

BAB III
NORMALISASI HUBUNGAN BILATERAL
AMERIKA SERIKAT DENGAN KUBA

Dinamika hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba tidak serta merta berhenti pada titik di mana hubungan kedua negara dipenuhi dengan berbagai peristiwa konfrontasi satu sama lain. Setelah hidup dengan menjalankan politik luar negeri isolasionis terhadap Kuba, Amerika Serikat mulai menjalankan perubahan orientasi kebijakan politik luar negerinya dengan melakukan upaya normalisasi hubungan bilateral kedua negara yang dimulai secara signifikan pada tahun 2014.

Bab ini akan membahas mengenai bagaimana kemudian Amerika Serikat dan Kuba berproses dalam upaya normalisasi pasca perjalanan sejarah hubungan kedua negara yang cukup panjang dan dramatis. Dinamika hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba juga memasuki tahap baru pasca upaya normalisasi ini. Sehingga, bab ini nantinya juga akan menjelaskan tentang peristiwa-peristiwa penting yang menjadi penanda dalam perjalanan hubungan bilateral kedua negara pasca dilakukannya upaya normalisasi.

A. Upaya Normalisasi Hubungan Bilateral Amerika Serikat dengan Kuba

Sebagaimana disinggung dalam bab II, hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba yang sempat berakhir dengan konfrontasi masih memiliki potensi untuk diperbaiki melalui upaya normalisasi. Tindakan

Amerika Serikat untuk melakukan inisiasi normalisasi dilatarbelakangi dengan semangat Amerika Serikat untuk membawa kemajuan dalam hubungan bilateralnya dengan Kuba yang diharapkan mampu menciptakan manfaat bagi kepentingan nasional kedua negara. Baik Amerika Serikat dan Kuba memiliki persamaan pandangan bahwa pada akhirnya hubungan konfrontasi kedua negara yang dikemas dalam kebijakan politik luar negeri isolasionis Amerika Serikat tidak membawa manfaat bagi keduanya, utamanya bagi perkembangan hak asasi manusia dan pengimplementasian nilai-nilai demokrasi di Kuba. Sehingga, dimulailah langkah untuk melakukan normalisasi hubungan kedua negara yang kemudian dapat dilihat melalui dua titik penting, yaitu inisiasi upaya normalisasi dan proses normalisasi itu sendiri.

1. Inisiasi Upaya Normalisasi

Inisiasi upaya normalisasi hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba menjadi aspek penting dalam perjalanan hubungan kedua negara. Inisiasi upaya normalisasi ini merupakan titik di mana Amerika Serikat dan Kuba memulai usaha untuk memperbaiki *status quo* di antara kedua negara secara serius dan signifikan. Dalam perjalanan sejarah hubungan kedua negara, terdapat dua kali inisiasi upaya normalisasi, yaitu inisiasi upaya normalisasi di era Presiden Jimmy Carter yang sayangnya harus terhenti di tengah jalan serta inisiasi upaya normalisasi di era Presiden Barack Obama yang menjadi sebuah kesuksesan signifikan yang berhasil berjalan hingga saat ini.

a. Era Presiden Jimmy Carter

Rencana Amerika Serikat untuk melakukan upaya normalisasi hubungan bilateral dengan Kuba sesungguhnya mulai muncul sejak tahun 1970 di bawah pemerintahan Presiden Jimmy Carter (Leogrande, *Normalizing US – Cuba Relations : Escaping the Shackles of the Past*, 2015, hal. 483). Orientasi politik luar negeri pemerintahan Presiden Carter memfokuskan pada kebijakan yang berdasarkan nilai-nilai hak asasi manusia dan masyarakat global (Loiacano, 2010). Orientasi tersebut membawa Amerika Serikat mengurangi obsesi untuk melawan ekspansi yang dilakukan oleh Uni Soviet. Melalui orientasi politik ini, Presiden Carter berhasil melakukan inisiasi normalisasi hubungan bilateral dengan Kuba dalam kurun waktu sembilan bulan pertama masa jabatannya sebagai presiden Amerika Serikat (Loiacano, 2010).

Kesuksesan rencana normalisasi di era pemerintahan Presiden Carter dimulai dengan tercapainya kesepakatan dengan Fidel Castro untuk mendirikan United States Interest Section yang merupakan institusi turunan kedutaan besar (McCoy, 2015). United States Interest Section ini berkedudukan di dua tempat, yaitu di Havana dan di Washington DC. United States Interest Section diharapkan bisa menjembatani kedua negara selama tidak adanya kedutaan besar di masing-masing ibu kota. Peresmian United State Interest Section ini menjadi awal bagi cita-cita Presiden Carter untuk menjalin kembali hubungan diplomatik Amerika Serikat dengan Kuba. Selain berhasil

meresmikan United States Interet Section, pemerintahan Presiden Carter juga sempat dicabutnya larangan lalu lintas perjalanan Amerika Serikat – Kuba oleh Presiden Carter pada tahun 1977 (Insight Cuba, t.thn.).

