

# KONFLIK BATAS-BATAS TERITORIAL DI KAWASAN PERAIRAN ASIA TIMUR

Asnani USMAN\*

Masalah ketidakjelasan batas-batas negara dan status suatu wilayah sering menjadi sumber persengketaan di antara negara-negara yang berbatasan atau berdekatan. Demikian pula di kawasan perairan Asia Timur timbul persengketaan di antara negara-negara di kawasan ini mengenai batas-batas teritorial dan status pulau-pulau.

Di satu pihak, akibat penerapan prinsip yang berbeda terhadap penetapan batas-batas landas kontinen di antara negara-negara di kawasan tersebut menimbulkan wilayah "tumpang tindih" yang dapat menimbulkan persengketaan. Di lain pihak masalah "tumpang tindih" ini makin menjadi rumit, karena menyangkut pula persengketaan mengenai pulau-pulau dan kepulauan di kawasan Laut Cina Selatan dan Laut Cina Timur.

Dalam kasus "tumpang tindih" ini, Cina merupakan satu-satunya negara yang terlibat dalam persengketaan dengan semua negara pantai baik di Laut Cina Selatan maupun di Laut Cina Timur, yaitu Vietnam, Filipina, Malaysia, Taiwan, Jepang dan Korea Selatan.

Di wilayah Laut Cina Selatan terjadi wilayah "tumpang tindih" antara Cina, Vietnam, Taiwan, Filipina, Malaysia, Indonesia dan di perairan Teluk Tonkin antara Cina dan Vietnam; sedangkan di Laut Cina Timur antara Cina, Korea Selatan, Jepang dan Taiwan.

Persengketaan mengenai pulau-pulau dan kepulauan melibatkan pula banyak negara. Kepulauan Paracel yang dikuasai RRC dalam serangan militernya terhadap Vietnam Selatan tanggal 19 Januari 1974, masih tetap

\* Staf CSIS

dituntut Vietnam. Sedangkan Kepulauan Spratly menjadi sumber persengketaan antara Cina, Vietnam, Taiwan dan Filipina. Di kawasan Laut Cina Timur terjadi persengketaan terhadap Kepulauan Senkaku antara Jepang, Taiwan, Cina dan terhadap Kepulauan Takeshima dan Danjo antara Jepang dan Korea Selatan. Sedangkan terhadap Kepulauan Kuril terjadi persengketaan antara Jepang dan Uni Soviet.

Kedaulatan dan keamanan menjadi motivasi pokok di belakang sengketa-sengketa tersebut. Tetapi sengketa-sengketa ini menjadi suatu sumber konflik yang lebih besar karena kepentingan ekonomi sehubungan dengan sumber-sumber daya laut.<sup>1</sup> Motivasi-motivasi inilah yang sebenarnya menjadi hakekat dari persengketaan di atas.

Selain itu kenyataan politik (political reality) yang berkembang dalam beberapa tahun belakangan ini merupakan salah satu sumber persengketaan. Adanya pergeseran percaturan politik internasional ke arah kawasan Asia-Pasifik<sup>2</sup> turut mempengaruhi perkembangan politik di kawasan Asia Timur. Seperti diketahui perkembangan terakhir menunjukkan perubahan-perubahan yang menyangkut hubungan negara-negara di kawasan ini; salah satu contoh adalah hegemoni Vietnam di Indocina yang tampaknya sulit untuk dihindarkan dan makin "dekatnya" negara ini dengan Uni Soviet dengan akibat makin "meruncingnya" hubungan antara Vietnam dan RRC. Demikian pula hubungan antara RRC dan Uni Soviet yang masih tetap hangat, sementara mulai terjalin hubungan yang "intim" antara RRC dan Amerika Serikat dan Jepang. Makin kuatnya peranan kerja sama regional ASEAN untuk mengatasi kepentingan bersama, baik dalam bidang ekonomi, sosial maupun bidang politik dan keamanan, merupakan faktor yang harus dipertimbangkan dalam perkembangan politik dewasa ini. Apalagi jika diingat bahwa negara-negara ASEAN merupakan tetangga terdekat dengan negara-negara di kawasan Asia Timur dan turut terlibatnya beberapa anggota mereka. Begitu pula kepentingan-kepentingan ekonomi negara Jepang dan Amerika Serikat yang menonjol di kawasan ini tidak dapat dilepaskan dari kenyataan politik yang ada. Semuanya ini mempengaruhi sikap negara-negara yang bersengketa dalam rangka penyelesaian sengketa-sengketa yang timbul.

Oleh karena itu, untuk melihat sejauh mana ancaman terhadap kestabilan dan perdamaian di kawasan Asia Timur khususnya dan Asia Tenggara umumnya yang disebabkan oleh sengketa-sengketa tersebut, maka motivasi-motivasi dan kenyataan politik yang ada perlu dikaji. Dengan mengetahui hal ini

1. Ali Moertopo, "Konfigurasi Negara-negara Besar di Kawasan Asia-Pasifik", *Analisa*, Tahun VIII, No. 12, 1979, hal. 1062-1063

2. Lihat Jusuf Wanandi, "Hubungan Jepang—Indonesia Dalam Rangka Keamanan dan Kemakmuran Asia-Pasifik" *Analisa*, Tahun VIII, No. 12, 1979, hal. 1103

diharapkan dapat diketahui kemungkinan yang akan terjadi dan bagaimana cara penyelesaiannya.

Mampukah sarana atau prinsip-prinsip hukum laut internasional mengatasi persengketaan yang ada dengan kondisi yang sekarang ini? Ataukah pendekatan-pendekatan yang bersifat politis lebih dapat diharapkan? Semuanya ini menyangkut banyak faktor yang ikut mempengaruhi prospek penyelesaiannya yang akan dikemukakan dalam tulisan ini.

## AREA KONFLIK DAN DASAR TUNTUTAN

### Area Konflik

Baik di wilayah Laut Cina Selatan maupun Laut Cina Timur timbul persoalan yang menyangkut penetapan batas landas kontinen dan persengketaan mengenai pulau-pulau di antara negara-negara pantainya.

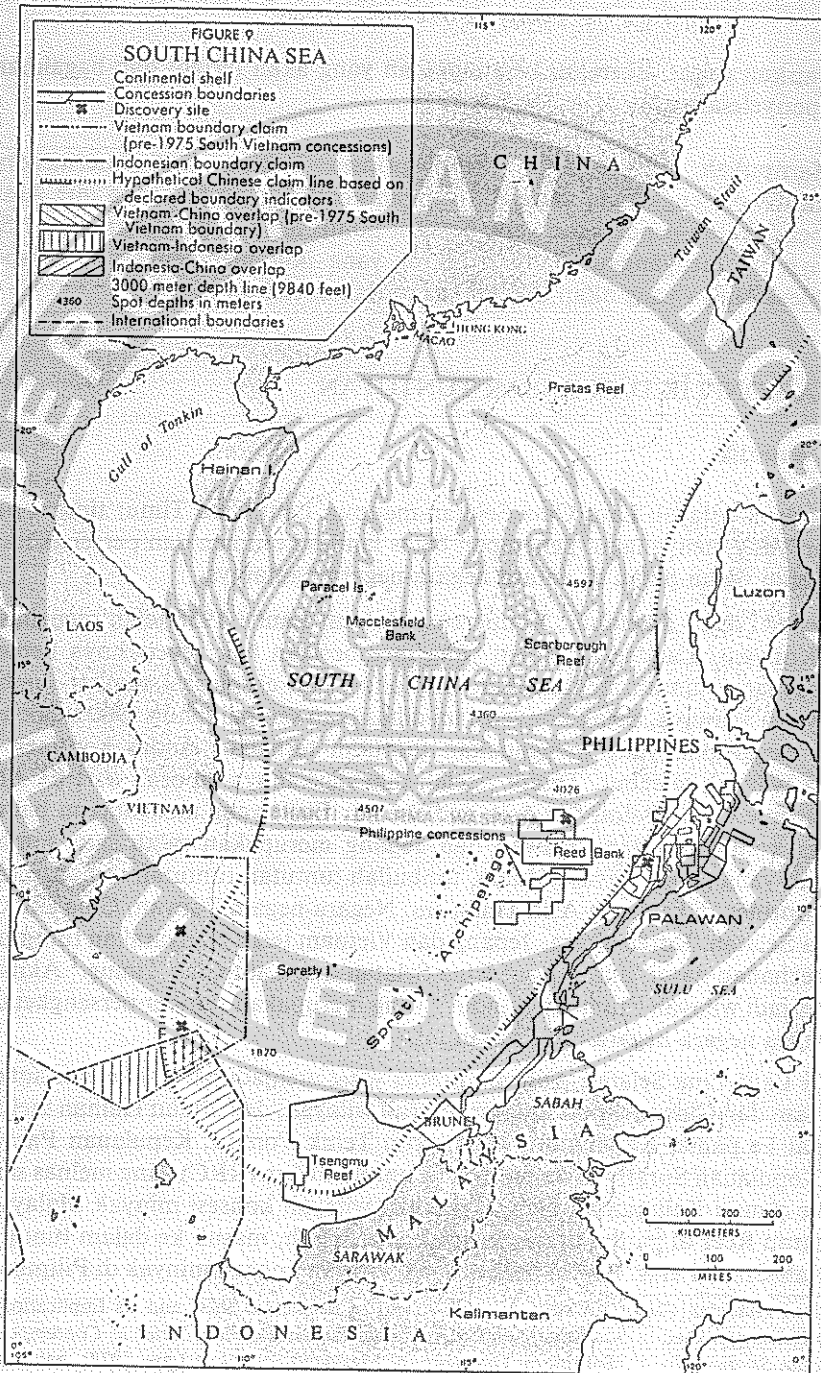
Seperti telah diketahui, Konperensi Hukum Laut I 1958 telah menghasilkan Konvensi Landas Kontinen yang memberikan hak sepenuhnya kepada negara pantai untuk mengadakan eksploitasi dan eksplorasi sumber-sumber kekayaan alamnya. Sejak konvensi ini dihasilkan sampai tahun 1960 tidak ada suatu negarapun yang mengadakan tuntutan terhadap landas kontinen di kedua wilayah tersebut. Tetapi setelah dikeluarkannya laporan dari ECAFE (Economic Commission for Asia and the Far East) yang menyatakan bahwa landas kontinen antara Taiwan dan Jepang merupakan salah satu sumber minyak yang paling kaya di dunia, timbullah tuntutan-tuntutan terhadap landas kontinen di kawasan Asia Timur ini. Negara-negara Taiwan, Cina (RRC), Korea Selatan, Korea Utara, Jepang dan Vietnam telah menyatakan tuntutannya terhadap dasar laut di Laut Cina Selatan dan Laut Cina Timur.<sup>1</sup> Akibatnya terjadi wilayah "tumpang tindih" yang merupakan sumber persengketaan di antara negara-negara di kawasan ini.

