

BAB IV

KEBIJAKAN LUAR NEGERI YANG BERTOLAK BELAKANG SEBAGAI INSTRUMEN UNTUK MEWUJUDKAN KEPENTINGAN NASIONAL

Setelah melalui dua bab yang masing-masing menjelaskan dua hal yang berbeda, yakni ranjau dan signifikansi historisnya dalam hubungan internasional serta fluktuasi tingkah polah Amerika Serikat dalam menyikapi persoalan internasional mengenai ranjau, maka bab ini akan membahas bagaimana sikap Amerika Serikat yang kadang kala bertentangan satu dengan yang lain ini bisa dibaca melalui kacamata teoritis sesuai dengan kerangka teori yang telah dipaparkan pada bab awal .

A. Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat dalam Isu Ranjau Darat

Dalam bab pertama, telah dikemukakan bahwasanya kebijakan luar negeri, dalam pengertiannya yang paling mendasar adalah strategi atau rencana tindakan yang dibentuk oleh para pembuat keputusan suatu negara dalam menghadapi Negara lain atau unit politik internasional lainnya, yang dikendalikan untuk mencapai kepentingan-kepentingan nasional spesifik .

Kebijakan luar negeri Amerika Serikat mengenai ranjau, berdasarkan pemaparan pada bab-bab sebelumnya, bisa dipecah menjadi dua poin:

1. Amerika Serikat enggan menandatangani Ottawa Process sebagai perjanjian terpenting yang mengantarkan negara-negara untuk bekerja bersama membasmi ranjau darat yang berada didalam wilayah yurisdiksi mereka.
2. Namun secara ironik, Amerika Serikat berkontribusi banyak dalam membiayai *Mine Action Funding* yang dilakukannya secara internasional!

Kedua kebijakan tersebut berjalan berkorelasi dalam pola yang ironik, bagaimana sebuah aktor yang selama lebih dari 13 tahun terus-terusan menolak meratifikasi perjanjian atas pembasmian Ranjau Darat namun selama waktu yang sama juga terus-terusan memberi bantuan untuk membasmi ranjau. Amerika Serikat bisa saja mengatakan sesuatu yang logis, misalnya menyampaikan bahwa mereka tak sepakat dengan prosedur dan ketentuan-ketentuan *Ottawa Process*, atau menyampaikan secara terang-terangan dan konsisten bahwa mereka tidak sepakat atas dihancurkan ranjau disetiap Negara. Tetapi ini tidak dilakukan oleh Amerika Serikat.

B. Kepentingan Nasional Amerika Serikat dalam Isu Ranjau Darat

Keberadaan dua fakta tersebut, yakni Penolakan terselubung Amerika Serikat terus-menerus namun secara langsung membantu Negara lain untuk menghilangkan ranjau mereka, ditengarai fakta bahwa Amerika Serikat masih terus melakukan upaya-upaya pengembangan dan produksi Amerika Serikat, meskipun kadang diselubungi oleh moratorium-moratorium, yang seringkali tidak konsisten. Mengarah pada satu hipotesa, yakni Amerika Serikat sebenarnya tengah berupaya mewujudkan kepentingan nasional mereka yakni melindungi Industri Ranjau dalam negerinya. Setelah melalui penjabaran fakta di dua bab sebelumnya, Hipotesa ini telah menjelma menjadi sebuah penjelasan teoritik tentang bagaimana Amerika Serikat meluncurkan dua kebijakan luar negeri yang terlihat enigmatik, ironik, dan saling bertolak belakang, untuk melindungi kepentingan nasional mereka yang sinambung.

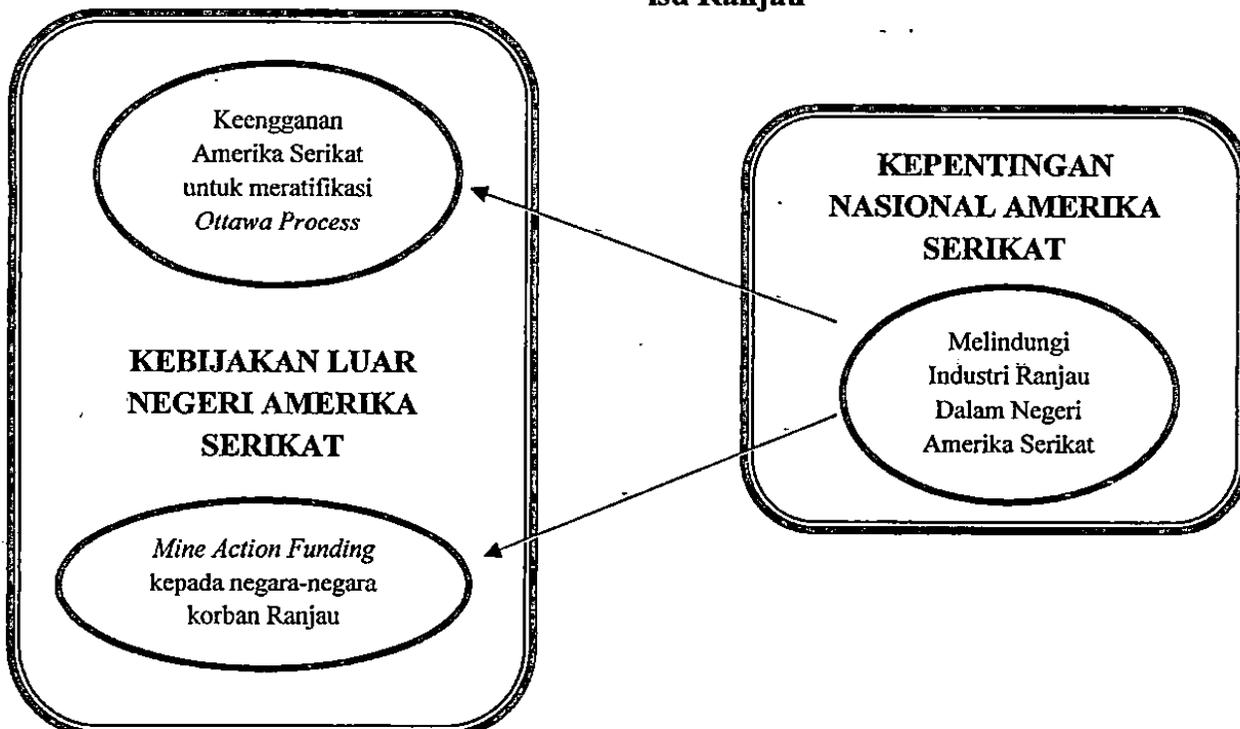
Amerika Serikat terbukti masih memiliki Industri Ranjau dalam negeri yang aktif. Pemerintah menganggarkan 1,1 milyar US dollar dalam upaya pengembangan dan produksi ranjau darat selama rentang tahun 2006 – 2013. Dalam pada itu, telah diproduksi juga 1.325 unit IMS dan pada tahun 2010 saja, 147 ranjau Spider telah diproduksi dan akan terus berlanjut, belum lagi ditambah cadangan ranjau yang ditimbun di gudang militer Amerika Serikat sejumlah 10,4 juta unit hingga tahun 2009.³⁴ Hanya sesekali arus produksi ini diselangi moratorium-moratorium yang,