Sayangnya, upaya Presiden Carter untuk mencairkan ketegangan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba tidak bertahan lama. Upaya tersebut harus tergerus dengan dinamika hubungan bilateral kedua negara yang kembali memanas karena terjadi pergolakan konfrontasi antara Amerika Serikat dan Kuba di Afrika. Kuba mengirimkan pasukan militernya ke wilayah Afrika untuk mengintervensi konflik domestik. Amerika Serikat meminta Kuba untuk segera menarik pasukan militernya dari Afrika dan selama pasukan Kuba masih berada di kawasan Afrika, Amerika Serikat harus menghentikan sementara upaya normalisasi (Association for Diplomatic Studies and Training, 2014). Presiden Carter menyatakan bahwa :

“There is no possibility that we would see any substansial, further improvement in our relationship with cuba as long as (Castro is) committed to this military intusion into the international affairs of the African people.” (Loiacano, 2010)

Pada faktanya penarikan pasukan militer Kuba dari kawasan Afrika berlangsung secara bertahap dan memakan waktu yang sangat lama, sehingga akhirnya upaya normalisasi di era pemerintahan Presiden Carter harus terbengkalai. Selain karena intervensi pasukan militer Kuba di Afrika, upaya normalisasi yang dilakukan Presiden

Carter juga terhenti akibat permasalahan krisis migran kapal Mariel, di mana terdapat 124.000 migran Kuba tak berdokumen yang sengaja dibiarkan Castro untuk melanggar batas wilayah laut Amerika Serikat (Global Security, 2011). Terlepas dari konfrontasi yang mengakhiri upaya normalisasi tersebut, inisiasi upaya normalisasi yang dilakukan oleh Presiden Carter dinilai telah menjadi pembuka jalan bagi upaya normalisasi yang kemudian dilaksanakan di era pemerintahan Presiden Barack Obama.

b. Era Presiden Barack Obama

Upaya untuk melakukan normalisasi hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba mulai dimunculkan kembali ketika Barack Obama duduk di kursi Presiden Amerika Serikat. Presiden Obama mulai melaksanakan inisiasi upaya normalisasi hubungan bilateral tersebut sejak tahun 2009 yang menandakan periode pertamanya sebagai Presiden Amerika Serikat. Meskipun rencana normalisasi tersebut telah terdengar sejak tahun 2009, namun langkah-langkah yang ditempuh Amerika Serikat lebih dilakukan secara diam-diam tanpa sepengetahuan dari publik. Barulah pada tanggal 17 Desember 2014, Presiden Obama mengumumkan secara resmi keseriusan Amerika Serikat untuk mengambil langkah-langkah signifikan untuk melakukan upaya normalisasi hubungan Amerika Serikat dengan Kuba (The White House Office of the Press Release,

2014). Dalam pidato yang disampaikan di ruang kabinet Gedung Putih pada pukul 12 siang waktu Amerika Serikat, Presiden Obama menyampaikan :

“In the most significant changes in our policy in more than fifty years, we will end an outdated approach that, for decades, has failed to advance our interests, and instead we will begin to normalize relations between our two countries. Through these changes, we intend to create more opportunities for the American and Cuban people, and begin a new chapter among the nations of the Americas.” (The White House Office of the Press Secretary, 2014)

Dari pernyataan tersebut, terlihat jelas bahwa Amerika Serikat tidak ingin terbelenggu akan masa lalu sejarah hubungan bilateral Amerika Serikat dengan Kuba yang dipenuhi dengan konfrontasi satu sama lain. Amerika Serikat juga berharap bahwa normalisasi hubungan bilateral yang sedang diperjuangkan tersebut dapat menjadi suatu perbaikan yang *irreversible* atau normalisasi yang tidak akan membawa Amerika Serikat dan Kuba ke kondisi bilateral di masa lampau. Maka dari itu, sejak diumumkannya perubahan orientasi politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba, Amerika Serikat gencar dalam melaksanakan program-program normalisasi hubungan bilateral antara kedua negara.

Niatan Amerika Serikat untuk mencairkan ketegangan antara Amerika Serikat dengan Kuba disambut baik oleh negara tetangga Amerika Serikat tersebut. Pada hari dan tanggal yang sama, yakni 17 Desember 2014, Presiden Raul Castro juga menyampaikan

penyataan bahwa Kuba terbuka pada upaya normalisasi hubungan bilateral dengan Amerika Serikat :

“Since my election as President of the State Council and Council of Ministers I have reiterated on many occasions our willingness to hold a respectful dialogue with the United States on the basis of sovereign equality, in order to deal reciprocally with a wide variety of topics without detriment to the national Independence and self-determination of our people.....We have also agreed to renew diplomatic relations...” (The Washington Post , 2014)

Keputusan Presiden Obama untuk mulai menginisiasi upaya normalisasi hubungan bilateral dengan Kuba diperkuat dengan besarnya dukungan yang berasal dari Kongres Amerika Serikat. Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh Pew Research Center, dukungan yang diberikan Kongres terhadap inisiasi upaya normalisasi mencapai angka 73% (Pew Research Center, 2015). Baik Partai Demokrat maupun Partai Republik di dalam Kongres Amerika Serikat memberikan dukungan yang mencapai angka rata-rata di atas 50% sebagaimana dirincikan dalam tabel berikut :

Prosentase Dukungan Kongres terhadap Inisiasi Upaya Normalisasi dengan *Kuba*

	Re-establishing diplomatic relations		
	Jan 2015	July 2015	Change
	%	%	
Total	63	73	+10
Republican	40	56	+16
Cons Rep	33	52	+19
Mod/Lib Rep	54	66	+12
Independent	67	75	+8
Democrat	74	83	+9
Cons/Mod Dem	69	79	+10
Lib Dem	80	90	+10

Survey conducted July 14-20, 2015.

PEW RESEARCH CENTER

Gambar 3.1. www.public-affairs.org

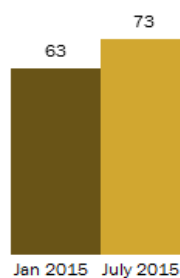
Selain respon yang berasal dari Kongres Amerika Serikat, respon yang cukup baik juga datang dari masyarakat Amerika Serikat, yaitu sebanyak 63% masyarakat Amerika Serikat mendukung dilaksanakannya upaya normalisasi secara signifikan (Felter, Lee, McBride, & Renwick, 2017).