Di Laut Cina Selatan, wilayah utama yang menjadi persengketaan antara Vietnam dan Cina meliputi hampir seluruh wilayah, dari Pulau Hainan meluas sampai ke pantai Kalimantan, mencakup Teluk Tonkin, Kepulauan Paracel dan Kepulauan Spratly di dalamnya.<sup>2</sup> Tuntutan Cina (RRC) yang meluas sampai ke pantai Kalimantan mengakibatkan wilayah konsesi minyak Malaysia, Tsengmu Reef di pantai utara Serawak dan Sabah, masuk ke dalam tuntutan wilayah Cina di atas. Begitu pula dengan wilayah konsesi minyak di Pilipina di

1 Lihat Hungdah Chiu, "Chinese Attitude Toward Continental Shelf and Its Implication on Delimiting Seabed in Southeast Asia", *Occasional Papers/Reprints Series in Contemporary Asian Studies*, No. 1, (Baltimore: University of Maryland School of Law, 1977), hal. 1

2 Lihat George Lauriat and Melinda Liu, "Pouring Trouble on Oily Waters", *FEER*, 28 September 1979, hal. 19

Gambar 1



Sumber: Selig S. Harrison, *China Oil, and Asia: Conflict Ahead?*, (New York: Columbia University Press, 1977)



Reed Bank dekat Spratly. Secara keseluruhan tuntutan wilayah dasar laut Cina ini berbentuk lidah (lihat Gambar 1).

Di Laut Cina Timur, tuntutan Cina terhadap landas kontinen di wilayah ini, menciptakan beberapa wilayah "tumpang tindih" dengan tuntutan landas kontinen negara-negara Jepang, Taiwan dan Korea Selatan. Di landas kontinen yang terbentang dari sebelah timur pantai Cina dan meluas sampai ke Okinawa Trough (Palung Okinawa), termasuk bagian barat daya Selat Taiwan, telah diberikan konsesi-konsesi minyak oleh ketiga negara tersebut. Dalam wilayah ini, 100 mil dari timur laut Taiwan terletak Kepulauan Senkaku yang dipersengketakan oleh Taiwan, Jepang dan Cina.<sup>1</sup> (lihat Gambar 2)

Gambar 3:



Sumber: Barry Buzan, "A Sea of Troubles? Sources of Dispute in the New Ocean Regime", *Adelphi Papers*, No. 143 (London: IISS, 1978)

1 Hungdah Chiu, *op. cit.*, hal. 2

Cina mulai mengajukan tuntutananya terhadap landas kontinen dalam suatu kertas kerja mengenai yurisdiksi nasional atas wilayah laut dalam tahun 1973. Dalam kertas kerja (working paper) ini dikemukakan bahwa Landas Kontinen Cina adalah "The Natural Prolongation of the Continental Territory". Dengan demikian Cina tidak mengikuti kriteria "kedalaman 200 m atau eksploitasi". Di samping itu Cina menghubungkan kedaulatan laut dan rancangan batas lautnya dengan tuntutan pulau.<sup>1</sup> Hal ini yang menyebabkan tuntutan Cina demikian luas, mencakup pulau-pulau di tengah samudera (mid-ocean islands) yang menimbulkan reaksi dari negara-negara lainnya. Masing-masing negara merasa berhak atas pulau-pulau tersebut dengan mengajukan dasar tuntutananya.

Di samping masalah di atas, di wilayah Laut Cina Timur ini timbul pula persoalan mengenai sengketa terhadap Kepulauan Takeshima dan Danjo antara Jepang dan Korea Selatan dan terhadap Kepulauan Kuril antara Jepang dan Uni Soviet dengan dasar tuntutananya masing-masing (lihat Gambar 3).

### Dasar Tuntutan

Di bawah ini dapat kita lihat dasar tuntutan yang diajukan masing-masing negara.

#### *Kepulauan Paracel dan Spratly*

Cina mengemukakan dasar tuntutananya berdasarkan catatan-catatan sejarah, penemuan, dokumen-dokumen kuno, peta-peta dan penggunaan (tempat singgah) oleh nelayan-nelayan ikan.<sup>2</sup> Menurut Cina sejak 2.000 tahun yang lalu, Laut Cina Selatan menjadi jalur pelayaran bagi mereka. Demikian pula pada jaman berbagai dinasti, seperti Dinasti Han (206 Sebelum Masehi - 220 Sesudah Masehi), Dinasti Sung (abad ke-13), Dinasti Ming (1403-1433) dan Dinasti Chi'ing. Pada tahun 1430 Kepulauan Paracel dan Spratly tercantum dalam peta.<sup>3</sup>

1 *Ibid.*, hal. 20; lihat juga Lim Jo Jock, *Geo-Strategy and the South China Sea Basin*, (Singapore: ISAS, 1979), hal. 91

2 Lim Jo Jock, *op. cit.*, hal. 41

3 Lihat Selig S. Harrison, *China Oil, and Asia: Conflict Ahead?*, (New York: Columbia University Press, 1977), hal. 199-200; lihat juga Choon-Ho Park, "The South China Sea Disputes: Who Owns the Islands and the Natural Resources?", *Ocean Development and International Law Journal*, Vol. 5, No. 1, 1974, hal. 32

Sedangkan tuntutan Vietnam terutama berdasarkan kepada perolehan (acquisition) yang dilakukan oleh Kaisar Gia Long tahun 1802 yang tidak pernah diperkuat oleh pendudukan secara fisik.<sup>1</sup> Selain itu Vietnam menegaskan bahwa Kaisar Gia Long telah resmi menggabungkan kepulauan tersebut dengan Vietnam tahun 1832. Pada tahun 1835, baik Kepulauan Paracel maupun Spratly muncul pada peta pertama Vietnam sebagai bagian negara Vietnam.<sup>2</sup> Juga dikemukakan oleh Vietnam bahwa nelayan-nelayan berlayar di wilayah kepulauan ini sejak jaman jauh ke belakang.

Selain itu Cina menunjuk kepada perjanjian perbatasan antara Cina dan Perancis tahun 1887 (ketika Vietnam menjadi protektorat Perancis), di mana Kepulauan Paracel dan Spratly jatuh pada pihak Cina. Karena itu Cina mengadakan pengawasannya terhadap Paracel sampai tahun 1910. Tetapi Vietnam membantah dengan mengemukakan bahwa garis batas Konvensi 1887 tersebut ditetapkan di tengah daratan (in the middle of its mainland) yang tidak berarti pemilikan terhadap pulau-pulau di tengah samudera (mid-ocean islands) yang terletak beberapa ratus mil dari garis itu.<sup>3</sup>

Kemudian Vietnam menunjuk kepada pendudukan kembali Kepulauan Paracel oleh Perancis pada tahun 1938, setahun setelah penyerangan Jepang ke Cina. Tetapi tahun 1939 Jepang menduduki kembali Paracel dan Spratly dan menggabungkan mereka dengan Taiwan dan menamakannya Shinnan Gunto (the New South Archipelagoes). Jepang menguasai kedua kepulauan itu sampai kekalahannya dalam Perang Dunia II pada tahun 1946.<sup>4</sup> Setelah Perang Dunia II berakhir, akhirnya Paracel jatuh ke tangan Republik Vietnam (Vietnam Selatan).