³⁴http://www.themonitor.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=2009&pqs_type=1

pada akhirnya juga tidak terbukti aplikasinya, karena sangat tergantung pada siapa yang *in charge*, dan rezim siapa yang sedang memimpin. Ambil contoh waktu Bush naik menggantikan Clinton, semua moratorium yang dibuat dibaurkan oleh kebijakan luar negeri *a la* Bush. Dua kebijakan luar negeri yang saling bertolak belakang ini, secara sinergis bekerja sama untuk mewujudkan kepentingan nasional berupa perlindungan terhadap Industri Ranjau negeri Amerika Serikat tersebut. Sejalur dengan kerangka berpikir sederhana yang diajukan oleh Plano dan Olton pada bab awal skripsi ini, kebijakan luar negeri yang tengah dilancarkan oleh Amerika Serikat sejauh ini adalah untuk mewujudkan tujuan nasional spesifiknya, yang terwujud dalam terminologi kepentingan nasional, dalam hal ini: Industri Ranjau dalam negeri. Seperti yang tergambar dalam diagram berikut.

Diagram 4.1

Peta Kebijakan Luar Negeri dan Kepentingan Nasional Amerika Serikat Dalam isu Ranjau



Kepentingan nasional, sesuai pengamatan Scott Burchill, dapat dipakai untuk membentuk *political behavior* berupa kebijakan luar negeri yang sedemikian rupa sehingga menjadi bentuk serupa dengan tabel diatas. Argumentasi Burchill pula yang membuktikan bahwa Industri Ranjau Amerika Serikat adalah *analytical tool* yang strategis untuk mempengaruhi muncul kebijakan luar negeri seperti yang dikemukakan berikut:

*"In the discourse of International politics, the concept of 'the national interest' is commonly employed in two separate, though related ways. It is used to shape political behaviour, by serving as a means of defending, opposing or proposing policy. And it is employed by students of international relations as an analytical tool for describing, explaining and assessing the adequacy of nation's foreign policy."*³⁵

Sebuah argumentasi dari Hedley Bull mengungkapkan betapa pentingnya untuk mengetahui kepentingan nasional sebuah negara (yang dikategorikan sebagai aktor) dalam menganalisa kebijakan/tindakan luar negerinya.

"Thus the idea of interest is an empty or vacuous guide, both as to what a person does do and as to what he should do. To provide such a guide we need to

³⁵ Burchill, Scott (2005) "The National Interest in International Relations" *The National Interest*

know what ends he does or should pursue, and the conception of interest in itself tells us nothing about either”³⁶

Sampai disini, jelas bahwa kebijakan luar negeri Amerika Serikat mengenai ranjau darat dengan tidak meratifikasi *Ottawa Process* sementara mengalirkan *Mine Action Funding* sedemikian besarnya sebenarnya tidaklah ironik apalagi bertolak belakang satu sama lain, apabila dilihat dari kacamata kepentingan nasionalnya.

Dengan menolak *Ottawa Process*, Amerika Serikat bisa terus memperpanjang umur industri ranjau dalam negerinya tanpa ada desakan-desakan legal dari konvensi internasional apapun. Sebab apabila Amerika Serikat sampai meratifikasinya, maka industri mereka akan tersendat seiring dengan diharuskannya mereka untuk menerapkan ketentuan-ketentuan yang diputuskan dalam konvensi tersebut. Upaya lain dilakukan oleh Amerika Serikat yakni lewat *Mine Action Funding*, dimana Amerika Serikat lewat berbagai kebijakan dan lembaga baik pemerintah maupun non pemerintah memberi bantuan pada negara korban-korban ranjau (yang mencapai angka 83 juta US dollar dan melingkupi 31 negara penerima pada tahun 2008). Hal ini juga dilakukan untuk mengurangi tekanan Negara-negara korban ranjau kepada Amerika Serikat agar ia menghentikan industri ranjaunya. Dengan memberikan bantuan, Amerika Serikat secara tidak langsung sedang mengajak negara-negara tersebut untuk merangkaikan semacam *mutual understanding* diantara mereka,

berkesinambungan berdasarkan kondisi lapangan untuk menghilangkan ranjau darat, dan sebagai timbal baliknya, negara-negara *recipients* tersebut (sebaiknya) tidak menuntut dan mendesak Amerika Serikat untuk menutup industri ranjau dalam negerinya. Kedua kebijakan luar negeri tersebut, sekali lagi, adalah untuk melindungi Industri ranjau dalam negeri Amerika Serikat.

C. Keuntungan Bagi Amerika Serikat dengan Tidak Meratifikasi Ottawa Process

Meratifikasi *Ottawa Process* berarti memasukkan diri kedalam sebuah norma dan institusi baru. *Ottawa Process* memiliki norma dan aturan sendiri dimana setiap ratifikator harus melaksanakan norma tersebut. Demikian pula dengan eksistensi *Ottawa Process* sendiri sebagai sebuah institusi atau rezim internasional yang sedikit banyak memiliki kuasa untuk menyuntikkan pengaruh secara legal kedalam kebijakan domestik ratifikatornya.