*Prosentase Respon Masyarakat Amerika Serikat
terhadap Upaya Normalisasi*

**Increasing Support for Renewed U.S.
Ties With Cuba**

% saying they approve/favor...

**U.S. re-establishing
diplomatic relations**



Survey conducted July 14-20, 2015.

PEW RESEARCH CENTER

Gambar 3.2. www.public-press.org

Prosentase dukungan tersebut meningkat pada bulan Juli 2015 di mana jumlah masyarakat Amerika Serikat yang mendukung upaya normalisasi kedua negara meningkat menjadi 73% (Pew Research Center, 2015). Angka prosentase dukungan yang diberikan oleh kongres dan masyarakat Amerika Serikat tersebut mengindikasikan bahwa Amerika Serikat mantap untuk mengambil langkah perubahan politik luar negerinya terhadap Kuba. Angka tersebut menunjukkan pula keoptimisan Amerika Serikat bahwa inisiasi upaya normalisasi hubungan bilateralnya dengan Kuba dapat menghasilkan progres yang

lebih jauh jika dibandingkan dengan inisiasi normalisasi di era Presiden Carter.

2. Proses Upaya Normalisasi

Pasca inisiasi upaya normalisasi diumumkan ke masyarakat luas, Amerika Serikat dan Kuba memasuki proses normalisasi hubungan bilateral. Amerika Serikat dan Kuba mengadakan setidaknya empat kali pertemuan guna membahas tindak lanjut upaya normalisasi dengan mengirimkan diplomat-diplomat unggulan kedua negara. Keempat pertemuan tersebut dilaksanakan pada tanggal 25 Januari 2015 di Havana, 27 Februari 2015 di Washington D.C, 16 Maret 2015 di Havana, dan 21 – 22 Maret 2015 di Washington D.C (Sullivan, Cuba: Issues for the 114th Congress, 2016, hal. 25). Presiden Amerika Serikat dan Presiden Kuba pun akhirnya bertatap muka secara langsung pada tanggal 11 April 2015 di Panama dalam kegiatan the Summit of the Americas (BBC News, 2015). Pertemuan ini menjadi pertemuan bersejarah sejak Amerika Serikat memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Kuba pada tahun 1960. Dengan terlaksananya pertemuan kedua presiden tersebut, Presiden Obama menjadi presiden Amerika Serikat pertama yang berjabat tangan langsung dengan presiden Kuba dalam kurun waktu 56 tahun terakhir.

Dalam proses upaya normalisasi hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba, Amerika Serikat berupaya untuk

mencapai beberapa target awalan, yaitu (The White House Office of the Press Release, 2014) :

- a. Pembukaan kedutaan besar kedua negara di masing-masing ibu kota.
- b. Meningkatkan interaksi *people-to-people* antara Amerika Serikat dan Kuba dengan membuka kembali lalu lintas perjalanan Amerika Serikat – Kuba.
- c. Meningkatkan akses Kuba terhadap jaringan komunikasi.

Perencanaan target proses normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dengan Kuba lantas diwujudkan melalui beberapa bentuk kebijakan bilateral kedua negara yang terdiri dari kebijakan pertukaran tawanan Amerika Serikat dengan Kuba, penghapusan Kuba dari dalam daftar negara sponsor terorisme internasional, dan pembukaan kembali kedutaan besar kedua negara.

a. Pertukaran Tahanan Amerika Serikat dengan Kuba

Proses normalisasi hubungan kedua negara diawali dengan pembicaraan intens Amerika Serikat dengan Kuba guna membahas sebuah isu khusus, yaitu isu pertukaran tawanan politik kedua negara. Sebelum diumumkan secara terbuka ke masyarakat luas, Amerika Serikat berusaha untuk mengadakan pembicaraan dan negosiasi rahasia dengan Kuba di sepanjang tahun 2009 – 2013. Pembicaraan rahasia kedua negara ini semakin intens dalam pembahasan pertukaran

tawanan politik yang berlangsung sejak bulan Juni 2013. Perundingan tersebut dilaksanakan secara rahasia hingga akhirnya diumumkanlah bahwa Amerika Serikat dan Kuba telah berhasil mencapai kesepakatan untuk melakukan pertukaran tawanan politik. Pengumuman ini disampaikan bersamaan dengan diumumkannya kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat untuk melakukan upaya normalisasi hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba.

Kebijakan pertukaran tawanan politik Amerika Serikat dengan Kuba dilatarbelakangi dengan sejarah Amerika Serikat dan Kuba yang terlibat dalam cukup banyak konfrontasi dan kecurigaan antara satu sama lain. Kondisi yang tidak bersahabat ini kemudian menuntut kedua negara untuk bisa mengumpulkan informasi intelijen tentang negara lawan dan melaksanakan misi-misi rahasia. Baik Amerika Serikat maupun Kuba banyak mengirimkan agen-agen rahasia mereka untuk melaksanakan misi tersebut. Namun, beberapa misi rahasia tidak berjalan dengan baik dan berakhir dengan tertangkapnya agen rahasia masing-masing negara. Amerika Serikat berhasil menahan mata-mata Kuba dan begitu pula sebaliknya. Kondisi di mana Amerika Serikat maupun Kuba sama-sama memiliki tawanan politik dari negara lawan cukup menambah jarak hubungan bilateral kedua negara, terlebih lagi ketika Amerika Serikat dan Kuba berencana untuk melangkah lebih jauh guna mewujudkan upaya normalisasi hubungan bilateralnya. Oleh karena itu, untuk mengurangi barrier antara kedua negara,

Amerika Serikat dan Kuba sepakat untuk melaksanakan *prisoner swap* atau pertukaran tawanan.