Setelah Perang Dunia II ini, Vietnam dan Cina mengemukakan dasar tuntutanannya dengan menunjuk kepada Perjanjian Perdamaian San Francisco 1951 (antara Jepang dan Amerika Serikat). Cina mengemukakan bahwa karena negara-negara yang mewakili konperensi tidak ada yang berkeberatan terhadap tindakannya menuntut kedua kepulauan itu, maka dia menganggap tuntutanannya diterima. Tetapi Vietnam Selatan yang ikut mewakili konperensi tersebut mengemukakan bahwa Cina tidak diwakili dan tuntutanannya terhadap kedua kepulauan itu tidak ada yang menentang.<sup>5</sup>

1 Lim Jo Jock, *op. cit.*, hal. 41

2 Selig S. Harrison, *op. cit.*, hal. 200

3 Choon-Ho Park, *op. cit.*, hal. 33-34

4 *Ibid.*; lihat juga Selig S. Harrison, *op. cit.*, hal. 200-201

5 Selig S. Harrison, *op. cit.*, hal. 200-201; lihat juga Parlaungan Sibarani, "Sekitar Kepulauan Paracel dan Spratly", *Analisa*, Vol. II, Tahun VII, hal. 45



Akhirnya tuntutan-tuntutan tersebut berlanjut dengan pendudukan Paracel oleh Cina melalui serangan bersenjata terhadap Vietnam Selatan tahun 1974. Di lain pihak Spratly diduduki oleh berbagai negara. Pilipina mulai menduduki suatu kelompok pulau-pulau di sebelah timur yang disebut Kalayan (Pagasa, Parola, Jikas, Kota, Lawak, Patag) tahun 1971<sup>1</sup> dan tahun 1978 menduduki Panata.<sup>2</sup> Taiwan menempatkan pasukannya di Pulau Ligaw (Itu Aba) sejak Perang Dunia II. Tahun 1975, pasukan Vietnam Utara menduduki bagian dari Pulau-pulau Spratly yang dikuasai oleh Vietnam Selatan sebelumnya.<sup>3</sup>

Baik Pilipina maupun Taiwan mengajukan dasar tuntutannya masing-masing. Pilipina mengemukakan bahwa dia menduduki pulau-pulau itu sebagai "tanah-tanah tak bertuan" (*res nullius*) yang tidak sedang dimiliki oleh negara manapun. Untuk memperkuat dukungannya, Pilipina menunjuk kepada Perjanjian Perdamaian San Francisco 1951 yang antara lain mengemukakan bahwa Jepang telah melepaskan haknya terhadap Kepulauan Paracel dan Spratly tanpa mengemukakan kedua kepulauan itu diserahkan kepada negara manapun. Selanjutnya negara ini mengemukakan pula bahwa pada tahun 1956 seorang wartawannya, Tomas Cloma menemukan pulau-pulau itu dan menuntutnya atas dasar "penemuan" (*discovery*) dan "pendudukan" (*occupation*). Sehubungan dengan ini, Cina mengemukakan bahwa tuntutan itu tidak masuk akal, karena negara ini menganggap Spratly adalah bagian negaranya, bahkan sebelum Ferdinand Magellan "menemukan" Pilipina untuk Spanyol pada tahun 1521.<sup>4</sup>

Teluk Tonkin merupakan juga wilayah sengketa antara Cina dan Vietnam. Vietnam mengemukakan bahwa dalam tahun 1974, Cina menyetujui suatu "wilayah segi empat" (*a rectangular zone*) dekat tengah teluk yang harus dibiarkan bebas dari eksploitasi minyak, baik oleh kedua belah pihak maupun pihak ketiga yang dikontrak oleh mereka, sampai suatu persetujuan tercapai. Vietnam menerima hal ini dan tidak melanjutkan pembicaraan dengan perusahaan-perusahaan minyak asing Itali, Jepang, Perancis untuk prospek konsesi minyak di teluk tersebut. Tetapi Cina, pada bulan Juli 1979 menandatangani suatu kontrak untuk mengadakan penelitian seismik dengan Amoco, di mana sebagian dari "wilayah segi empat" termasuk ke dalam kontrak tersebut.<sup>5</sup>

1 Rodney Tasker, "Stake-Out in the Spratlys", *FEER*, 24 Februari 1979, hal. 11

2 *Antara*, 9 Maret 1978

3 Rodney Tasker, *loc. cit.*, hal. 11

4 Lihat Bernardino Ronquillo, "Manila's Quest for Security", *FEER*, 25 Februari 1974

5 George Lauriat and Melinda Liu, *loc. cit.*, hal. 19

Persengketaan Cina dan Vietnam mengenai teluk ini disebabkan oleh penafsiran yang berbeda terhadap penetapan batas-batas teritorial. Menurut Vietnam, Konvensi 1887 (Perjanjian Perbatasan Cina dan Perancis) yang menetapkan "105° 43' garis bujur timur Paris" atau "108° 3' 18" garis bujur timur Greenwich" sebagai garis batas kedua negara, meliputi perairan Teluk Tonkin. Cina menolak hal ini, karena menurut dia garis batas tersebut tidak mencakup perairan, termasuk Teluk Tonkin. Menurut Cina, garis batas itu hanya mengenai garis batas kedua wilayah negara di mana kepulauan-kepulauan sebelah timur jatuh ke wilayahnya, dan Annam di sebelah barat jatuh ke Vietnam.<sup>1</sup>

Perundingan antara kedua negara ini mengenai penetapan batas-batas teritorial dimulai sejak awal Agustus 1974 di Peking. Setelah terhenti sampai tahun 1977, perundingan ini kemudian dimulai lagi tanpa mencapai suatu persetujuan mengenai batas-batas teritorial kedua negara. Tindakan sepihak mengenai kontrak prospek penggalian minyak (penelitian seismik) oleh pihak Cina, dianggap tidak mengindahkan kesepakatan tahun 1974, sehingga menimbulkan reaksi keras dan ancaman dari Vietnam.

### *Kepulauan Senkaku*

Sehubungan dengan sengketa Senkaku, tuntutan Cina telah di dasarkan atas sejarah sejak 5 abad yang lalu. Menurut Cina, Tiao Yu Tai (nama Cina untuk Senkaku) adalah bagian dari sistem perpajakannya di Asia Timur sebelum Jepang mengadakan pengawasan di wilayah ini.<sup>2</sup> Pada tanggal 30 Desember 1971 dalam pernyataan yang dikeluarkan oleh Kementerian Luar Negeri Cina dikemukakan bahwa Senkaku adalah wilayah Cina.<sup>3</sup>

Jepang menolak tuntutan ini dan mengemukakan bahwa Senkaku adalah bagian Kepulauan Ryukyu dan Okinawa yang dikembalikan Amerika tahun 1971.<sup>4</sup> Selanjutnya Jepang menunjuk kepada sejarah direbutnya Senkaku dari rejim Chi'ing tahun 1894 yaitu pada waktu perang Jepang dan Cina yang pertama. Dalam Perjanjian Shimoneseki tahun 1895 secara implisit mengemukakan bahwa Senkaku termasuk wilayah Jepang, karena kepulauan itu tidak digabung dengan Taiwan ketika negara ini diserahkan ke Jepang di bawah persetujuan tersebut. Jepang mengemukakan pula, bahwa setelah Perang Dunia II, Amerika Serikat telah memperkuat tuntutan ini dengan mengatur Senkaku sebagai bagian Ryukyu, dan kedua kepulauan ini akan

1 *Ibid.*

2 Selig S. Harrison, *op. cit.*, hal. 183

3 *Antara*, 14 April 1974

4 *Ibid.*

dikembalikan sebagai bagian Okinawa pada waktu persetujuan penyerahan kembali Okinawa.<sup>1</sup>

Kemudian Jepang-pun mempunyai masalah mengenai Kepulauan Takeshima dan Danjo dengan Korea Selatan. Kepulauan Takeshima diduduki secara militer oleh Korea Selatan pada tahun 1954. Jepang menentang hal ini. Sebaliknya Korea Selatan-pun menolak arbitrase oleh Pengadilan Internasional. Pemilikan terhadap kepulauan tersebut akan mempengaruhi penetapan batas laut di Laut Jepang. Sedangkan mengenai Kepulauan Danjo adalah milik Jepang, tetapi terletak di landas kontinen Korea Selatan yang terpisah dari landas kontinen Jepang oleh "Okinawa Trench" (Palung Okinawa). Oleh karena itu Korea Selatan menentang hak Jepang menggunakan kepulauan tersebut sebagai garis pangkal untuk penetapan batas landas kontinen kedua negara.<sup>2</sup>

### *Kepulauan Kuril*

Kepulauan Kuril (Shumusu, Paramushiro, Shusukotan, Shimushiro, Uruppu, Habomai, Etorofu, Shikotan, Kunashiri), ditemukan oleh seorang pelaut Belanda, Martin de Vries tahun 1634. Kemudian Uni Soviet menduduki bagian utara (keempat pulau bagian utara), dan Jepang menduduki (memasuki) bagian selatan. Tahun 1875, Rusia setuju membatalkan tuntutannya sebagai ganti penarikan mundur pasukan Jepang dari Sakhalin.<sup>3</sup>

Tahun 1945 Uni Soviet menduduki Kuril sesuai dengan keputusan Konferensi Yalta 1945 sebagai imbalan peranannya mengalahkan Jepang. Tahun 1947 Kuril menjadi bagian Sakhalin Oblast, wilayah Uni Soviet.<sup>4</sup>

