam Selatan) yang dapat dikatakan sudah hancur. Untuk menyerbu Kepulauan Spratly waktu itu, jelas RRC harus berpikir dua kali mengingat kekuatan laut negara-negara yang juga mengklaim wilayah Kepulauan Spratly seperti Taiwan, Malaysia dan Filipina, yang cukup kuat menghadapi serangan dari RRC, terlebih-lebih kalau negara-negara itu dibantu oleh negara-negara Barat sekutu mereka.

Ketiga, setelah tahun 1975 hubungan antara RRC dan Vietnam dapat dikatakan masih baik, sampai pada tahun 1978 ketika timbul masalah-masalah bilateral seperti pengusiran penduduk keturunan Cina, masalah perbatasan, dan invasi pasukan Vietnam ke Kampuchea yang berhasil mendepak rezim Khmer Merah dukungan Beijing. Hubungan kedua negara diperburuk dengan terjadinya invasi sekejap pasukan RRC pada bulan Maret 1979 dengan dalih memberi pelajaran. Tetapi buruknya hubungan itu ternyata tidak mendorong RRC melakukan serbuan ke wilayah Kepulauan Spratly yang diklaim Vietnam. Mungkin waktu itu dukungan Uni Soviet kepada Vietnam masih menjadi pertimbangan RRC, terutama setelah Vietnam dan Uni Soviet menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama pada tahun 1978, yang salah satu pasalnya (Pasal 6) menyebutkan bahwa: "apabila salah satu pihak diserang atau diancam serangan, maka pihak-pihak yang menandatangani perjanjian akan segera berkonsultasi dengan maksud untuk menyingkirkan ancaman itu dan mengambil langkah-langkah yang efektif dan tepat guna menjamin perdamaian dan keamanan."¹⁰

⁹Lihat idem, "Hubungan Antara Negara-negara ASEAN dan RRC," *Analisa* (September 1978): hal. 689-706.

¹⁰Senh, Choo-Meng, "Konsultasi dan Pertahanan"

Setelah sekitar sepuluh tahun membenahi AL-nya, mungkin RRC mulai yakin akan kemampuannya. Hal ini juga didukung oleh perkembangan-perkembangan yang terjadi di dalam hubungannya dengan Uni Soviet dan perkembangan di Kepulauan Spratly akhir-akhir ini. Menurut data *The Military Balance 1985-1986* yang diterbitkan oleh IISS, RRC sekarang ini telah menempatkan armada khusus yang ditugaskan di Laut Cina Selatan yang disebut Armada Laut Selatan di samping dua armada lainnya yaitu Armada Utara dan Armada Timur. Kekuatan Armada Laut Selatan ini berkekuatan 600 kapal perang termasuk 25 kapal selam, 200 kapal amfibi dan beberapa jenis kapal perang lainnya. Pangkalan utama armada ini berada di Zhanjiang, Shantou, Guangzhou, Haikou, Yulin dan Beihai. Sewaktu-waktu bila keadaan memaksa, armada ini bisa diperkuat oleh sekitar 800 kapal penangkap ikan dan kapal dagang untuk kepentingan angkutan logistik dan pasukan. Kekuatan ini sangat jauh berkembang jika dibanding dengan sepuluh tahun sebelumnya. Waktu itu Armada Laut Selatan hanya berkekuatan 270 kapal perang yang terdiri dari satu gugus tugas kapal pengawal (*escort*), satu satuan kapal pendarat dan satu satuan penyapu ranjau.¹¹

Sementara itu perkembangan baru terjadi seperti membaiknya hubungan antara RRC dan Uni Soviet. Kalau sepuluh tahun yang lalu RRC takut akan dukungan Soviet kepada Vietnam, saat ini dengan meningkatnya hubungan bilateral kedua negara rupanya RRC ingin memanfaatkan situasi untuk melaksanakan niatnya. Ternyata setelah RRC berhasil menduduki beberapa pulau "milik Vietnam" di Kepulauan Spratly pada pertengahan bulan Maret 1988, Uni Soviet mengambil sikap tidak mendukung Vietnam, tetapi menyerukan agar keduanya mau berunding untuk menyelesaikan konflik teritorial itu. Hal ini dinyatakan pula oleh Wakil Menlu Uni Soviet, Igor Rogachev, di Manila tanggal 25 Maret 1988.¹²

Dengan dua perkembangan itu, RRC tampaknya merasa mantap untuk melaksanakan niatnya merebut wilayah yang diklaimnya di Kepulauan Spratly. Kebetulan suatu perkembangan baru terjadi di Kepulauan Spratly, yaitu rencana Pemerintah Filipina untuk membuat suatu undang-undang yang akan menegaskan haknya atas Kepulauan Spratly pada akhir bulan November 1987. Hal ini segera mengundang reaksi RRC. Sejak itu RRC mengadakan manuver AL-nya ke kepulauan itu dan bahkan mengadakan latihan perang-perangan di sana. Tindakan RRC ini dianggap sebagai provokasi oleh Vietnam yang kemudian juga memperkuat AL-nya sehingga terjadi insiden tanggal 14 Maret 1988.