Upaya guna mencapai kesepakatan untuk melaksanakan pertukaran tawanan berawal ketika paus umat Katholik dunia, yaitu Pope Francis, mengirimkan surat kepada Presiden Barack Obama dan Presiden Raul Castro. Dalam surat tersebut, Pope Francis merekomendasikan, “...to resolve humanitarian questions of common interest. Including the situation of certain prisoners” (Korte & Dorell, 2014). Dengan disampaikannya pesan tersebut, Pope Francis juga menyatakan kesediaannya untuk berperan sebagai mediator damai antara Amerika Serikat dan Kuba. Negosiasi pertukaran tawanan akhirnya dilakukan mulai bulan Juni 2013 dan berlangsung selama 18 bulan dengan Kanada sebagai tuan rumah dari negosiasi tersebut.

Dalam negosiasi pertukaran tawanan antara Amerika Serikat dengan Kuba, Alan Gross merupakan salah satu yang diperjuangkan kebebasannya oleh Amerika Serikat. Alan Gross merupakan salah satu pekerja dari Development Alternatives Inc. yang merupakan sebuah perusahaan subkontraktor dari Maryland, Amerika Serikat. Development Alternatives Inc. ini menjalin kerjasama dengan United States Agency for International Development (USAID) dalam kontrak senilai jutaan dolar untuk menjalankan program pembangunan demokrasi di Kuba (Sanchez, Labott, & Oppmann, 2014). Berdasarkan kontrak tersebut, Development Alternatives Inc. ditugaskan untuk

menjalankan misi yang didasarkan pada Helms-Burton Act 1996 di mana Amerika Serikat mengalokasikan dana untuk melakukan instalasi jaringan informasi yang berada di luar jangkauan dari pemerintah Kuba (Waddel, 2014). Alan Gross inilah yang ditugaskan untuk mengeksekusi program tersebut dengan melakukan pemasangan instalasi jaringan internet untuk sebuah komunitas agama Yahudi di Havana. Selama melaksanakan pemasangan instalasi jaringan internet, Alan Gross juga turut membawa telepon satelit dan perangkat komputer yang ditujukan bagi komunitas Yahudi tersebut. Penggunaan dan kepemilikan perangkat komunikasi seperti telepon satelit dan perangkat komputer sesungguhnya merupakan sebuah tindakan yang ilegal jika dilakukan tanpa izin dari pemerintah Kuba (Partyka, 2014).

Selain karena Alan Gross membawa masuk perangkat komunikasi tanpa izin, Alan Gross ditahan karena Kuba mencurigai adanya praktik spionase (Partyka, 2014). Di samping itu, Kuba juga menganggap bahwa tindakan yang dilakukan oleh Alan Gross tersebut dapat memicu munculnya gerakan pemberontakan revolusi rakyat "*Cuban Spring*" seperti yang terjadi di wilayah Timur Tengah (Sanchez, Labott, & Oppmann, 2014). Atas dakwaan-dakwaan ini, akhirnya Kuba menjatuhkan hukuman 15 tahun penjara kepada Alan Gross dihitung mulai tahun 2009 (Miller, 2014). Tertangkapnya Alan Gross kemudian menjadikan Kuba semakin sensitif dengan program-

program yang dilaksanakan oleh USAID karena Kuba memiliki kecurigaan lebih jauh bahwa seluruh staf USAID, utamanya yang melakukan proyek di wilayah Kuba, merupakan mata-mata rahasia Amerika Serikat.

Selain berupaya untuk membebaskan Alan Gross, Amerika Serikat juga berusaha untuk menegosiasikan pembebasan salah satu aset intelijen terpenting Amerika Serikat. Pada awalnya, aset intelijen Amerika Serikat tersebut dirahasiakan identitasnya oleh pemerintah, walau pada akhirnya terkuak bahwa nama dari aset intelijen yang dimaksudkan adalah Rolando Sarraf Trujillo (Barker, 2014). Trujillo ditahan sebagai tawanan politik Kuba sejak tahun 1996. Trujillo yang dilahirkan di Kuba dikatakan sebagai salah satu agen intelijen terpenting Amerika Serikat karena Trujillo berhasil memberikan informasi terkait operasi-operasi spionase yang dilakukan oleh Kuba terhadap Amerika Serikat. Trujillo juga berhasil membongkar identitas mata-mata Kuba di Amerika Serikat, seperti Walter Kendall Myers; Gwendolyn Steingraber Myers, Ana Belen Montes, dan the Cuban Five (Goldman, 2014).

The Cuban Five merupakan sebuah kelompok mata-mata Kuba yang terdiri dari lima orang mata-mata, yaitu Antonio Guerrero, Ramon Labañino, Rene Gonzalez, Fernando Gonzalez, dan diketuai oleh Gerardo Hernandez (Trotta & Holland, 2014). The Cuban Five bertugas menjalankan misi "*Wasp Network*" yang berfungsi untuk

mencari informasi pergerakan anti-Castro dengan memata-matai komunitas warga Kuba di Miami, Amerika Serikat (El-Bendary, 2016, hal. 1). The Cuban Five berhasil ditangkap pada tahun 1998 dan dijatuhi hukuman penjara seumur hidup. Berbeda halnya dengan keempat rekan lainnya, Amerika Serikat menjatuhkan hukuman pidana selama dua kali seumur hidup kepada Gerardo Hernandez. Selain karena memimpin operasi mata-mata the Cuban Five, Gerardo Hernandez juga dinyatakan bersalah atas upaya konspirasi pembunuhan dengan menembak jatuh dua pesawat yang mengangkut kelompok anti-Castro di Florida, Amerika Serikat. Dua dari lima anggota the Cuban Five telah dibebaskan terlebih dulu pada bulan Juni 2013 dan dalam negosiasi pertukaran tawanan ini Kuba meminta Amerika Serikat untuk membebaskan tiga anggota the Cuban Five yang masih berada di dalam tahanan (Waddel, 2014).