Dalam Perjanjian Perdamaian Amerika Serikat—Jepang tahun 1951, Jepang melepaskan seluruh tuntutannya terhadap Kepulauan Kuril, tetapi tidak dinyatakan diserahkan (diuntukkan) secara khusus ke Uni Soviet.<sup>5</sup> Pada tahun 1956, dalam perundingan normalisasi hubungan kedua negara, Jepang menginginkan pengembalian pulau-pulau Etorofu, Kunashiri, Habomai dan Shikotan. Dalam usaha perundingan perjanjian perdamaian kedua negara,

1 Selig S. Harrison, *op. cit.* hal. 183

2 Lihat Barry Buzan, "A Sea of Troubles? Sources of Dispute in the New Ocean Regime", *Adelphi Papers*, No. 143, (London: IISS, 1978), hal. 38

3 *The Encyclopedia Americana*, Vol. 16, 1971, hal. 559

4 *Ibid.*; lihat juga Lewis M. Alexander, *World Political Pattern*, second edition, (London: Rand Mc Nally & Company, John Murry, 1964), hal. 568-570

5 David Skvisky, *History of Soviet Foreign Policy 1945-1970*, (Moscow: Progress Publisher, 1973), hal. 143

Uni Soviet memberikan jaminan akan mengembalikan Habomai dan Shikotan setelah persetujuan perdamaian tercapai.<sup>1</sup> Tetapi Jepang menginginkan pengembalian keempat pulau Kuril Selatan sebagai prasyarat untuk mencapai suatu persetujuan perdamaian tersebut. Dalam Sidang Umum PBB 21 Oktober 1970, Jepang mengajukan tuntutananya kembali, tetapi Uni Soviet menolak, karena negara ini menganggap keempat pulau tersebut merupakan bagian dari gugusan Kepulauan Kuril yang menjadi wilayahnya.<sup>2</sup>

## HAKEKAT PERSENGKETAAN

Pada hakekatnya masalah sengketa kepulauan dan batas-batas teritorial ini mempunyai motivasi-motivasi yang meliputi baik kepentingan ekonomi, politik maupun keamanan dan kedaulatan. Selain itu perkembangan situasi regional maupun internasional turut mempengaruhi tingkah laku negara-negara yang bersengketa.

Persepsi negara terhadap meningkatnya peranan laut bagi pembangunan ekonomi cenderung mendorong sengketa-sengketa ini meningkat menjadi suatu sumber konflik yang lebih besar. Hal ini disebabkan makin majunya kemampuan teknologi untuk mengeksploitasi sumber-sumber daya laut baik hayati maupun nonhayati yang terdapat di dasar laut dan tanah di bawahnya serta air di atasnya. Diakunya hak-hak yurisdiksi negara-negara pantai terhadap landas kontinen dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) 200 mil untuk mengeksploitasi dan mengeksplorasi sumber-sumber daya laut tersebut makin memperkuat persepsi tersebut.

Seorang ahli geologi dari kelompok peneliti Universitas Tokai meramalkan bahwa potensi minyak di landas kontinen Asia Timur merupakan salah satu dari lima wilayah penghasil minyak terbesar di dunia.<sup>3</sup> Baik Taiwan, Jepang dan Korea Selatan sejak tahun 1970 telah mengadakan konsesi minyak di landas kontinen Laut Asia Timur.

Demikian pula landas kontinen Laut Cina Selatan, khususnya "offshore sedimentary basin" yang meluas dari pantai-pantai Serawak, Brunei, Sabah sampai ke pantai Vietnam Selatan, muara Sungai Mekong diperkirakan mempunyai kekayaan minyak yang sangat potensial.<sup>4</sup> Selain itu hasil perikanan Laut Cina Selatan mencapai 5 juta ton tiap tahun, dan diperkirakan akan meningkat dengan sebanyak 3 ton per tahun.<sup>5</sup>

1 Antara, 1 Pebruari 1979

2 Sinar Harapan, 26 Nopember 1979

3 Selig S. Harrison, *op. cit.*, hal. 175

4 Lim Jo Jock, *op. cit.*, hal. 42-43

5 Peter Polomka, *Ocean Politics in Southeast Asia*, (Singapore: ISAS, 1978), hal. 50

Baik kekayaan minyak dan sumber-sumber mineral lainnya maupun perikanan yang terdapat di perairannya, merupakan sumber energi dan pangan bagi setiap negara, terutama negara yang sedang melaksanakan pembangunan ekonomi dan modernisasi negaranya.

Cina dan Vietnam telah mengutamakan kepentingan penemuan sumber minyak dan kemudian mengeksploitasinya dalam rangka rencana pembangunan ekonomi mereka. Untuk membangun ekonomi negaranya yang hancur akibat perang selama 30 tahun, Vietnam yang kurang mempunyai sumber-sumber lainnya untuk diekspor sangat membutuhkan minyak tersebut. Dalam rangka ini, Vietnam telah mengadakan kontrak prospek penggalian minyak dengan negara-negara Comecon, yaitu Uni Soviet, Cekoslowakia, Bulgaria, Hungaria dan Polandia. Selain itu juga Vietnam berusaha melakukan hal yang sama dengan perusahaan minyak asing Barat lainnya, yaitu Deminex (Jerman Barat), AGIP (Itali), Bow Valley (Canada), Elf-Awuitaine (Perancis). Diperkirakan kemampuan minyak Vietnam mencapai 500.000-1.000.000 barrel per hari.<sup>1</sup>

Demikian pula Cina, pada awal Agustus 1979 mengadakan persetujuan dengan perusahaan-perusahaan asing untuk mengadakan penelitian seismik, yaitu Exxon, Philips, Union, Mobil, Amoco, Atlantic Richfield. Begitu pula dengan Jepang diadakan suatu konsesi yang besar, yaitu setelah ditandatangani perjanjian perdamaian dan persahabatan kedua negara 1978. Bagi Cina, minyak dan gas yang tersedia merupakan kepentingan ekonomi dan strategis yang khusus terhadap Jepang yang berusaha mengurangi ketergantungan minyaknya dari Timur Tengah. Jepang merupakan pasar yang sudah tersedia bagi minyak dan gas Cina. Dewan Nasional Perdagangan Cina—Amerika Serikat, memperkirakan produksi minyak RRC kira-kira 102 juta ton dalam tahun 1978 dan akan meningkat sekitar 178-232 juta ton dalam tahun 1985. Demikianlah dalam rangka Rencana Pembangunan Ekonomi Nasional Sepuluh Tahun (1976-1985)nya, RRC sangat membutuhkan teknologi dan keahlian pengelolaan (managerial skills) dari Jepang, Amerika Serikat dan negara-negara Barat, untuk melaksanakan modernisasi negaranya.<sup>2</sup> Oleh karena itu, baik Vietnam maupun RRC sangat berkepentingan dengan sumber-sumber daya laut yang terkandung di dalamnya.

Dari uraian di atas, dapat dilihat kepentingan ekonomi sehubungan dengan sumber-sumber daya laut di landas kontinen dan zona ekonomi

1 George Lauriat and Melinda Liu, *loc. cit.*, hal. 20; lihat juga Guy J. Pauker, "The Security Implications of Regional Energy and Natural Resource Exploitation", Richard H. Salomon Editor, *Asian Security of the 1980s: Problems and Policies for a Time of Transition*, (Santa Monica: The Rand Corporation, 1979), hal. 241

2 Guy J. Pauker, *op. cit.*, hal. 218-245

eksklusif, sehingga timbul masalah tuntutan terhadap landas kontinen. Sedangkan motivasi-motivasi politik, keamanan dan kedaulatan yang menjadi motivasi pokok di belakang sengketa-sengketa tersebut, pada hakekatnya sangat erat kaitannya dengan letak geografis kawasan dan pulau-pulau yang dipersengketakan. Selain itu latar belakang hubungan serta kenyataan politik yang berkembang di antara negara-negara yang bersengketa di kawasan ini turut mempengaruhi motivasi di atas.

Seperti diketahui letak perairan kawasan Asia Timur, khususnya Laut Cina Selatan merupakan jalur pelayaran yang sangat strategis, karena menghubungkan Samudera Hindia dan Samudera Pasifik melalui Selat Malaka dan menghubungkan Asia Timur dengan benua Eropa dan Afrika. Oleh karena itu jalur pelayaran ini banyak digunakan baik oleh armada niaga, tanker-tanker maupun oleh armada-armada laut negara-negara Jepang, Amerika Serikat dan Uni Soviet. Jepang menggunakannya bagi lalu lintas tanker-tanker minyaknya dari Timur Tengah. Sedangkan bagi Amerika Serikat jalur Laut Cina Selatan adalah salah satu dari empat jalur pelayaran alternatif bagi pelayaran tanker dan armada lautnya untuk pantai barat Amerika Serikat dari Teluk Persia. Demikian pula Uni Soviet menggunakan jalur pelayaran ini bagi armada laut dan niaganya dari pangkalan Wladiwostok ke Samudera Hindia.<sup>1</sup> Dengan demikian lokasi pulau-pulau yang terletak di wilayah Laut Cina Selatan itu juga mempunyai arti strategis yang penting karena terletak pada jalur pelayaran internasional. Arti strategis suatu kawasan perairan akan menyangkut kepentingan keamanan negara-negara pantainya di satu pihak dan kepentingan pelayaran internasional di lain pihak.