¹¹*The Military Balance 1969-1970*, hal. 38.

Insiden itu dimanfaatkan RRC untuk melaksanakan niatnya sehingga Vietnam tidak saja kehilangan pasukan dan kapal, tetapi juga beberapa pulau.

Tampaknya motivasi RRC menduduki Kepulauan Spratly kali ini bukan hanya kepentingan ekonomi, tetapi juga kepentingan strategi. Ditinjau dari segi ekonomi, wilayah Laut Cina Selatan diperkirakan tidak saja kaya akan ikan, atau minyak, tetapi juga sumber-sumber mineral lain yang sangat penting artinya bagi masa depan suatu negara. Setelah yakin bahwa wilayah Laut Cina Selatan ini kaya akan sumber-sumber energi, pangan dan mineral yang penting bagi pembangunan perekonomiannya (RRC selama ini secara kontinyu mengirimkan kapal-kapal penelitiannya ke wilayah itu) Pemerintah Beijing baru berani memutuskan untuk melakukan tindakan militer, tentu saja setelah memperhitungkan untung-ruginya. Sementara itu motivasi strategis di Laut Cina Selatan yang mendorong rezim Beijing untuk segera melakukan tindakan militer di wilayah Kepulauan Spratly mungkin adalah pertimbangan bahwa sudah saatnya bagi RRC untuk tampil mengimbangi Uni Soviet dan Amerika Serikat yang masing-masing sudah memiliki pijakan di kawasan ini.

Di samping itu RRC mungkin menganggap dirinya sudah saatnya untuk diperhitungkan dalam percaturan regional. Sampai saat ini kekuatan besar yang selalu diperhitungkan adalah Amerika Serikat, Uni Soviet dan kadangkala Jepang. Ketiga negara besar ini memang mempunyai kepentingan di kawasan ini. Dengan hadirnya RRC di Kepulauan Spratly mau tidak mau semua pihak yang berkepentingan harus pula memperhitungkan RRC baik untuk kepentingan regional maupun untuk kepentingan strategi global. Terlebih lagi kehadiran RRC itu terjadi dalam situasi perundingan kelangsungan hidup pangkalan militer Amerika Serikat di Clark dan Subic tidak menentu. Apakah kehadiran pangkalan itu akan tetap dipertahankan tergantung kepada perundingan antara Pemerintah Filipina dan Amerika Serikat yang saat ini sedang berlangsung. Mungkin serbuan RRC ke Kepulauan Spratly itu dalam hal ini menguntungkan Washington, karena dengan demikian Amerika Serikat mempunyai dalih untuk tetap hadir di kawasan ini mengingat kehadiran Uni Soviet di Cam Ranh Bay dan sekarang ditambah dengan kehadiran RRC yang masih tetap dianggap sebagai ancaman potensial oleh negara-negara ASEAN. Menurut berita terakhir pasukan AS di Filipina akan ditarik secara bertahap. Tetapi sampai kapan penarikan pasukan itu berakhir belum dapat dipastikan.

diperhatikan dalam kaitan ini, yaitu: pertama, sengketa itu melibatkan dua negara ASEAN, Filipina dan Malaysia, dan satu negara Asia Tenggara lainnya, yaitu Vietnam. Dengan demikian mau tidak mau negara-negara ASEAN juga akan ikut terkena dampaknya bila sengketa itu tidak dapat diselesaikan secara damai. Belum lama ini Pemerintah Malaysia telah menangkap 49 nelayan Filipina yang dianggap melanggar batas wilayah dan mencuri ikan di perairan Malaysia di wilayah Kepulauan Spratly. Seperti yang telah disebutkan di atas, Malaysia menguasai tiga pulau kecil di Kepulauan Spratly yaitu Terumbu Layang-layang, Terumbu Matanani dan Terumbu Ubi. Dalam bulan Mei 1983 Pemerintah Malaysia telah menempatkan pasukannya di Terumbu Layang-layang dan Terumbu Matanani dan dalam bulan November 1986 menambah kekuatannya di Terumbu Ubi. Pernyataan ini jelas merupakan penegasan kembali klaim Malaysia atas wilayah itu yang secara geografis letaknya dekat dengan pantai Serawak (Malaysia Timur), yaitu sekitar 300 km. Ini merupakan jarak terdekat bila dibandingkan dengan jarak kepulauan itu dari Filipina (\pm 400 km), Vietnam (\pm 500 km) dan Pulau Hainan, RRC (\pm 1.000 km) atau sekitar 700 km dari Kepulauan Paracel.