Kesepakatan untuk melakukan pertukaran tawanan ini tidak semata-mata dapat diperoleh dengan mudah, pasalnya proses negosiasi berlangsung sebelum Amerika Serikat dan Kuba memulai upaya normalisasi secara intens. Kuba bersedia untuk melepaskan tawanan yang diminta oleh Amerika Serikat apabila Amerika Serikat berjanji akan berhenti untuk merencanakan strategi-strategi guna menggulingkan pemerintahan komunis Kuba (The New York Times, 2014). Pada akhirnya setelah melalui proses negosiasi yang panjang, kedua negara berhasil mencapai kesepakatan bahwa Kuba akan

membebaskan Alan Gross di wilayah humanitarian, sedangkan Trujillo akan ditukarkan dengan pembebasan the Cuban Five oleh Amerika Serikat (Goldman, 2014).

Peristiwa keberhasilan pertukaran tawanan antara Amerika Serikat dan Kuba dinilai menjadi salah satu pertukaran tawanan paling signifikan dalam kurun empat tahun terakhir. Di samping itu, pertukaran tawanan ini dianggap menjadi salah satu faktor yang cukup menentukan kemajuan proses normalisasi hubungan bilateral kedua negara mengingat sejarah bahwa Amerika Serikat dan Kuba hidup dalam rasa ketidakpercayaan satu sama lain selama lebih dari setengah abad. Dengan keberhasilan pertukaran tawanan ini, Amerika Serikat berhasil meningkatkan prosentase kepercayaan Kuba yang merupakan hal terpenting dalam dijalinnya hubungan bilateral antara dua negara.

b. Penghapusan Kuba dari Daftar Negara Sponsor Terorisme Internasional

Keberhasilan Amerika Serikat dan Kuba dalam melakukan pertukaran tawanan guna memperbaiki kepercayaan kedua negara dalam proses normalisasi kemudian dilanjutkan dengan keputusan untuk menghapuskan Kuba dari dalam daftar negara sponsor terorisme. Daftar negara sponsor terorisme internasional merupakan salah satu bentuk kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat yang berfungsi untuk memberikan sanksi kepada keseluruhan rezim

pemerintahan suatu negara yang terlibat baik langsung maupun tidak langsung dalam aksi-aksi terorisme (Tharoor, 2015). Dikutip dari Dianne E. Rennack dalam laporan Congressional Research Service, Export Administration Act 1979 menyatakan bahwa kegiatan sponsor terorisme internasional dapat berupa tindakan dukungan yang diberikan secara berulang-ulang terhadap aksi terorisme internasional maupun berupa penggunaan bagian dari wilayah teritorial negara yang bersangkutan sebagai tempat perlindungan dan fasilitas bagi teroris ataupun kelompok terorisme (Rennack, 2016, hal. 3). Sanksi yang diterima sebuah negara ketika masuk ke dalam daftar negara sponsor terorisme internasional bisa berlaku dalam bentuk penghentian bantuan internasional, baik dalam bentuk logistik maupun dalam bentuk bantuan keuangan (Sullivan, Cuba and the State Sponsors of Terrorism List, 2005). Kebijakan daftar negara sponsor terorisme internasional ini mulai diberlakukan sejak tahun 1979.

Amerika Serikat memasukkan Kuba ke dalam daftar negara sponsor terorisme internasional pada tanggal 1 Maret 1982 di masa pemerintahan Presiden Ronald Reagan (Calamus, 2015). Masuknya Kuba ke dalam daftar tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Export Administration Act of 1979 *section* 6j, Arms Export Control Act *section* 40, dan Foreign Assistance Act pada *section* 620 (Calamus, 2015). Kuba masuk ke dalam daftar negara sponsor terorisme internasional setelah memberikan bantuan kepada

kelompok-kelompok sayap kiri (Archibold & Davis, 2015). Berdasarkan laporan dari Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat pada tahun 2013, Kuba dianggap telah menyediakan tempat perlindungan bagi Euskadi Ta Askatasuna (ETA) dan Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Zahriyeh, 2015). Euskadi Ta Askatasuna (ETA) atau yang juga dikenal dengan sebutan Basque Fatherland and Liberty merupakan sebuah kelompok separatis sayap kiri di wilayah Spanyol. Sedangkan Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia atau yang disebut pula sebagai Revolutionary Armed Forces of Colombia adalah pasukan gerilya sayap kiri yang telah terlibat dalam banyak konflik bersenjata di Kolombia.

Selain karena Kuba memberikan perlindungan bagi kelompok-kelompok separatis sayap kiri, Kuba juga memberikan asilum bagi buronan Amerika Serikat seperti Joanna Chesimard yang menjadi tersangka pembunuhan petugas kepolisian di New Jersey (Gorman, 2015). Kuba juga memberikan asilum terhadap William Morales yang merupakan tersangka aksi pengeboman di Amerika Serikat pada tahun 1975 serta Victor Manuel Gerena yang merupakan tersangka perampokan uang senilai USD 7 juta dari fasilitas Hartford Wells Fargo pada tahun 1983. Laporan mengenai latar belakang mengapa Kuba masuk ke dalam daftar tersebut kemudian diperbarui sebanyak empat kali, yaitu pada tahun 1980 dalam laporan The Central

Intelligence Agency's Patterns of International Terrorism; tahun 1982 dalam The State Department's Patterns of International Terrorism; serta tahun 1998 dan tahun 2003 dalam laporan dari Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat (Sullivan, Cuba and the State Sponsors of Terrorism List, 2005, hal. 3-5).