Untuk melihat sejauh mana hakekat persengketaan-persengketaan di atas dapat mengancam stabilitas dan perdamaian di kawasan ini, perlu diamati perkembangan percaturan politik internasional.

Sehubungan dengan sengketa Kepulauan Paracel dan Spratly yang melibatkan RRC, Vietnam, Filipina, Taiwan tampaknya RRC dan Vietnam mendapat sorotan utama akibat makin "tegangnya" hubungan di antara mereka dewasa ini. Sebenarnya benih ketegangan hubungan mereka telah dimulai dengan tuntutan batas-batas teritorial dan kepulauan-kepulauan di atas. Setelah RRC menduduki Paracel pada tahun 1974, Vietnam menduduki bagian Pulau-pulau Spratly tahun 1975, yaitu setelah kemenangannya terhadap Vietnam Selatan. Ketika Ketua Partai Buruh Le Duan pada bulan September 1975 berkunjung ke Peking, kedua negara ini tidak menandatangani komunike kerja sama. Hal ini disebabkan masalah sengketa kedua

<sup>1</sup> Lim Jo Jock, *op. cit.*, hal. 47

kepulauan tersebut. Sekembalinya kunjungan singkat Le Duan dari Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur awal Nopember 1975, harian Hanoi "Nhan Dan" mencantumkan sebuah peta tua di mana kedua kepulauan itu masuk wilayah Vietnam. Diberitakan juga penggunaan Paracel dan Spratly oleh Vietnam sejak awal abad 19.<sup>1</sup>

Hubungan RRC dan Vietnam makin menunjukkan perpecahan ketika Vietnam menjadi anggota Comecon dan menandatangani Perjanjian Kerja Sama dan Persahabatan dengan Uni Soviet tahun 1978. Kemudian dengan dilakukannya pengusiran orang-orang Cina (Hoa) bulan Mei tahun 1978 dari negaranya oleh Vietnam, Cina menuduhnya melakukan itu untuk menyenangkan Uni Soviet.<sup>2</sup> Setelah peristiwa ini Cina menarik mundur bantuan tenaga ahlinya dari negara tersebut. Puncak meningkatnya konflik kedua negara ini adalah penyerangan Vietnam ke Kamboja yang didukung Uni Soviet awal tahun 1979. Untuk menunjukkan dirinya tidak akan tinggal diam jika Vietnam "terlalu" mengancam keamanannya, maka RRC telah menyerang negara tersebut sebagai hukuman. RRC merasa dirinya terkepung oleh Uni Soviet yang menggunakan Vietnam sebagai alatnya.

Tetapi pada waktu yang sama di pihak RRC tampak perkembangan-perkembangan baru. RRC mulai mengadakan suatu perubahan dalam politik luar negerinya. Negara ini mengadakan Perjanjian Perdamaian dan Persahabatan dengan Jepang tahun 1978. Kemudian menormalisasi hubungan negaranya dengan Amerika Serikat tahun 1979 dan perkembangan terakhir menunjukkan kegiatan diplomatiknya ke negara-negara ASEAN tahun 1980 (kecuali Indonesia). Semua perubahan dan kegiatan yang dilakukannya di atas sebenarnya sangat erat kaitannya dengan perkembangan yang terjadi di Indocina. RRC merasa kuatir terhadap penguasaan Kamboja oleh Vietnam sebagai bagian dari strategi global Uni Soviet.

Ketegangan yang terjadi di antara negara-negara yang bersengketa, khususnya Vietnam dan RRC membawa pula pengaruh terhadap meningkatnya arti strategis kepulauan-kepulauan yang dipersengketakan. Bagi Cina arti strategis kepulauan tersebut makin meningkat setelah berakhirnya perang Vietnam tahun 1975 yang kemudian disusul dengan ditarik mundurnya armada Amerika Serikat dari wilayah ini. Dengan masuknya Vietnam menjadi anggota Comecon dan ditandatanganinya perjanjian perdamaian dan persahabatan kedua negara tersebut, RRC makin menguatirkan bahwa pada suatu saat Laut Cina Selatan akan menjadi suatu "danau" bagi Uni Soviet. Hal ini mungkin terjadi sebagai akibat tekanan atau kemungkinan serangan yang hebat dari RRC terhadap Vietnam di mana Uni Soviet pasti akan memberikan

1 Choon-Ho Park, *op. cit.*, hal. 31

2 Lim Jo Jock, *op. cit.*, hal. 31

bantuan kepada negara ini, terutama armada lautnya. Uni Soviet mengharapkan imbalan dari bantuannya ke Vietnam berupa fasilitas pangkalan di Cam Ranh dan Dan Nang. Faktor ini juga yang menyebabkan Uni Soviet mendukung tuntutan Vietnam terhadap kedua kepulauan itu.<sup>1</sup>

Selain itu RRC menyadari akan arti strategis kedua kepulauan tersebut dari pengalaman sejarah. Dua puluh tahun yang lalu armada RRC yang hebat dipusatkan pada pertahanan di timur laut dan Laut Kuning, sementara Laut Cina Selatan tidak diperhatikan. Situasi ini terus berlangsung sampai akhir-akhir ini karena Taiwan mengawasi Selat Taiwan menolak jalan masuk ke wilayah Laut Cina Selatan. Mengalirnya armada laut Amerika Serikat ke wilayah ini ketika perang Vietnam mencegah (memblok) setiap usaha langsung yang melaksanakan (mendukung) tuntutan-tuntutannya, kecuali ketika pengusiran Vietnam Selatan dari Paracel.<sup>2</sup>

Setelah penarikan mundur armada Amerika Serikat, RRC berusaha membangun suatu "dinding pertahanan" yang memanjang dari Paracel ke wilayah daratannya. Negara ini membutuhkan kedua kepulauan itu untuk mengadakan pengawasan dan pengintalan yang efektif terhadap wilayah sisi selatan yang secara tradisional selalu paling lemah.<sup>3</sup>

Di lain pihak Vietnam khawatir terhadap rencana RRC yang menggunakan Paracel untuk mengawasi wilayah sisi selatan ini, karena wilayah tersebut merupakan jalan masuk ke pelabuhan-pelabuhan Vietnam sebelah utara. Vietnam takut kalau-kalau RRC akan menggunakannya sebagai "batu loncatan" bagi hegemoni regionalnya.<sup>4</sup>

Sedangkan Filipina sehubungan dengan tuntutannya terhadap Spratly menyangkut kepentingan keamanan negara ini. Tuntutannya terhadap Spratly terutama berkepentingan untuk memperluas lingkaran pertahanannya guna menjaga jarak dengan Vietnam. Selain itu dari pengalaman sejarah pada waktu Perang Dunia II, Filipina makin menguatirkan keamanannya, karena pada waktu itu Jepang menggunakan kepulauan tersebut sebagai pangkalan untuk menyerangnya.<sup>5</sup>

Persengketaan penetapan batas-batas teritorial di Teluk Tonkin dan prospek penggalian minyak oleh konsesi-konsesi asing juga mempunyai arti politis

1 *Ibid.*, hal. 12; lihat juga *Asian Research Bulletin*, 30 April 1980, hal. 673

2 Lihat George Lauriat, "Another Coming Conflict of Comrades Ahead" *FEER*, 5 Oktober 1979, hal. 58

3 *Asian Research Bulletin, op. cit.*, hal. 673

4 *Ibid.*

5 *Ibid.*; lihat juga Bernardino Ronquillo, "Manila's Quest for Security", *FEER*, 25 Februari 1974



dan strategis. Persetujuan RRC dengan perusahaan minyak Amoco (Amerika Serikat) untuk mengadakan penelitian seismik di sebagian wilayah "segi empat" sebenarnya mengandung faktor politis yang bersifat ganda. Pertama, kehadiran perusahaan minyak Amerika Serikat dekat wilayah Laut Cina Selatan yang sedang dipersengketakan, secara efektif menggabungkan kepentingan negara ini dengan RRC dalam kasus meningkatnya sengketa teritorial yang sudah berlangsung lama. Kedua, hal ini merupakan pula suatu usaha yang halus dari Cina untuk mendahului harapan Vietnam yang menginginkan perusahaan minyak Amerika mengadakan penggalian minyak di wilayahnya. Sebelumnya Vietnam menginginkan kegiatan eksplorasi minyak Amerika di sebelah tenggara Ho Chi Minh, tetapi karena ada embargo yang dilakukan negara tersebut terhadapnya maka usaha ini macet.<sup>1</sup>

Vietnam memberikan reaksi keras terhadap tindakan RRC yang mengadakan persetujuan prospek penggalian minyak dengan Amerika di wilayah yang masih dipersengketakan. Vietnam melihat persetujuan tersebut sebagai usaha RRC untuk mendapat dukungan mereka dan menghadapkan mereka kepada suatu "fait accompli" jika terjadi suatu tindakan. Vietnam menganggap bahwa digunakannya konsesi penggalian minyak oleh perusahaan minyak asing di wilayah tersebut merupakan suatu pengakuan de facto terhadap penetapan batas teritorial yang masih dipersengketakan. Selain itu dengan konsesi tersebut, pelabuhan Vietnam sebelah barat laut Teluk Tonkin, Haiphong, dengan mudah dipatahkan oleh armada RRC yang dibangun dari Hainan ke Paracel.<sup>2</sup>

Sementara kedua negara di atas mengalami pertentangan mengenai sengketa Paracel, Spratly dan Teluk Tonkin, maka merekapun terlibat dengan negara-negara ASEAN mengenai batas-batas teritorial, khususnya landas kontinen (lihat Gambar 1). Tanggal 14 Juni 1976, RRC telah memprotes keras beroperasinya konsorsium minyak Swedia-Pilipina di wilayah Reed Bank. Dengan Malaysia, tuntutan RRC mencakup konsesi minyak di wilayah Tsengmu Reef. Demikian pula Vietnam terlibat mengenai penetapan batas laut dengan Indonesia, Muangthai dan Malaysia. Semuanya ini perlu diselesaikan untuk menghindari persengketaan di kemudian hari. Dengan terlibatnya negara-negara ASEAN di atas ini, maka kenyataan ASEAN harus diperhitungkan, apalagi jika mengingat negara-negara ini berada di kawasan yang letaknya paling dekat dengan kawasan sengketa Asia Timur.