Setelah dalam bulan Desember Filipina merencanakan untuk mengundang klaimnya atas Kepulauan Spratly, dalam kunjungannya di RRC pada bulan Maret 1988 Presiden Cory juga sempat membicarakan masalah Kepulauan Spratly ini dengan para pemimpin Beijing. Sementara itu Filipina juga telah membicarakan masalah ini dengan pihak Vietnam. Bahkan di Hanoi tanggal 31 Maret 1988 telah disepakati suatu persetujuan tiga pasal antara Pemerintah Vietnam yang diwakili oleh Menteri Luar Negeri Nguyen Co Thach dan Pemerintah Filipina oleh Ketua Komite Pertahanan Nasional Parlemen, Jose Yap. Isi 3 pasal persetujuan itu adalah: (1) seluruh teritorial Republik Filipina dan Republik Sosialis Vietnam tidak akan digunakan oleh negara asing sebagai pusat permusuhan terhadap satu sama lain; (2) kedua negara tidak akan menggunakan kekerasan dalam menyelesaikan perbedaan mereka termasuk dalam menyelesaikan sengketa Kepulauan Spratly; (3) Filipina dan Vietnam akan tetap menjalin hubungan persahabatan untuk selamanya.¹³ Tetapi selama ini belum ada pembicaraan antara Pemerintah Filipina dan Pemerintah Malaysia untuk membahas masalah sengketa kepulauan ini. Yang jelas peningkatan militer di wilayah kepulauan ini pasti akan menimbulkan ketidakamanan di kawasan itu bila pihak-pihak yang bersengketa tidak segera mengadakan perundingan untuk menyelesaikan sengketa itu secara damai.

Hal kedua adalah pentingnya kawasan Laut Cina Selatan yang bersangkutan langsung dengan perairan Asia Tenggara tidak saja bagi negara-negara ASEAN, tetapi juga bagi negara-negara besar. Jalur laut di kawasan itu secara ekonomi sangat penting bagi negara-negara Asia Tenggara, terutama negara-negara ASEAN mengingat semakin meningkatnya hubungan dagang negara-negara ASEAN dengan Jepang, Korea Selatan, RRC (Hong-kong) dan Taiwan. Ketidakamanan wilayah itu akan mempengaruhi angkutan laut baik yang datang dari negara-negara tersebut di atas ke negara-negara ASEAN atau sebaliknya.

Sementara itu bagi negara-negara besar, kawasan ini mempunyai arti strategis dan ekonomi. Pada dasarnya kepentingan negara-negara besar tidak selalu sama, karena mereka mempunyai dasar persepsi strategis yang berbeda mengenai kawasan Asia Tenggara. Amerika Serikat dan Jepang mempunyai kepentingan yang sama atas kawasan Asia Tenggara karena perairan Asia Tenggara sangat penting artinya bagi jalur suplai minyak mereka dari Timur Tengah. Jalur ini merupakan jalur terdekat baik dari Teluk Parsi ke Jepang, maupun dari Teluk Parsi ke California. Sekitar 50.000 tanker minyak lewat di perairan Asia Tenggara setiap tahunnya dengan mengangkut kurang lebih 1.890 juta barel minyak mentah ke Jepang dan sedikit kurang dari jumlah tersebut ke Amerika Serikat.¹⁴ Mungkin sekarang jumlah itu sedikit berkurang setelah minyak RRC bisa berkompetisi di pasar internasional dan teknologi baru bisa menghasilkan produk-produk yang hemat energi.

Bagi Amerika Serikat perairan Asia Tenggara juga penting artinya untuk kepentingan strategi globalnya. Perairan Asia Tenggara paling cocok bagi lalu lintas satuan AL-nya baik satuan tugas kapal induk maupun satuan tugas kapal selam nuklirnya (SSBNs) dari pangkalan mereka di Subic Bay, Okinawa dan Guam di Samudera Pasifik ke Samudera Hindia dan sebaliknya.