*"One difference between "norm" and "institution" (in the sociological sense) is aggregation: the norm definition isolates single standards of behavior, whereas institutions emphasize the way in which behavioral rules are structured together and interrelate (a "collection of practices and rules")."*³⁷

³⁷ Finnemore, Martha & Sikkink, Kathryn "International Norms Dynamic and Political Change" dalam Jurnal "International Organization" Vol. 52, No. 4 terbit pada musim panas tahun 1998. Hal 1

Norma melahirkan sebuah standar bertingkah-laku yang pastinya harus diikuti oleh ratifikatornya. Bila Amerika Serikat sampai melakukan itu, berarti ia harus turut melenyapkan semua proyek dan persediaan ranjau darat dalam negerinya, dan itu nyata-nyata bertentangan dengan apa yang mereka rancang dan bangun selama ini. Sementara dalam pengertiannya sebagai institusi, *Ottawa Process* berarti mengandung aturan bertingkah yang diatur secara bersama, dalam mekanisme tersebut, Amerika Serikat memang punya kans untuk mempengaruhi negara-negara lain sesuai keinginannya, tetapi apakah hal tersebut sebanding dengan kemungkinan negara-negara partisipan lain untuk mempengaruhi Amerika Serikat yang jauh lebih besar. Bagaimanapun, Amerika Serikat hanya satu negara dan ada ratusan partisipan lain. Dan didalam *Ottawa Process*, semua partisipan secara legal hanya memiliki hanya satu suara. Sehingga Amerika Serikat tetap akan menghadapi forum yang riskan dimana kepentingan nasional mereka justru terancam tidak akan tercapai.

Dalam *Article 1* hasil keputusan *Ottawa Process* dipaparkan tiga hal penting yang harus dipatuhi oleh sesiapaapun pihak yang meratifikasi. *Article 1* adalah pasal yang mengatur tentang kewajiban mendasar (*General Obligations*)

1) *Each States Party undertakes never under any circumstances:*

a. *To use anti-personil landmines;*

b. *To develop, produce, otherwise acquire, stockpile, retain, or transfer to*

c. *To assist, encourage or induce, in anyway, anyone to engage in any activity prohibited to a State Party under this convention.*

2) *Each State Party undertakes to destroy or ensure the destruction of all anti-personnel mines in accordance with the provision of this convention.*³⁸

Meskipun Amerika Serikat tetap berdalih bahwa mereka sudah meninggalkan *anti-personnel mines* dan menyebutnya sebagai sesuatu yang usang dengan sebutan *dumb-mines*, dan memperkenalkan *smart-mine* sebagai alternatif baru yang selain tidak sebrutal *dumb-mine*, juga tidak terliput dalam *General Obligations* hasil keputusan *Ottawa Process*. Tetapi kemudian dalam awal *Article 2*, didefinisikan bahwa ranjau yang dilarang adalah ranjau yang “*designed to be exploded by the presence, proximity of contact of a person and that will incapacitate injure or kill one or more persons*”.³⁹

Definisi yang tercantum dalam Pasal 2 tersebut menguatkan bahwa sejauh apapun Amerika Serikat memodifikasi nama produk ranjaunya, dalam hal ini dengan melahirkan klasifikasi *dumb-mine* dan *smart-mine* serta mengklaim bahwa mereka tengah bertransformasi dari penggunaan tipe *dumb* ke tipe *smart*, tetapi secara

³⁸ Hasil Keputusan Ottawa Process, diakses dari <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Treaty-Text-in-Many-Languages/English> (pada tanggal 15 November 2010, pukul 15.50 WIB)

³⁹ Hasil Keputusan Ottawa Process, diakses dari <http://www.icbl.org/index.php/icbl/Treaties/MBT/Treaty-Text-in-Many-Languages/English> (pada tanggal 15 November 2010, pukul 15.50 WIB)

definitif, *smart-mine* tetap saja dilarang karena ia dirancang untuk melukai orang dan itulah sebenarnya dilarang oleh *Ottawa Process* secara prinsipil.

Apabila sampai menandatangani *Ottawa Process*, maka Amerika Serikat harus rela untuk:

- Menghapuskan kontrak senilai lebih dari 5 juta US dollar yang telah disepakati kedua belah pihak antara Pemerintah (diwakili oleh Departemen Keamanan) dan perusahaan-perusahaan besar seperti Alliant Techsystem, Foster-Miller Company, dan 45 perusahaan lainnya yang telah dikontrak.
- Membiarkan dana penelitian, pengembangan, dan produksi yang telah terpakai sejauh ini terbuang percuma, dengan angka yang mencapai lebih dari 500 juta US dollar.
- Menghancurkan lebih dari 11 juta unit ranjau mereka, termasuk yang masih terparkir di Korea Selatan.
- Menutup Industri ranjau dalam negeri, yang akan berdampak pada menipisnya stok cadangan senjata dan akan berimbas panjang. Bisa saja ini akan membuat cacat *Military Industrial Complex* yang selama ini berperan besar dalam mekanisme pengambilan keputusan di Amerika Serikat. terlepas dari semua itu, industri ranjau dalam negeri adalah hal yang paling vital dalam semua manufaktur otomatisnya ini

D. Strategi Amerika Serikat di balik Mine Action Funding

Mine Action Funding yang digalakkan oleh Amerika Serikat dan telah mencakup banyak sekali Negara *recipients* ini tentunya bukanlah sebagai sebuah tujuan akhir melainkan adalah sebuah sarana untuk membentuk semacam kerjasama asimetris. Secara langsung, *Mine Action Funding* tidak menuntut timbal balik material secara langsung, namun bentuk bantuan semacam ini dirancang Amerika Serikat untuk berakhir sebagai sesuatu yang hegemonik.

*“Hegemonic leadership can help to create a pattern of order. Cooperation is not antithetical to hegemony; on the contrary, hegemony depends on a certain kind of asymmetrical cooperation, which successful hegemons support and maintain”*⁴⁰

Argumentasi Keohane memetakan bahwa kerjasama asimetris bisa berujung pada sebetulnya hegemoni dimana hegemon bisa mencapai sesuatu yang diinginkan. Dalam kasus ini, kerjasama asimetris terjadi ketika Amerika Serikat menggelar *Mine Action Funding* tanpa pamrih secara langsung dan tidak mengkonversinya kedalam bentuk hutang luar negeri. Negara-negara *recipients*, secara fenomenologis, dibantu secara cuma-cuma untuk menyelesaikan persoalan ranjau darat dalam negeri mereka. Efek yang diharapkan oleh Amerika Serikat adalah adanya semacam kelembaman

⁴⁰ Keohane, Robert O, 1984, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton University Press, Chichester, Hal. 49.

tingkah, terutama dari negara-negara penerima *Mine Action Funding* sehingga mereka menjadi tidak getol dalam melobi dan mempengaruhi Amerika Serikat untuk menghentikan manuver ranjau dalam negerinya.