Di Laut Cina Timur, selain masalah tumpang tindih yang akan terjadi akibat tuntutan landas kontinen RRC di wilayah ini, masalah tuntutannya

1 Lihat George Lauriat and Melinda Liu, *loc. cit.*, hal. 19

2 George Lauriat, *op. cit.*, hal. 58

terhadap Kepulauan Senkaku akan menimbulkan pertentangan dengan Jepang dan Taiwan yang juga menuntut kepulauan tersebut. Selanjutnya usahanya mengadakan hubungan "akrab" dengan Jepang, yang mempunyai latar belakang pertentangannya dengan Uni Soviet, juga mempengaruhi sikap-sikap Jepang dan Uni Soviet dalam persengketaan mereka terhadap Kepulauan Kuril.

Seperti diketahui, RRC dan Jepang menormalisasi hubungan mereka pada tahun 1972, dan pada waktu itu diusulkan suatu perjanjian perdamaian dan persahabatan kedua negara. Tetapi perundingan mengenai perjanjian ini mengalami kemacetan pada tahun 1975. Hal ini disebabkan RRC menginginkan dimasukkannya pasal "anti hegemoni" terhadap "suatu negara ketiga khusus" di dalamnya, sedangkan Jepang menolak. Pemerintah Jepang menganggap hal ini bisa menyinggung perasaan Uni Soviet.<sup>1</sup> Sampai akhir tahun 1977, perundingan masih mengalami kemacetan. Sebenarnya selain masalah "anti hegemoni", telah timbul pertentangan pendapat di kalangan Parlemen Jepang mengenai perjanjian tersebut sehubungan dengan masalah Senkaku. Di satu pihak "golongan anti perjanjian" menginginkan masalah Senkaku diselesaikan sebelum perjanjian dilaksanakan. Golongan ini yang cenderung pro-Uni Soviet atau pro-Taiwan merasa perlu waspada terhadap perjanjian tersebut. Tetapi di lain pihak "golongan yang pro perjanjian" mengemukakan bahwa masalah Senkaku terpisah dari perundingan perjanjian tersebut, sedangkan masyarakat bisnis Jepang umumnya sangat menginginkan perjanjian itu demi kepentingan ekonomi mereka.<sup>2</sup> Demikianlah perkembangan yang terjadi, sampai akhirnya terjadi insiden Senkaku pada pertengahan April 1978.

Pada pertengahan April 1978, hubungan RRC dan Jepang menjadi tegang karena terjadinya insiden di mana 80 kapal ikan RRC (sebagian daripadanya bersenjata) memasuki wilayah Senkaku. Dua bulan setengah kemudian (Juli), setelah insiden reda, perundingan perjanjian kedua negara dimulai lagi, dan tanggal 12 Agustus 1978 perjanjian perdamaian dan persahabatan RRC—Jepang ditandatangani di Peking.<sup>3</sup>

Sebenarnya timbulnya insiden Senkaku dan tercapainya perjanjian tersebut sangat erat kaitannya dengan motivasi-motivasi kedua negara.

Di dalam negeri Jepang, PM Fukuda mendapat desakan dari oposisi dan golongan penting dalam Partai Demokrasi Liberal (PDL) serta masyarakat

1 *Antara*, 11 Mei 1978

2 Lihat Daniel Tretiak, "The Sino—Japanese Treaty of 1978: The Senkaku Incident Prelude", *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 7, 1978, hal. 26; lihat juga *Indonesian Observer*, 18 April 1978

3 Daniel Tretiak, *op. cit.*, hal. 236

bisnis Jepang untuk menandatangani perjanjian tersebut. Begitu pula Amerika Serikat memberi "lampu hijau" untuk menandatangani. Sementara selama 1978, Jepang menghadapi tekanan RRC yang menginginkan perjanjian, pihak Uni Soviet tidak ragu-ragu untuk menentanginya. Tetapi sehubungan dengan sikap ini, Jepang percaya bahwa Uni Soviet tidak akan memperburuk hubungannya dengan Jepang, karena masih membutuhkan Jepang dalam eksplorasi dan pembangunan sumber-sumber mineral di Siberia, Soviet Timur Jauh. Uni Soviet akan mendapat beban berat jika melepaskan Jepang, karena sulit untuk menemukan penggantinya. Lagipula selama masalah teritorial ada di antara mereka, pihak Uni Soviet jelas lebih lemah. Keinginan Jepang untuk membicarakan tuntutannya terhadap keempat pulau di sebelah utara Hokaido, diremehkan. Hal ini menjauhkan Uni Soviet dari Jepang. Kepentingan Uni Soviet akan lebih diperhatikan jika negara ini dapat menerima tuntutannya terhadap kepulauan tersebut. Tetapi negara tersebut tidak memperdulikan hal ini, sementara RRC mendukung tuntutannya.<sup>1</sup>

Bagi RRC suatu perjanjian perdamaian adalah penting untuk mengimbangi strategi "pincer" (sepitan) Vietnam—Uni Soviet. Perjanjian ini tidak saja perlu untuk menggambarkan kekuatirannya terhadap Uni Soviet kepada negara-negara Asia lainnya, tetapi juga diam-diam dia ingin memperoleh dukungan Jepang bagi posisinya. Selain itu perjanjian ini menggambarkan pula kepentingan politik dan teritorial yang lebih tegas di Asia Timur Laut. Terhadap masalah-masalah teritorial yang dituntut RRC, Jepang dan Korea, negara ini ingin menegakkan pengaruhnya dan mengemukakan bahwa masalah teritorial akan dikonsultasikan mengenai setiap permasalahan.<sup>2</sup>

Oleh karena itu RRC merasa "terganggu" dengan "keseganan" Jepang terhadap penandatanganan perjanjian sehubungan dengan adanya golongan yang menginginkan penyelesaian masalah Senkaku dibicarakan terlebih dahulu. Negara ini menganggap tidak seharusnya masalah Senkaku dibicarakan terlebih dahulu, karena pemecahan masalah ini akan dibicarakan di masa yang akan datang. Faktor inilah yang sebenarnya menjadi latar belakang insiden tersebut. Pengiriman kapal-kapal ikan yang bersenjata ke wilayah Senkaku merupakan taktiknya untuk mengajak Jepang ke meja perundingan. Demikianlah perundingan perjanjian perdamaian dan persahabatan kedua negara dimulai lagi tanpa menyelesaikan terlebih dahulu masalah Senkaku.<sup>3</sup>

Tetapi walaupun demikian dalam rangka perundingan perjanjian ini, Jepang menyatakan kembali dengan tegas tuntutannya terhadap Senkaku.

1 *Ibid.*

2 *Ibid.*

3 *Ibid.*

RRC tidak mempunyai pilihan dan menerima dengan diam-diam posisi Jepang secara de facto. Bagi Jepang tuntutannya adalah sah dan tidak akan dipertaruhkan dalam menghadapi "fish boat diplomacy" untuk suatu perjanjian yang lebih diinginkan pihak RRC daripada pihak Jepang. Selain itu Jepang mengharapkan model perjanjian RRC—Jepang ini dapat dipertimbangkan oleh Uni Soviet dalam rangka menyelesaikan sengketa pulau-pulau yang ada di antara mereka.<sup>1</sup>

Sedangkan RRC, dengan terjadinya insiden Senkaku ini, ingin menunjukkan bahwa dia tidak akan membiarkan pihak-pihak lainnya yang memamerkan kekuatan mereka tanpa dibalas, terutama yang menyangkut sengketa di kepulauan di Laut Cina Selatan.