Keputusan untuk melakukan penghapusan Kuba dari dalam daftar negara sponsor terorisme internasional sebagai bagian dari proses normalisasi ini dilatarbelakangi dengan situasi di mana Kuba mempermasalahkan keberadaannya di dalam daftar negara sponsor terorisme internasional. Kuba menyatakan bahwa kondisi tersebut merupakan penghambat bagi Amerika Serikat dan Kuba yang mulai bergerak ke arah normalisasi hubungan bilateral kedua negara. Josefina Vidal, seorang diplomat Kuba untuk kawasan Amerika Utara menyampaikan, "It would be difficult to explain that diplomatic ties were restored while Cuba continues, unjustly, on the list of state sponsors of terrorism." (Dockins, Cuba Not Off Hook, Despite Removal From U.S. Terror List, 2015). Melalui pernyataan tersebut, Kuba menegaskan bahwa Kuba tidak akan membawa rencana normalisasi hubungan bilateral ke tahap lebih lanjut, yaitu tahap pembukaan kedutaan besar, apabila Amerika Serikat tidak menghapus nama Kuba dari daftar negara sponsor terorisme internasional (Morello, 2015). Sehingga untuk mendukung jalannya upaya normalisasi hubungan bilateral kedua negara, maka Amerika Serikat

memerlukan upaya untuk menghapuskan Kuba dari dalam daftar negara sponsor terorisme internasional.

Ketika Amerika Serikat dan Kuba mulai menjalankan proses normalisasi hubungan kedua negara, Presiden Obama mengeluarkan permintaan kepada Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat pada bulan Desember 2014 untuk melakukan pengkajian ulang selama enam bulan dan memberikan laporan berupa rekomendasi kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat terkait dengan status Kuba dalam daftar negara sponsor terorisme internasional. Dalam prosedur penghapusan status sebuah negara dari dalam daftar negara sponsor terorisme internasional diperlukan pengkajian pada dua poin persyaratan, yaitu (1) pemerintah negara yang bersangkutan tidak terlibat dalam aksi terorisme dalam kurun waktu minimal enam bulan terakhir dan (2) pemerintah negara yang bersangkutan dapat memberikan jaminan bahwa negara tersebut tidak akan terlibat dalam bentuk aksi terorisme apapun dalam masa-masa mendatang (Sullivan, Cuba and the State Sponsors of Terrorism List, 2005, hal. 2). Setelah melakukan pengkajian ulang selama enam bulan, Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat memberikan laporan berupa rekomendasi kepada Presiden Barack Obama untuk menghapuskan Kuba dari dalam daftar negara sponsor terorisme internasional. Dengan munculnya rekomendasi tersebut, pada bulan April 2015 Presiden Obama menyampaikan kepada masyarakat luas tentang rencana kebijakan luar

negeri Amerika Serikat tersebut (Liptak, 2015). Pasca diumumkannya ke publik, kebijakan tersebut mendapatkan pengkajian akhir selama 45 hari sebelum akhirnya diputuskan secara resmi pada tanggal 29 Mei 2015 (Rennack, 2016, hal. 8).

Alasan apakah yang mendasari Amerika Serikat dalam memutuskan untuk menghapus Kuba dari dalam daftar negara sponsor terorisme internasional? Berdasarkan pengkajian yang dilakukan oleh Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat, terdapat beberapa alasan yang mendasari keputusan Amerika Serikat tersebut, antara lain :

1. Tidak ada bukti penguat bahwa Kuba memberikan bantuan kepada kelompok-kelompok revolusionis maupun kelompok terorisme, terutama dalam kurun waktu enam bulan terakhir (Francis & Groll, 2015).
2. Kuba memiliki peran dalam menjembatani negosiasi perdamaian antara pemerintah Kolombia dengan Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) (Francis & Groll, 2015).
3. Kuba ikut menandatangani 12 perjanjian sanksi terorisme internasional Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) sebagai bentuk penolakan Kuba terhadap aksi terorisme pasca terjadinya peristiwa 9/11 (Council on Foreign Relations, 2010).

Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka Amerika Serikat menyimpulkan bahwa sudah selayaknya Kuba dihapus dalam daftar negara sponsor terorisme internasional. Dengan dihapuskannya Kuba dari daftar negara sponsor terorisme internasional, Amerika Serikat dan Kuba memiliki peluang yang lebih untuk semakin meningkatkan kemajuan proses normalisasi hubungan kedua negara.

c. Pembukaan Kedutaan Besar

Melihat kemajuan yang ditunjukkan dalam proses berjalannya normalisasi hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba, kedua negara ini menilai bahwa sudah saatnya bagi Amerika Serikat dan Kuba untuk membuka kembali kedutaan besarnya masing-masing. Keberadaan kedutaan besar merupakan sebuah bentuk kebutuhan penting bagi kedua negara sebagai tindak lanjut dari proses normalisasi yang telah terlaksana. Keputusan untuk membuka kembali kedutaan besar kedua negara tersebut didorong dengan fakta bahwa selama lebih dari 50 tahun, tugas perwakilan masing-masing negara dilaksanakan oleh United States Interest Section yang berada di Washington D.C dan di Havana. Keberadaan United States Interest Section tersebut dirasa belum memenuhi tugas perwakilan negara yang sebenarnya, mengingat bahwa United States Interest Section hanya merupakan bentuk institusi turunan dari kedutaan besar. Sehingga, untuk menjawab kebutuhan akan kantor perwakilan resmi tersebut,

maka Amerika Serikat dan Kuba sepakat untuk mengadakan pembicaraan bilateral terkait pada rencana pembukaan kembali kantor kedutaan besar di masing-masing ibu kota negara.