Amerika Serikat memutar jalan belakang untuk merangkul negara-negara *recipients* (yang notabene sudah meratifikasi Ottawa Process) agar menjadi “hormat” pada Amerika Serikat “secara moral”. Bukankah “secara moral” adalah salah satu kriteria mendasar yang menyusun praktik hegemoni?⁴¹ “penghormatan secara moral” ini kemudian akan mengurangi tekanan dari negara-negara *recipients* sehingga Amerika Serikat tetap bisa melapangkan jalan untuk meneruskan industri ranjau dalam negerinya. Memang tidak ada jaminan bahwa negara-negara yang sudah dibantu harus mengurangi tekanan pada Amerika Serikat, tetapi ada sebetulnya kebijakan *carrot and stick* kecil dalam mekanisme *Mine Action Funding* ini, dimana negara penerima dana yang dinilai tidak suportif terhadap keinginan Amerika Serikat dicoret dari daftar penerima dan tahun depan tidak diberikan lagi. Sebagai contoh, Malawi pernah dicoret dari daftar penerima *Mine Action Funding* sebab keberpihakan Malawi yang kuat pada Norwegia, yang notabene adalah salah satu figur penting dalam *Ottawa Process*.

Bukan harmoni yang ingin dicapai Amerika Serikat lewat *Mine Action Funding*, melainkan keuntungan sepihak lewat pengorbanan berupa dana yang disumbangkan untuk membantu Negara-negara korban ranjau. laporan terbaru ICBL

⁴¹ <http://www.english.emory.edu/Behr/becamey.html> (diakses pada tanggal 16 November 2010)

pada tanggal 18 Oktober 2010 menunjukkan bahwa sebanyak 118 juta US dollar telah digelontorkan lewat program *Mine Action Funding* ke 35 negara pada tahun 2009 saja. Belum lagi lewat USAID Patrick Leahy War Victims Fund yang mencapai lebih dari 6 juta US dollar. Total dana yang dihabiskan Amerika Serikat untuk program *Mine Action Funding* sejak tahun 2005 hingga 2009 adalah 449,9 juta US dollar.⁴² Tentu jumlah yang sangat besar namun belum seberapa dibandingkan dengan keuntungan yang akan didapatkan Amerika Serikat jika strategi terselubung mereka dibalik *Mine Action Funding*, kelak berhasil. Strategi yang masih terus dijalankan ini sebenarnya bekerja sesuai dengan yang diharapkan sejauh ini, sampai pada akhir tahun 2010, Amerika Serikat masih saja melenggang dengan rencana pengembangan ranjau darat mereka hingga tahun 2013 tanpa ada tekanan berarti dari manapun, apalagi dari negara-negara *recipients* yang jumlahnya lebih dari 50 negara, lebih dari sepertiga ratifikator *Ottawa Process*.

Sekali lagi, *Mine Action Funding* digelar oleh Amerika Serikat sebagai instrumen untuk mengurangi tekanan-tekanan langsung, khususnya bagi negara *recipients*, kepada Amerika Serikat agar menghentikan industri ranjau darat dalam negerinya, sehingga industri tersebut bisa tetap berlangsung. Sebuah strategi yang brilian.

⁴² http://www.the-monitor.org/index.php/en/display/region_profiles/theme/210 (diakses 14 Desember 2010)

E. Kepentingan Nasional yang Harus Dilindungi Oleh Amerika Serikat

Di sini, Amerika Serikat punya serangkaian industri ranjau dalam negeri yang harus ia lindungi via dua kebijakan luar negerinya tersebut. Lingkaran industri ini meliputi aspek produksi (termasuk penelitian dan pengembangan) dan persediaan (stok) ranjau darat di negeri itu.

1. Produksi Ranjau Darat Amerika Serikat

Berdasarkan laporan ICBL, Amerika Serikat memproduksi empat juta ranjau antipersonil baru antara tahun 1985 sampai 1996. Hal ini tentunya sejalan dengan keengganan mereka meratifikasi segala konvensi yang ‘galak’ mengenai ranjau. Tahun 1996, Presiden Clinton mengumumkan bahwa Amerika Serikat telah berhenti memproduksi ranjau antipersonil (yang mereka sebut *dumb-mines*), tetapi tetap melanjutkan produksi ranjau jenis terbaru mereka, yang dinamai *smart-mines*.

Tidak memproduksi bukan berarti memusnahkan, Amerika Serikat tetap menimbun (*stockpiling*) ranjau antipersonil mereka tetapi tak lagi menambah produksinya. Secara resmi Amerika Serikat menghentikan produksi ranjau jenis ini. Mereka bisa saja memproduksi, tetapi terlebih dahulu harus menghancurkan stok ranjau antipersonil yang lama.

Secara historis, Amerika Serikat adalah salah satu produsen ranjau terbesar di dunia, mereka memproduksi puluhan juta unit ranjau terhitung sejak tahun 1970.

Produk ranjau andalan Amerika Serikat terdiri dari 12 macam, 6 diantaranya ranjau

antipersonil tipe dumb-mine, diantaranya M2A1/M2A4, M3, M14, M16/M16A1/M16A2, M18/M18A1 (Claymore), dan tipe M26. Dan 6 lainnya termasuk tipe smart-mine, yakni ADAM M692/M731, Volcano M87/M87A1, GEMSS M74, PDM M86, MOPMS M131, dan Gator CBU-89/CBU-78. Ciri khas ranjau buatan Amerika Serikat adalah daya bunuh mereka yang rendah. Sebab secara taktis, ranjau-ranjau buatan mereka memang diperuntukkan untuk melumpuhkan lawan atau menghalau iring-iringan. Metode peletakannya juga tidak menggunakan tangan, melainkan disebar dari pesawat/helikopter.