Setelah RRC dan Jepang menandatangani perjanjian mereka dan dinormalisasinya hubungan RRC—Amerika Serikat, Uni Soviet menunjukkan rasa tidak senangnya dengan meningkatkan perlengkapan dan latihan militernya di Shikotan. Negara ini telah menempatkan 2.000 pasukannya di wilayah ini. Menurut informasi "Japan Defence Agency" (JDA), secara keseluruhan terdapat 10.000-12.000 pasukan di ketiga pulau Etorofu, Kunashiri dan Shikotan.<sup>2</sup>

Dengan tindakannya ini Uni Soviet berusaha "memperingatkan" dan menakut-nakuti Jepang bahwa dia bermaksud untuk mempertahankan wilayahnya di Asia dan agar pihak lain yang menuntut wilayah tersebut mundur teratur. Jepang akan menghadapi "tanggung jawab yang serius" jika negara ini melibatkan diri dengan suatu aliansi militer.<sup>3</sup>

Tetapi pada saat yang sama, adalah cukup jelas bahwa Uni Soviet menginginkan peningkatan hubungan bilateral dengan Jepang berupa bantuan ekonomi dalam rencana pembangunan Siberia. Setelah insiden Shikotan reda, kedua negara mengadakan diskusi mengenai hubungan kerja sama pengembangan sumber-sumber mineral di wilayah tersebut. Tetapi tidak dicapai kata sepakat. Jepang memandang sikap Uni Soviet ini sebagai suatu indikasi bahwa negara ini bersiap untuk bersaing lebih kuat dengan Peking bagi perimbangan keuntungan ekonomi Jepang.<sup>4</sup>

Bagi Uni Soviet, Kepulauan Kuril mempunyai arti strategis yang penting. Dengan menguasai wilayah ini, maka praktis Laut Okhotsk yang terletak antar jazirah Kamchatka dan Kepulauan Kuril akan diawasi secara keseluruhan

1 *Ibid.*

2 Lihat Tracy Dahlby, "The Bear at Japan's Door", *FEER*, 12 Oktober 1979, hal. 16-17

3 *Ibid.*

4 *Ibid.*

olehnya. Laut Okhotsk akan menjadi "laut dalam" dia, sehingga dengan demikian armada lautnya tidak dapat diawasi oleh Jepang dan Amerika Serikat jika mereka akan keluar dari Wladiwostok ke Laut Pasifik, kecuali lewat Selat Tsusima.<sup>1</sup>

Jepang menginginkan kembali Kepulauan Kuril sebagai suatu kesatuan (integritas) wilayahnya yang juga menyangkut kepentingan keamanannya. Pembangunan perlengkapan militer di wilayah itu merupakan ancaman dari sebelah utara bagi Jepang, terutama apabila Uni Soviet membangun lapangan terbang permanen yang dilengkapi dengan radar.

Demikianlah masalah sengketa kepulauan di antara kedua negara ini telah menghambat dan mempengaruhi, tidak saja hubungan bilateral, tetapi juga perjanjian perdamaian kedua negara. Jepang mengumumkan bahwa peningkatan hubungan bilateral dan perjanjian perdamaian tergantung dari penyelesaian masalah teritorial, tetapi Uni Soviet menginginkan sebaliknya, yaitu perjanjian perdamaian terlebih dahulu, setelah itu baru penyelesaian masalah teritorial.

Dewasa ini terjadi perkembangan situasi politik dan militer yang terutama disebabkan karena peranan Uni Soviet (invasi Vietnam ke Kamboja, penyerangan RRC ke Vietnam) dan gerakan armada-armadanya di Asia Timur Jauh membuat Jepang cemas. Hal ini juga merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan timbulnya isu-isu dalam negeri Jepang mengenai masalah "pertahanannya".

## PROSPEK PENYELESAIAN SENGKETA

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa persengketaan yang timbul baik di Laut Cina Timur maupun Laut Cina Selatan meliputi persoalan yang berbeda, yaitu tuntutan terhadap landas kontinen dan kepulauan (pulau). Tetapi masalah tuntutan terhadap kepulauan (pulau) dapat mengkait pada tuntutan terhadap landas kontinen melalui dua cara: (1) pemilikan kepulauan (pulau) akan menimbulkan pemilikan terhadap landas kontinen kepulauan (pulau) tersebut; (2) adanya kepulauan (pulau) tersebut akan mempengaruhi pembagian dasar laut di antara dua atau lebih negara-negara pantainya.<sup>2</sup>

1 Lihat Max Kariso, "Kompetisi Kekuatan Angkatan Laut di Asia Timur dan Pengaruhnya terhadap Indonesia", *Dharma Wiratama*, No. 39/XIV/April/1979, (Jakarta: Seskoal), hal. 34

2 Lihat Roderick O'Brien, *South China Sea Oil, Two Problem of Ownership and Development*, (Singapore: ISAS, 1977), hal. 26

Di kedua kawasan tersebut di atas terutama Laut Cina Selatan, terdapat karang-karang, pulau-pulau kecil, termasuk pulau-pulau yang dipersengkatakan. Hal ini menyulitkan penetapan batas-batas landas kontinen (pembagian dasar laut). Keadaan ini bertambah rumit karena penerapan yang berbeda dari masing-masing negara (Cina dan Taiwan menganut prinsip landas kontinen sebagai "natural prolongation of the land territory", sedangkan Jepang tidak).

Untuk mencegah meningkatnya sengketa-sengketa di atas menjadi konflik terbuka, suatu pemecahan secara damai melalui prinsip-prinsip hukum internasional, khususnya hukum laut perlu ditempuh.

Dalam Konvensi Landas Kontinen 1958, ditetapkan prinsip penetapan batas landas kontinen di antara negara-negara pantainya, baik yang berhadapan maupun yang berdampingan (pasal 6). Dikemukakan bahwa penetapan batas ditentukan melalui persetujuan bersama. Jika persetujuan bersama tidak dicapai, penetapan batas ditentukan oleh garis tengah (median line) bagi yang berhadapan, dan garis jarak sama (equidistance line) bagi yang berdampingan, kecuali jika terdapat "keadaan khusus" (special circumstances). Kemudian apabila lebih dari dua negara terlibat dalam persengketaan, maka penerapan garis tengah tidak cukup jelas jika tanpa pengenalan (penggunaan) kriteria yang berdasarkan kepada "keadaan khusus".<sup>1</sup>

Jika salah satu negara (sebagian) dari negara-negara yang terlibat persengketaan, bukan peserta (tidak ikut menandatangani) konvensi, maka negara tersebut tidak terikat untuk menerima penerapan pasal 6, tetapi bagi negara tersebut dapat dipertimbangkan prinsip-prinsip hukum laut internasional di luar konvensi yang ditentukan apabila mereka mengajukan permintaan. Pengadilan tidak diminta untuk mengatasi situasi di mana pihak-pihak sama sekali gagal menyetujui suatu penetapan batas, dan di mana dia diminta melakukan suatu penetapan batas yang mengikat semua peserta. Dasar yang ditetapkan oleh pengadilan ialah bahwa setiap ketentuan harus menurut prinsip-prinsip keadilan (equitable), misalnya dengan cara-cara jarak sama (equidistance) atau dengan cara-cara lain yang mungkin berupa gabungan cara sesuai dengan keadaan wilayah yang bersengketa.<sup>2</sup>

Dengan demikian dalam masalah persengketaan mengenai penetapan batas-batas landas kontinen di Laut Cina Selatan maupun di Laut Cina Timur, prinsip-prinsip di atas dapat ditempuh, sesuai dengan situasi dan kondisi yang ada.

1 Lihat D.W. Greig, *International Law*, second edition, (London: Butterworth & Co, 1976), hal. 201-202; lihat juga Asnani Usman, "Masalah Batas Landas Kontinen Indonesia-Vietnam", *Analisa*, Tahun VIII, No. 8, 1979, hal. 722.

2 D.W. Greig, *op. cit.*, hal. 202

Dalam kasus sengketa teritorial di Laut Cina Timur mengenai penetapan batas landas kontinen antara Cina (RRC), Jepang dan Taiwan, Korea Selatan, terdapat faktor-faktor bahwa Jepang dan Cina bukan peserta Konvensi 1958. Cina dan Taiwan menganut "natural prolongation of the land territory", sedangkan Jepang menarik garis tengah batas landas kontinennya dari garis pangkal yang diukur dari Senkaku. Mengingat terdapatnya keadaan khusus, yaitu letak Kepulauan Senkaku dan bentuk geografis landas kontinen kedua negara, maka penyelesaian mengenai kasus ini dapat didasarkan atas putusan Mahkamah Internasional (International Court of Justice) tahun 1969 mengenai kasus Landas Kontinen Laut Utara. Dalam kasus ini Mahkamah Internasional bersedia mempertimbangkan bentuk-bentuk umum dari pantai-pantai negara yang bersangkutan maupun tanda-tanda khusus dan tak biasa, struktur geologis dan fisiografis, dan suatu tingkat proporsionalitas yang masuk akal. Tetapi pada umumnya, persetujuan-persetujuan bilateral yang telah dilakukan menunjukkan bahwa prinsip "equidistance" sebagai dasar dapat diterima dan diubah oleh keadaan-keadaan umum atau khusus untuk setiap kasus.<sup>1</sup> Dengan demikian baik Cina, Jepang, Taiwan dan Korea dapat mengadakan persetujuan multilateral di antara mereka atau mengadakan persetujuan bilateral masing-masing negara dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan di atas dan seperti halnya dengan kasus Landas Kontinen Laut Utara.<sup>2</sup>

Selanjutnya, sehubungan dengan sengketa-sengketa pulau di Laut Cina Selatan yang meliputi juga sengketa batas-batas landas kontinen dengan negara-negara pantai di wilayah ini, maka dalam hal ini masalah pemilikan pulau (kepulauan) adalah menentukan. Pulau-pulau yang dipersengketakan ini memungkinkan mereka (negara-negara yang bersengketa) untuk menuntut landas kontinen yang lebih luas dan menerapkan prinsip "mid-ocean archipelago".<sup>3</sup>

Berbeda dengan landas kontinen di Laut Cina Timur, di Laut Cina Selatan, landas kontinen Cina tidak merupakan "natural prolongation". Oleh karena itu Cina tidak merasa perlu menuntut landas kontinen berdasarkan prinsip ini, tetapi dengan berdasarkan kepada tuntutan terhadap kepulauan sebagai dasar untuk menuntut tidak saja landas kontinen tetapi juga laut teritorial dan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE). Demikian pula negara-negara yang terlibat sengketa di kawasan ini telah menuntut pulau-pulau tersebut.