Sementara itu bagi Uni Soviet pun perairan Asia Tenggara juga sangat penting bagi jalur strategi militernya, terutama yang melalui Selat Malaka. Perairan ini adalah yang paling dekat jaraknya dari Vladivostok ke Samudera Hindia. Dengan dukungan pangkalannya di Cam Ranh Bay, Uni Soviet semakin memperkuat armada-armadanya yang ditugaskan untuk selalu membuntuti armada Amerika Serikat baik Samudera Pasifik maupun Samudera Hindia. Semua kegiatan intai-mengintai ini sering melewati Laut Cina Selatan dan perairan Asia Tenggara.¹⁵ Dengan demikian kehadiran dua superpower di Laut Cina Selatan dan perairan Asia Tenggara membuat masalah Kepulauan

¹⁴Jeremiah J. Sullivan, *Pacific Basin Enterprise and the Changing Law of the Sea* (Lexington: Publisher, 1977), hal. 120.

Spratly semakin kompleks. Terlebih lagi bila diingat bahwa pihak-pihak yang bersengketa itu terdiri dari negara-negara yang selama ini menjadi sekutu atau teman salah satu superpower.

Bagi RRC penyelesaian damai atas sengketa Kepulauan Spratly sangat berguna, terutama bila negara itu menghendaki suatu hubungan yang tetap baik dengan negara-negara Asia Tenggara. Sikap agresif RRC hanya akan membuat negara-negara Asia Tenggara meninjau kembali usaha peningkatan hubungannya dengan RRC yang selama ini dilakukan.

Selama ini Vietnam sudah beberapa kali menawarkan perundingan damai kepada RRC, tetapi belum ada tanggapan positif dari pihak RRC. Mungkin invasinya ke Kepulauan Spratly itu untuk menekan Vietnam dalam masalah Kampuchea. Tetapi di Kepulauan Spratly RRC tidak saja berhadapan dengan Vietnam, melainkan juga Malaysia dan Filipina, dan yang perlu mendapat perhatian adalah bahwa hadirnya RRC di Kepulauan Spratly itu berarti secara fisik militer RRC hadir di kawasan Asia Tenggara. Bagi ASEAN perkembangan ini cukup memprihatinkan, karena hal itu hanya akan menghambat gagasan ZOPFAN yang sejak tahun 1971 dilontarkan.

Sengketa Kepulauan Spratly itu memang tidak melibatkan Indonesia secara langsung. Tetapi dapat dikhawatirkan konflik itu menjalar ke wilayah Indonesia karena Indonesia sekarang ini juga menguasai beberapa kepulauan di Laut Cina Selatan seperti Kepulauan Badas, Kepulauan Tambelan, Kepulauan Natuna dan Kepulauan Anambas, yang letaknya berdekatan dengan Kepulauan Spratly. Sekarang hal itu memang belum menjadi sumber konflik. Tetapi mungkin konflik akan terjadi di masa mendatang terutama karena adanya pengaturan baru dalam Konvensi Hukum Laut Internasional yang telah disepakati oleh banyak negara pada bulan Oktober 1982.

Sumber konflik itu bisa berasal dari pergeseran batas wilayah seperti klaim *Exclusive Economic Zone* atau wilayah ekonomi eksklusif 200 mil yang diatur pada Bab V Pasal 55-60 Konvensi Hukum Laut Internasional yang baru. Konflik itu bisa timbul bukan karena hak lewat kapal-kapal perang negara besar terancam, tetapi lebih karena masing-masing negara pengklaim berusaha mengeksplorasi sumber-sumber hayati dan nonhayati yang terdapat di wilayah itu. Karena jarak antara satu pulau dan pulau lain di Kepulauan Spratly kurang dari 400 mil, besar kemungkinannya terjadi wilayah tumpang-tindih seperti yang terjadi di wilayah sebelah utara Kepulauan Natuna antara klaim

toh aktual dari dianutnya prinsip ZEE oleh kedua negara itu. Oleh karenanya untuk mencegah timbulnya konflik di masa depan, perlu sedini mungkin diadakan suatu pembicaraan dengan negara-negara pengklaim mengenai pengaturan-pengaturan yang bisa disepakati bersama. Hal ini perlu mengingat Pasal 59 Konvensi Hukum Laut, misalnya, mengenai usaha pemecahan suatu konflik atas zone ekonomi eksklusif 200 mil, hanya menyebutkan prosedur umum saja, sehingga untuk menghindarkan adanya perselisihan masih harus dilakukan usaha-usaha terpisah baik secara bilateral maupun multilateral.