Sejak awal, tak ada perusahaan tertentu yang bertanggung jawab atas produksi ranjau ini. Pemerintah biasanya menekan kontrak dengan salah-satu perusahaan besar, seperti Alliant Techsystems, yang kemudian membeli *spare-part* kepada perusahaan-perusahaan lain. *Finishing* dan desain akhir akan dilakukan oleh operator yang dimiliki/dikontrol langsung oleh pemerintah, seperti Gator and Volcano Mine Systems.⁴³

Dalam laporannya pada tahun 1997, Human Rights Watch mencatat sebanyak 47 perusahaan pernah terlibat dalam produksi ranjau di Amerika Serikat baik itu dibidang perakitan, produksi *spare-part*, sampai pada distributor. Jumlah ini dua kali lipat lebih banyak dibanding laporan *Department of Defense* (Departemen Keamanan Amerika Serikat). dalam perkembangannya, sebanyak 19 perusahaan bersedia menghentikan keterlibatan mereka dalam produksi ranjau. Bahkan ada beberapa

⁴³http://www.themonitor.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=1999&pqs_type=l
m&page_report=usa&page_section (diakses pada tanggal 18 November 2010). L. 21-22-11-2010

perusahaan yang malah beralih-gerakan menjadi produsen alat-alat pembasmi ranjau. Perusahaan ini seperti Ensign-Bickford, Lockheed Martin, dan Raytheon. Meski demikian, Amerika Serikat masih tetap punya cadangan ranjau yang sangat banyak. Laporan pemerintah pada tahun 1997 mencuatkan angka ranjau yang masih dimiliki Amerika Serikat.

Tabel 3.1

Tabel Produksi Ranjau Darat Amerika Serikat⁴⁴

Jenis Ranjau	Jumlah
ADAM	9.516.744 unit
PDM	16.148 unit
Gator (USAF)	237.556 unit
Gator (USN)	49.845 unit
Volcano	107.160 unit
MOPMS	9.184 unit
GEMSS	76.071 unit
M14	733.093 unit
M16	553.537 unit
Claymore	973.932 unit
Total	12.273.270 unit

Laporan ICBL pada tahun 2001 menunjukkan bahwa Amerika Serikat ternyata masih memproduksi ranjau darat tipe Volcano M87A1 yakni ranjau *antitank* di Lone Star Armu Ammunition Plant Texarkana, Texas, produksi ini masih juga digawangi oleh Pemerintah yang mengontrak The Day and Zimmerman Company.

⁴⁴ Harry Hambric and William Schneck, "The Antipersonnel Mine Threat: A Historical Perspective,"

Produksi tersebut belum apa-apa dibandingkan dengan produksi *smart-mine* yang sering disebut Pemerintah Amerika Serikat sebagai usaha alternatif untuk menemukan pengganti ranjau. Dalam bahasa militer, prinsip kerja *smart-mine* ini terbagi kedalam beberapa tipe: *Pertama*, RADAM (Remote Area Denial Artillery Munition), yakni penggabungan antara teknologi ranjau anti personil ADAM (Area Denial Artillery Munition) dan teknologi RAAM (Remote Anti-Armor Mines), kedua prinsip kerja tersebut dimampatkan kedalam benda seukuran 155 milimeter. Dalam kode militer, RADAM juga biasa disebut dengan tipe M1023 1024/1025/1026.⁴⁵ Amerika Serikat sangat serius dalam mengembangkan ranjau tipe ini, hal itu bisa kita amati dari keseriusan mereka menganugerahkan funding pada riset dan pengembangannya. *Kedua*, NSD-A (Non Self-Destructive Anti Personnel Mine Alternative), yang khusus dirancang untuk menggantikan dumb-mines. Tahun 2002, Pemerintah mengontrak perusahaan Textron System untuk mengelola pengembangan ranjau jenis ini dengan kontrak sebesar 1,1 juta US dollar. Dan kontrak dengan Alliant Technosystems sebesar 1 juta US dollar. *Ketiga*, Selain mengembangkan 2 *track* sebelumnya (RADAM dan NSD-A), Amerika Serikat juga mengontrak beberapa perusahaan untuk penelitian smart-ranjau secara detil untuk melihat kemungkinan apa saja yang bisa dicapai lewat teknologi smart-mines tersebut. Foster-Miller Company dikontrak untuk *tactical self-healing munitions* dengan nilai kontrak 816.179 US dolar pada tahun 2001. Tahun 2002, tiga kontrak lain dengan tujuan

⁴⁵ <http://www.globalsecurity.org/military/systems/munitions/radam.htm> (diakses pada tanggal 9

serupa diluncurkan kepada Ensign-Bickford Aerospace and Defense Company, Quantum Mechanics, dan Ball Aerospace and Technologies. Bahkan pada bulan November 2001, Pentagon mengusulkan pembuatan *track* baru yang khusus menangani riset dibidang *mixed-system* antara ranjau antipersonil dan ranjau antitank, dan akhirnya dikabulkan oleh pemerintah pada masa rezim Bush.

Berikut ini adalah tabel yang menggambarkan perkembangan di lima tahun pertama Amerika Serikat dalam bereksperimen dengan tipe ranjau yang mereka yakini tak sekejam sebelumnya.

Tabel 3.2

Pengembangan dan Penelitian Smart-Mine Amerika Serikat Tahun 1999 – 2004

	Nama	Th. 1999	Th. 2000	Th. 2001	Th. 2002	Th. 2003	Th. 2004
Track 1	RADAM	0	8.187	0	39.000	0	0
Track 1	NSD-A	13.856	14.834	36.088	1.114	27.005	22.522
Track 2	Self-healing Minefield	6.971	6.971	10.522	10.281	8.180	5.000
Track 3	Mixed System Alternative	0	0	22879	13.538	30.591	31.471
Track 3	Component Technologies	0	19.054	2.292	2.845	2.796	3.015
	Intellegent Mines	0	0	0	8.842	0.0	27.026
Total		20.827	49.046	71.781	75.620	68.572	80.024