1 Roderick O'Brien, *op. cit.*, hal. 38

2 Dalam kasus Laut Utara diadakan sejumlah persetujuan bilateral yang berdasarkan prinsip "equidistance" (Inggeris-Norwegia; Belanda-Inggeris; Denmark-Norwegia, Inggeris-Denmark; Belanda-Denmark); lihat D.W. Greig, *op. cit.*, hal. 201

3 Lihat DR. Hasjim Djalal, *Perjuangan Indonesia di Bidang Hukum Laut*, (Bandung; Penerbit Bina Cipta, 1979), hal. 84

Untuk melihat sejauh mana tuntutan-tuntutan ini mempunyai dasar hukum berdasarkan tuntutan masing-masing, maka menurut O'Connel ada beberapa cara untuk memperoleh wilayah, yaitu: pendudukan (occupation), hak-hak sejarah (historic rights), kedaluwarsaan (prescription), pertumbuhan (accretion), aneksasi (anexation), penyerahan (cession), dan pengambilalihan dalam perang (deballatio).<sup>1</sup>

Jika suatu negara perlu membuktikan haknya atas suatu wilayah yang tidak dimiliki oleh negara lain, maka dia mengadakan suatu analisa sejarah fakta-fakta pemukiman dan pengawasan secara terperinci. Kalau dia tidak berhasil membuktikan memilikinya secara terus menerus dalam pengertian di atas, maka negara tersebut tidak mempunyai kedaulatan. Hak atas wilayah yang sekali dikukuhkan tidak hilang karena ditinggalkan untuk sementara, meskipun dalam prakteknya "ditinggalkannya" (abandonment) ini mungkin merupakan suatu fakta bahwa pengukuhan itu tidak pernah terjadi. Lebih jauh hak terhadap suatu wilayah bisa diperoleh karena hak-hak sejarah dengan membatalkan ketentuan-ketentuan ini jika tidak ada oposisi yang berarti terhadap klaim tersebut.<sup>2</sup>

Suatu ciri lain dari kedaulatan atas tanah ialah bahwa kedaulatan tersebut dapat hilang jika ditinggalkan (dilepaskan), meskipun hal ini jarang terjadi. Sedangkan dihentikannya pemerintahan untuk sementara waktu tidak mengakibatkan hilangnya kedaulatan itu dengan sendirinya. Sulit dilepaskannya suatu wilayah akan berarti bahwa tuntutan itu lebih sering didasarkan atas kedaluwarsaan (prescription) yang diikuti dengan pendudukan yang nyata daripada atas hak (pemilikan) yang abstrak, atau bahkan atas aneksasi dengan kekuatan.<sup>3</sup>

Dengan ketentuan-ketentuan di atas yang diatur dalam hukum internasional, maka dapat dilihat dasar-dasar tuntutan dari negara-negara yang bersengketa. Sejauh mana ketentuan-ketentuan hukum internasional, khususnya hukum laut, dapat memecahkan masalah persengketaan di atas, sangat tergantung dari "itikad baik" negara-negara yang bersangkutan, yang pada gilirannya banyak ditentukan oleh latar belakang kepentingan nasional masing-masing.

Tetapi sehubungan dengan hal ini, adalah penting untuk mengingat bahwa arena internasional tidak mempunyai suatu "badan pembuat hukum" (law-making body) dan tidak memiliki suatu kekuatan untuk memaksakan setiap hukum. Penetapan hukum internasional hanya prinsip-prinsip yang

1 Lihat Roderick O'Brien, *op. cit.*, hal. 41, dikutip dari O'Connel, *International Law*, second edition, (London: Stevens & Sons, 1979), hal. 405-443

2 *Ibid.*, hal. 42

3 *Ibid.*



dipergunakan untuk memberi bimbingan kepada para politisi mengenai masalah-masalah internasional.<sup>1</sup>

## PENUTUP

Suatu persengketaan pulau (kepulauan) pada umumnya adalah masalah hukum. Tetapi karena pada saat ini terdapat elemen-elemen di luar hukum yang begitu rumit, maka timbul kecenderungan untuk membatasi peranan hukum internasional sebagai sarana untuk pemecahan masalah secara luas. Prospek secara hukum tidak menjamin pemecahan, baik karena hakekat masalah teritorial di Asia Timur, rumitnya persoalan, maupun karena ketentuan-ketentuan internasional dewasa ini belum dapat menampung masalah yang makin banyak timbul akibat timbulnya bangsa-bangsa yang baru merdeka.<sup>2</sup>

Oleh karena alasan-alasan ini, maka tampaknya penyelesaian sengketa yang harus ada dilihat dari aspek-aspek lainnya yang lebih relevan untuk ditempuh, paling tidak sebagai langkah pertama (dasar) untuk kemudian ditempuh prinsip-prinsip hukum internasional. Apalagi jika dilihat motivasi-motivasi yang ada di belakang sengketa itu.

Suatu perundingan yang diadakan dengan prospek tercapainya suatu persetujuan yang adil (fair) dan dapat diterima harus berasal dari "posisi tawar menawar yang adil" (equal bargaining position).<sup>3</sup> Tetapi semuanya ini sangat erat kaitannya dengan latar belakang kepentingan masing-masing negara dan perkembangan percaturan politik yang terjadi di kawasan ini.

Sejauh mana pertentangan-pertentangan yang ada di kawasan ini dapat diatasi secara damai atau kekerasan? Semuanya ini sangat ditentukan oleh persepsi bentuk-bentuk ancaman yang ada, yang pada hakekatnya sangat sulit untuk dipastikan, mengingat perkembangan percaturan politik internasional yang mudah berubah. Kawasan Asia Timur merupakan kawasan strategis yang menyangkut baik kepentingan-kepentingan negara-negara besar (Uni Soviet, Amerika Serikat dan Jepang) maupun negara-negara pantainya, sehingga perkembangan yang akan dianggap merugikan atau mengancam kepentingan pihak lain akan memancing timbulnya konflik terbuka.

Dewasa ini penyelesaian secara damai atas sengketa di wilayah Laut Cina Selatan sangat tergantung dari Cina dan Vietnam yang masing-masing merasa

1 *Ibid.*

2 Lihat Choon-Ho Park, *op. cit.*, hal. 34-36

3 Roderick O'Brien, *op. cit.*, hal. 43

terancam oleh pihak lain, ditambah dengan peningkatan peranan Uni Soviet di kawasan ini. Kesanggupan Vietnam untuk melepaskan diri dari "ketergantungannya" terhadap Uni Soviet dan menunjukkan semangat nasionalisme untuk tidak mau menjadi "satelit" bangsa lain (Uni Soviet) merupakan suatu langkah menuju atau untuk melanjutkan perundingan guna mencapai suatu persetujuan bersama mengenai sengketa-sengketa yang ada. Dengan demikian Cina tidak merasa dirinya terancam oleh pengepungan Uni Soviet melalui Vietnam. Hal ini dapat dicapai apabila Vietnam merasa dirinya bebas dari "ancaman" Cina. Demikian pula dalam hubungan dengan negara-negara ASEAN yang terlibat, dapat dicapai suatu persetujuan yang dapat diterima oleh masing-masing pihak, jika Cina dan Vietnam menunjukkan keinginan untuk mengembangkan suatu hubungan baik.

Dalam kasus sengketa Senkaku, Takeshima dan Danjo serta Kuril yang melibatkan Cina, Jepang, Taiwan, Korea Selatan dan Uni Soviet, penyelesaian masalah sengketa ini juga ditentukan oleh kepentingan-kepentingan hubungan yang ada di antara mereka.

Tentu, persetujuan-persetujuan yang akan dicapai cukup sulit, mengingat bermacam-macam motivasi yang ada di belakang sengketa tersebut. Tetapi kebutuhan akan perdamaian untuk dapat mengadakan hubungan baik demi kepentingan pembangunan ekonomi masing-masing negara tersebut kiranya merupakan pertimbangan yang dapat mendorong ke arah suatu persetujuan.

BHAKTI - DHARMA - WASPADA

AKADEMI  
POLISI  
KEPOLISIAAN