Setelah menempuh proses yang cukup panjang, akhirnya pada tanggal 20 Juli 2015 Amerika Serikat resmi membuka kedutaan besarnya di Kuba (Felter, Lee, McBride, & Renwick, 2017). Di hari yang sama, Kuba turut membuka kantor kedutaan besarnya untuk Amerika Serikat sebagai bentuk dari upaya pemulihan hubungan diplomatik yang berjalan secara resiprokal. Gedung yang semula merupakan gedung United States Interest Section di Havana dan di Washington D.C kini berubah fungsi menjadi gedung kedutaan besar Amerika Serikat di Havana dan kedutaan besar Kuba di Washington D.C. Pembukaan kembali kedutaan besar Amerika Serikat dan Kuba menjadi sebuah penanda normalisasi hubungan diplomatik kedua negara. Hal ini diharapkan dapat mendukung kelancaran proses normalisasi hubungan bilateral kedua negara secara total.

B. Dinamika Hubungan Bilateral Amerika Serikat dengan Kuba Pasca Upaya Normalisasi

Penginisiasian upaya normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba yang terbilang sukses serta berlanjutnya inisiasi tersebut ke dalam proses normalisasi yang cukup signifikan menjadikan kedua negara mengalami perubahan dinamika hubungan bilateral. Dinamika hubungan bilateral kedua

negara kini diisi dengan berbagai bentuk kesepakatan dan kerjasama bilateral dalam berbagai isu yang dirasa dapat membawa manfaat bagi kedua negara. Dinamika hubungan bilateral antara Amerika Serikat dan Kuba pasca adanya upaya normalisasi dapat dilihat dari dua kategori peristiwa, yaitu pemberlakuan kebijakan lalu lintas perjalanan dan finansial kedua negara serta kerjasama bilateral antara Amerika Serikat dan Kuba dalam berbagai isu lainnya.

1. Pemberlakuan Kebijakan Lalu Lintas Perjalanan dan Finansial

Dinamika hubungan bilateral Amerika Serikat dan Kuba pasca resmi dibukanya kembali kedutaan besar kedua negara diawali dengan pemberlakuan kebijakan lalu lintas perjalanan dan finansial yang sempat dilarang sebelumnya. Dibukanya kembali kesempatan lalu lintas perjalanan Amerika Serikat - Kuba dan diizinkan kerjasama finansial kedua negara merupakan bentuk kesempatan dan bantuan yang diberikan Amerika Serikat kepada Kuba untuk bisa mengakses lebih jauh ekonomi internasional. Kemajuan yang ditunjukkan melalui regulasi lalu lintas perjalanan dan finansial antara Amerika Serikat dengan Kuba diharapkan dapat memberikan pengaruh yang signifikan terhadap upaya normalisasi hubungan bilateral Amerika Serikat dengan Kuba.

Kebijakan lalu lintas perjalanan dan remitansi ini sebenarnya telah mengalami dinamika perubahan jauh sebelum Presiden Obama resmi mengumumkan upaya normalisasi antara Amerika Serikat dengan Kuba pada tanggal 17 Desember 2014. Kebijakan lalu lintas perjalanan dan

remitansi tergolong salah satu bentuk dinamika pasca normalisasi yang berhasil dipraktikkan sejak Presiden Obama sukses memenangkan pemilihan Presiden Amerika Serikat pada tahun 2009. Presiden Obama memberikan kesempatan kepada masyarakat Kuba yang tinggal di Amerika Serikat untuk bisa mengunjungi kerabat dekat mereka yang berada di Kuba (Sullivan, Cuba: Issues for the 114th Congress, 2016, hal. 2). Akan tetapi, kegiatan kunjungan keluarga tersebut masih dibatasi hanya untuk satu kali dalam satu tahun dengan lama durasi yang tidak terbatas walaupun kemudian ketentuan akan pembatasan frekuensi kunjungan tersebut dicabut pada bulan April 2009 (Sullivan, Cuba: U.S. Restriction on Travel and Remittance, 2016, hal. 2-3). Di tahun yang sama, Amerika Serikat menaikkan jumlah remitansi yang dapat dikirim warga Kuba di Amerika Serikat kepada keluarganya yang masih menetap di Kuba, yang semula hanya berjumlah USD 300 menjadi USD 3000 dalam kurun waktu tiga bulan sekali (Sullivan, Cuba: U.S. Restriction on Travel and Remittance, 2016, hal. 2-3).

Kemajuan yang ditunjukkan dengan sedikit dibebaskannya regulasi lalu lintas perjalanan dan remitansi pada tahun 2009 tidak serta merta membuat Amerika Serikat berpuas diri. Pada tanggal 14 Januari 2011, Amerika Serikat memperkenalkan konsep *people-to-people travel* (Badal, t.thn.). *People-to-people travel* adalah sebuah upaya *soft diplomacy* dalam bentuk kegiatan perjalanan yang dilakukan masyarakat Amerika Serikat dan Kuba untuk meningkatkan interaksi serta

menjembatani kedua negara (Parson, 2016). Selain memperkenalkan konsep *people-to-people travel*, pemerintah Amerika Serikat juga menyampaikan tiga poin perubahan kebijakan lalu lintas perjalanan dan finansial terhadap Kuba. Di kutip dari laporan Congressional Research Service yang disusun oleh Mark P. Sullivan untuk Kongres Amerika Serikat pada tahun 2016, tiga poin perubahan regulasi lalu lintas perjalanan dan finansial pada tahun 2011 antara lain (Sullivan, Cuba: U.S. Restriction on Travel and Remittance, 2016, hal. 4) :

1. Amerika Serikat memutuskan untuk meningkatkan jumlah kegiatan lalu lintas perjalanan ke Kuba dengan tujuan untuk melaksanakan kegiatan pendidikan, kegiatan keagamaan, dan kegiatan jurnalistik.
2. Warga negara Amerika Serikat diizinkan untuk mengirimkan remitansi kepada masyarakat Kuba di luar ikatan keluarga dengan nominal hingga USD 500.
3. Seluruh bandara internasional Amerika Serikat diperbolehkan untuk melayani penerbangan dari Amerika Serikat ke Kuba.