Selain itu, Amerika Serikat juga memproduksi ranjau darat lain yang disebut tipe “Spider” yang diproduksi dengan klasifikasi NSD-A. pada tahun 2005, sebanyak 2.600 unit Spider telah diproduksi dengan menghabiskan dana 53,8 juta US dollar sebagai biaya kontrak dengan Allian Techsystems. dan pada tahun 2009, Amerika Serikat telah menghabiskan 513 juta US Dollar untuk mengembangkan dan memproduksi ranjau tipe Spider ini. Amerika Serikat getol memproduksi ranjau semacam ini karena mereka menganggapnya tidak termasuk kedalam tipe ranjau yang dilarang dalam konvensi-konvensi global mengenai ranjau, terutama *Ottawa Process*.⁴⁶

Kenaikan tingkat produksi ranjau Amerika Serikat menampakkan indikasi bahwa Rezim Bush memberikan dukungan besar pada perkembangan ranjau darat khususnya dalam tubuh militer Amerika Serikat. Dukungan ini meliputi penelitian, kontrak-kontrak besar kepada perusahaan profesional, sampai pada mekanisme penyimpanannya. Bush juga mengumumkan bahwa rezimnya secara eksplisit akan meneruskan produksi ranjau yang sempat terhenti di akhir rezim Clinton.⁴⁷ Pada tahun 2006, dalam laporannya, pemerintah Amerika Serikat telah menggelontorkan dana sebesar 1,3 milyar US dolar bagi pengembangan ranjau secara keseluruhan, terutama ranjau Spider dan Intellegent Munitions System. Meliputi 349,5 juta US dollar untuk penelitian, dan 952,5 juta US dollar untuk biaya produksi. Dengan

⁴⁶http://www.themonitor.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=2003&pqs_type=l m&pqs_report=usa&pqs_section=%23Heading16142#Heading16142 (diakses pada tanggal 9 November 2010, pukul 07.48 WIB)

⁴⁷ US Department of State, *East Asia: New US Policies*, London: 27 Feb. 2004

alokasi per item sebesar 312,7 juta US dollar untuk ranjau Spider dan 989,3 juta US dollar untuk Intelligent Munitions System.

Intelligent Munitions System (IMS) bersama Spider, adalah sistem ranjau terbaru Amerika Serikat yang termasuk kedalam kategori *smart-mine*. IDMS menggabungkan tiga sistem ranjau sekaligus, the Self Healing Minefield, Mixed System Alternative, dan Anti-personil Landmine-Alternative (APL-A) kedalam satu sistem penelitian. 172 juta US dollar dihabiskan pemerintah untuk membiayai penelitian ini antara tahun 1999 – 2004.

Tahun 2007, anggaran yang dihabiskan untuk mengembangkan ranjau darat membengkak menjadi 1,66 milyar US dollar dan akan terus dipertahankan hingga tahun 2013. Meliputi 558 juta US dollar untuk ranjau Spider dan 1,1 Milyar US dollar untuk IMS. Di fase ini, kebijakan pemerintah mengenai ranjau bergeser sehingga mengaburkan batas-batas antara ranjau anti-kendaraan dan ranjau darat antipersonil. Pergeseran ini juga dipengaruhi oleh kamufase teknologi yang dikemas dalam kebijakan Amerika Serikat baik dalam menghadapi tuntutan internasional non-governmental yang biasanya datang dari LSM maupun tuntutan delegasi-delegasi dari negara lain di konvensi antara negara, seperti *Ottawa Process*.

Pada tahun 2008, Sekretaris Jenderal Militer Amerika Serikat mengumumkan mereka juga telah menyempurnakan perkembangan XM-7, salah satu varian Spider yang bisa meledak lewat peran si korban, dan tidak lewat kontrol prajurit seperti pada Spider versi sebelumnya. Rencana ini akan diuji oleh USDPY 1 dan JPLS1 pada tahun 2008.

kembali pada prinsip kerja tradisional ranjau darat yakni *victim-activated* weapon. Hal ini menimbulkan kecurigaan bahwa Amerika Serikat sebenarnya memang berlindung dibalik topeng *smart-mine*, selain untuk menghindari dari konvensi, juga sebagai jalan untuk memutar balik kepada prinsip ranjau yang lama, yang digunakan sewaktu Perang Dunia II. XM-7 hanyalah gejala awal, laporan ICBL pada tahun 2009 menyatakan bahwa Amerika Serikat telah berhasil mengembangkan 147 varian ranjau Spider dengan anggaran 56,4 juta US dollar.

2. Persediaan Ranjau Darat Amerika Serikat

Sejak tahun 2002, Amerika Serikat telah menjadi pemilik ranjau terbesar ketiga di dunia setelah Rusia dan China. Amerika Serikat mencatat bahwa terdapat 11 juta stok ranjau darat yang mereka miliki, belum termasuk yang dipangkalan dinegara-negara lain, terutama sekali Korea Selatan. Selalu terlontar wacana bahwa Amerika Serikat sudah melaksanakan penghancuran ranjau (*destruction of mines*) mereka setiap tahunnya. Tetapi jumlah, dimana, dan bagaimana proses dan prosedur penghancuran itu dilakukan, tak pernah diumumkan secara terbuka. Akhir tahun 1997, laporan Departemen Pertahanan AS menunjukkan bahwa Amerika Serikat masih menyimpan sekurang-kurangnya 14 juta unit ranjau bila dijumlahkan dengan yang terpangkal di negara-negara lain. Jumlah yang sungguh mengkhawatirkan sebab Amerika Serikat adalah negara yang paling aktif ambil bagian dalam setiap konflik militer antar Negara. Terbukti kemudian sebut saja Irak dan Afghanistan.

Pengumuman ini menjadi simpang siur ketika tak lama kemudian, Departemen Pertahanan kembali mengumumkan bahwa mereka hanya punya stok “beberapa juta” unit ranjau sembari menolak membeberkan jumlahnya secara detil. Para aktivis kemudian dibuat bingung tetapi tetap mengestimasi bahwa jumlahnya masih sekitar 14 juta unit.⁴⁸

Selain mengkamufleskan keterangan tentang stok ranjau, Amerika Serikat juga secara eksplisit menyatakan bahwa mereka tidak bertanggung jawab atas derita Negara lain manapun yang berkaitan dengan ranjau.

“The United States is in no way responsible for causing the problem facing many nations due to indiscriminate, uncontrolled placement of mines... Virtually none of the millions of such mines—estimated variously between 60 to 70 million were either manufactured or placed by the United States”⁴⁹

Pernyataan ini kembali memicu kontroversi berikut fakta bahwa Amerika Serikat adalah eksportir ranjau terbesar pada rentang tahun 1969 – 1992. Selama 23 tahun tersebut, Amerika Serikat mengekspor 4,4 juta ranjau ke 32 negara berbeda. Diantara Negara-negara tersebut yang paling besar adalah Iran (2,5 juta unit), Kamboja (622 ribu unit), Thailand (437 ribu unit), Chile (300 ribu unit) dan El Salvador (102 ribu unit), dan juga sudah menjadi rahasia umum bahwa pada dekade

⁴⁸Transkrip briefing di Pentagon, tanggal 17 Januari 1997, sebagaimana yang dikutip di halaman http://www.themonitor.org/index.php/publications/display?act=submit&pqs_year=1999&pqs_type=lm&pqs_report=usa (diakses pada tanggal 4 November 2010, Pukul 19.54 WIB)

⁴⁹Departemen Pertahanan Amerika Serikat, Landmines Information Paper, 2 Maret 1999, Hal. 2

1980-an, Amerika Serikat adalah dalang yang memasok ranjau untuk para pemberontak di Afghanistan, Angola, Nikaragua, dan tempat-tempat lain yang tengah bergejolak saat itu. Human Rights Watch juga melansir bahwa ranjau-ranjau buatan Amerika Serikat dipakai dalam perang-perang sipil di Kostarika, Kolombia, Siprus, Mesir, Eritrea, Ethiopia, Yordania, Kuwait, Korea Selatan, Laos, Irak (termasuk Kurdistan), Lebanon, Maroko (termasuk Sahara Barat), Malawi, Mozambik, Somalia, Rwanda, Zambia, dan Vietnam. meskipun memang Negara-negara tersebut tidak mengimpor ranjau dari Amerika Serikat secara langsung/legal, melainkan melalui perantara. Kebanyakan ranjau tersebut adalah tipe M18, M14, dan M16 yang pastinya merupakan tipe dumb-mines. Antara tahun 1985 – 1992, Amerika Serikat mengekspor ranjau jenis GATOR dan ADAM (jenis *smart-mine*) ke lima Negara; Yunani, Korea Selatan, Taiwan, Turki, dan Belanda, dengan nilai masing-masing melebihi 25 juta US dollar.

Pada tanggal 23 Oktober 1992, Presiden Bush Senior menetapkan satu tahun moratorium untuk ekspor ranjau atas desakan dari para legislator yang kukuh mengampanyekan pembasmian ranjau seperti Senator Patrick Leahy dari Vermont dan Senator Lane Evans dari Illinois. Dengan mengabulkan desakan tersebut, rezim Bush sebenarnya tengah membuka kemungkinan baru yang suatu hari akan menyulitkan mereka juga. Moratorium tersebut menjadikan Amerika Serikat sebagai Negara pertama didunia yang memanfaatkan jalur legislasi untuk kampanye anti

ranjau, tanpa sadar Amerika Serikat tengah membuka jalan untuk Negara-negara

bahwa sangat memungkinkan diadakan lobi-lobi kedalam lembaga legislatif mengenai perihal ranjau tersebut. Lobi-lobi legislatif inilah yang menjadi cikal bakal disepakatinya *Ottawa Process*. Moratorium itu meliputi penghentian ekspor produk-produk ranjau dari Amerika Serikat kesemua Negara meliputi tipe ranjau M2A1/A4, M3, M14, M16/16A1/16A2, M26, ADAM M692/M731, PDM M86, GEMSS M74, Volcano M87/M87A1, MOPMS M131, Gator CBU-89A/B, -89 /B, CBU-78, -78A/B, dan -78B/B. Moratorium tersebut diperpanjang pada tahun 1992, masing-masing setahun hingga mencapai tahun 1997, dan Presiden Clinton mengeluarkan moratorium selama tiga tahun hingga tahun 2000.

Namun demikian, stok ranjau Amerika Serikat (non-ekspor) masih tersebar di dua belas Negara berbeda, yakni Norwegia (123 ribu unit), Jepang (115 ribu unit), Jerman (112.000 unit), Arab Saudi (50 ribu unit), Qatar (11 ribu unit), Inggris (10 ribu unit), Kuwait (8.900 unit), Oman (6.200 unit), Bahrain (3.200 unit), Yunani (1.100 unit), Turki (1.100) dan Korea Selatan (50 ribu unit). Kasus khusus terjadi di Korea Selatan, dimana Human Rights mendeteksi bahwa terdapat sekitar 1,1 juta unit ranjau milik Amerika Serikat di Korea Selatan yang dicadangkan ketika sewaktu-waktu konflik terjadi, namun tak pernah diumumkan dimana ranjau tersebut disimpan. Tidak seperti, misalnya, di Inggris. Dimana pangkalan ranjau Amerika Serikat jelas dan diumumkan, yakni di pangkalan militer Diego Garcia⁵⁰. dari Negara-negara tersebut, lima diantaranya adalah negara yang meratifikasi Ottawa

⁵⁰ ICBL. *Landmine Monitor Report 2000*, Hal. 344-345.

Process sehingga Amerika Serikat harus segera menarik ranjaunya dari Negara tersebut.

Laporan ICBL pada tahun 2009 menunjukkan bahwa pada tahun tersebut, Amerika Serikat masih menyimpan sekitar 10 juta unit ranjau dan terus mengembangkan dan memproduksi *smart-mine*. Dengan alasan, *smart-mine* adalah alternatif yang bisa menggantikan *dumb-mine* dan itu bisa sejalan dengan apa yang diusahakan oleh partisipan *Ottawa Process*, dan bisa mempercepat Amerika Serikat untuk bekerja sama dalam konvensi tersebut, meskipun tak jelas kapan dan bagaimana. Secara internal, Amerika Serikat memang sangat sedikit terkena dampak ranjau (ditinjau dari persepektif korban). Sepanjang tahun 2008, hanya tiga kasus warga Amerika Serikat yang meninggal akibat ranjau darat. Dua orang terbunuh oleh ledakan ranjau di Raleigh, North Carolina, pada tanggal 12 Februari 2008. Dan seorang lagi terbunuh ketika mencoba merestorasi ranjau *cannon-ball* kuno dari era Perang Sipil yang ditemukannya tanpa sengaja. Diluar negeri, seorang tentara Amerika Serikat tewas oleh ranjau di Nangarhar, Afghanistan, pada tanggal 24 juni 2008, dan dua prajurit lainnya tewas oleh ranjau tanggal 3 Agustus 2008 di dekat Kabul, juga di Afghanistan. Tahun 2009, “hanya” dua prajurit Amerika Serikat yang ditewaskan ranjau yang meledak di Camp Hansen, pangkalan mereka sendiri di Okinawa, Jepang. Angka ini tentu jauh lebih rendah dengan angka-angka orang (non-AS) yang ditewaskan oleh ranjau buatan Amerika Serikat, sebut saja daerah konflik

seperti Irak dan Afghanistan, naasnya lagi, sebagian besar korban tersebut adalah warga sipil yang tak berdosa.

F. Motif Kepentingan Nasional Amerika Serikat dalam Isu Ranjau Darat

Sebagaimana yang telah dikemukakan dalam hipotesa, bahwa motivasi yang mendeterminasi kepentingan nasional Amerika Serikat adalah Motif Ekonomi dan Motif Keamanan.

1. Motif Ekonomi

Pada era perang dingin, ranjau darat dihargai sekitar 3 – 30 US dollar perbuahnya sehingga ia menjadi sangat mudah untuk didapatkan dan ditanam. Namun semenjak pelarangan dan pembasmian ranjau darat yang didasari oleh *Ottawa Process*, tingkat kelangkaan ranjau darat meningkat drastis. Kelangkaan ini disebabkan karena jumlah negara yang masih aktif memproduksi ranjau tinggal 13 negara. Secara ekonomis, semakin tinggi kelangkaan bermakna semakin tinggi harga. Harga rata-rata ranjau darat buatan Amerika Serikat melonjak jauh melampaui 200 US dollar perbuah untuk *dumb-mine* saja. Bayangkan keuntungan ekonomi yang akan dicapai Amerika Serikat apabila mereka telah berhasil memberi sentuhan teknologis pada ranjau-ranjau tipe terbaru yang tengah mereka kembangkan. Human Rights Watch memperkirakan Amerika Serikat bisa mendapatkan lebih dari 2.000 Miliar

US dollar dari produksi *dumb-mine* mereka saja.⁵⁰ Angka ini sudah jauh melebihi total 1,66 Milyar dollar yang mereka kucurkan sebagai modal awal. Kemanakah mereka menjualnya? Tentu saja bisa ke negara mana saja yang punya uang untuk membeli sebab moratorium ekspor ranjau darat yang diberlakukan pemerintah Amerika Serikat akan berakhir tak lama lagi yakni tahun 2014. Hal ini juga menjelaskan kenapa proyek produksi dan penelitian teknologi ranjau darat Amerika Serikat dicanangkan hingga tahun 2013, agar begitu moratorium tersebut usai, ekspor bisa dilakukan seperti mengekspor komoditas lain. Memproduksi Ranjau darat menjadi sebuah pemasukan ekonomi yang sangat menggiurkan bagi Amerika Serikat.

2. Motif Keamanan

Sebagaimana yang telah menjadi pemahuman bersama, Amerika Serikat terlibat dalam hampir semua bentuk konflik fisik. Angola perang sipil, Amerika Serikat ada. India dan Pakistan berselisih, Amerika Serikat ada. Israel dan Palestina saling hunjam, Amerika Serikat ada. Eksistensi militeristik Amerika Serikat di segala tempat ini menyebabkan mereka tak sudi untuk menghilangkan ranjau darat dari skema militer mereka. Selain karena murah, ranjau darat juga praktis dan bisa bertahan lama. ICBL mencatat bahwa pada tahun 2009, Amerika Serikat menggunakan ranjau darat untuk menghalau serdadu Taliban di Afghanistan. Ranjau darat sangat berguna untuk menjaga perbatasan sebab selain menghemat tenaga

⁵⁰<http://www.hrw.org/en/news/2009/09/14/holdout-states-undercut-landmine-treaties> (diakses pada 22 Desember 2010, pukul 02.40 WIB)

penjaga perbatasan, ranjau darat juga sangat disiplin, ia bisa berfungsi dengan aktif disana bahkan setelah konflik mereda. Amerika Serikat juga merencanakan akan menanam ranjau diperbatasan negara bagian New Mexico dengan Meksiko agar perbatasan itu senantiasa aman dari para penyeberang gelap,⁵² tentu ranjau darat menjadi pilihan karena fungsi militeristiknya. Irak menjadi saksi panjang bagaimana getolnya Amerika Serikat bermanuver dengan ranjau darat, pengalaman dua Perang Teluk serta pendudukan Amerika Serikat di Irak pada tahun 2002 menjadi lahan penting bagi ranjau-ranjau darat Amerika Serikat mengambil tempat. Beberapa contoh yang sempat beberapa kali disitir media massa itu menjadi bukti, bahwa Amerika Serikat tidak mau meratifikasi *Ottawa Process* karena mereka sadar, bahwa militer mereka masih butuh ranjau darat untuk kepentingan militer dan keamanan, baik itu *militarily contending* (Seperti kasus di Irak dan Afghanistan) maupun *militarily defending* (seperti kasus penjagaan perbatasan di New Mexico).

Secara konseptual, Amerika Serikat tidak sepakat dengan konsep-konsep Kampanye Dunia Melawan Ranjau darat sebab logika ranjau tidaklah sama dengan logika nuklir, yang selama ini notabene dijadikan standar pelarangan senjata secara universal. Ranjau darat digunakan dalam skala yang jauh lebih kecil dan terfragmentasi dan konkret dilapangan, ranjau darat mengandung daya rusak yang jauh lebih kecil dan jauh lebih memungkinkan untuk diterapkan di lapangan, sehingga ia tidak setabu nuklir. Logika pelarangan universal ini yang tidak disetujui

⁵² <http://www.nytimes.com/2010/06/06/us/politics/060606ranjau.html>