Pada tahun 2015, CBS News mengadakan survei tentang respon masyarakat Amerika Serikat terhadap upaya perbaikan hubungan lalu lintas perjalanan dan regulasi finansial antara Amerika Serikat dan Kuba. Hasil survei menunjukkan bahwa 81% masyarakat Amerika Serikat merespon baik keputusan pemerintah Amerika Serikat tersebut dan

mendukung upaya normalisasi lebih lanjut terkait regulasi lalu lintas perjalanan dan finansial (Kornbluh, 2015). Dengan adanya respon positif dari masyarakat Amerika Serikat tersebut, pemerintah Amerika Serikat kemudian menetapkan 12 kategori lalu lintas perjalanan Amerika Serikat – Kuba pada tanggal 16 Januari 2015 (Badal, t.thn.). 12 kategori lalu lintas perjalanan Amerika Serikat – Kuba tersebut terdiri dari (1) kunjungan keluarga; (2) tugas kenegaraan pemerintah Amerika Serikat; (3) jurnalistik; (4) penelitian profesional dan agenda pertemuan; (5) pendidikan; (6) kegiatan keagamaan; (7) penampilan seni, pertandingan olah raga, *workshop*, maupun bentuk kompetisi dan pameran lainnya; (8) bantuan bagi masyarakat Kuba; (9) misi kemanusiaan; (10) aktivitas yayasan swasta, institusi penelitian, maupun institusi pendidikan; (11) kegiatan ekspor, impor, dan transmisi informasi; serta (12) transaksi ekspor (The White House Office of the Press Release, 2014). Sebelum adanya regulasi ini, warga negara Amerika Serikat yang hendak melakukan perjalanan ke Kuba harus mengajukan izin terlebih dahulu kepada Kementerian Keuangan Amerika Serikat sebagai institusi yang mengawasi jalannya peraturan lalu lintas perjalanan dan finansial. Regulasi 12 kategori lalu lintas perjalanan Amerika Serikat – Kuba ini dapat memberikan kemudahan bagi masyarakat yang termasuk dalam 12 kategori tersebut untuk melakukan perjalanan ke Kuba tanpa harus memperoleh izin khusus dari Kementerian Keuangan Amerika Serikat.

Bersamaan dengan diresmikannya 12 kategori tersebut, pemerintah Amerika Serikat turut menaikkan batasan nilai remitansi keluarga yang semula USD 3000 menjadi USD 10.000, serta batas remitansi di luar ikatan keluarga menjadi USD 2000 dari batas awal USD 500 dalam kurun waktu pengiriman tiga bulan sekali (Sullivan, Cuba: U.S. Restriction on Travel and Remittance, 2016, hal. 14). Pada amandemen regulasi tahun 2015, pemerintah Amerika Serikat memberikan penjelasan lebih terperinci mengenai lingkup remitansi di luar ikatan keluarga atau kerabat. Remitansi di luar ikatan keluarga terdiri dari (1) donasi untuk Kuba; (2) remitansi untuk organisasi keagamaan; (3) remitansi untuk pelajar Amerika Serikat di Kuba; (4) remitansi emigrasi; (5) remitansi untuk individu tertentu dan *non-governmental organization* (NGO); serta (6) remitansi yang dibawa ketika melakukan perjalanan ke Kuba (Sullivan, Cuba: U.S. Restriction on Travel and Remittance, 2016, hal. 14).

Selain amandemen pada regulasi lalu lintas perjalanan dan remitansi, regulasi terkait finansial turut mengalami perubahan yang dapat mendukung upaya normalisasi antara Amerika Serikat dengan Kuba. Pemerintah Amerika Serikat mengizinkan penggunaan kartu kredit dan kartu debit dari institusi finansial Amerika Serikat di Kuba dan tidak ada batasan jumlah uang yang dapat dipergunakan selama melakukan perjalanan ke Kuba (Peralta, 2015).

Mengikuti kemajuan yang ditunjukkan pada tahun 2015, regulasi lalu lintas perjalanan dan finansial kembali mengalami perbaikan. Lalu lintas perjalanan dengan tujuan pendidikan yang semula harus dilakukan dalam bentuk kelompok kini diperbolehkan untuk dilakukan secara individual mulai pada tanggal 15 Maret 2016 (Sullivan, Cuba: Issues for the 114th Congress, 2016, hal. 28). Pemerintah Amerika Serikat juga memperbolehkan kurs mata uang dolar Amerika Serikat ditukarkan secara langsung ke mata uang peso Kuba (Parsons & Wilkinson, 2016). Sebelum regulasi ini ditetapkan, penukaran mata uang dolar Amerika ke mata uang peso Kuba dikenakan biaya tambahan sebesar 10% dari jumlah yang ditukarkan ataupun harus ditukarkan ke mata uang lainnya terlebih dahulu sebelum ditukarkan ke mata uang peso Kuba (Whitefeld, 2016).

Di samping itu, kini pemerintah Amerika Serikat mengizinkan warga negara Kuba untuk bisa mencari mata pencaharian dan menerima penghasilan di Amerika Serikat (Davis, 2016). Dikutip dari US News, Menteri Keuangan Amerika Serikat, Jacob J. Lew menyampaikan dalam pidatonya :

“Today we are building on this progress by facilitating travel for additional Americans looking to engage with Cubans; allowing Cuban citizen to earn a salary in the United States; and expanding access to the U.S. financial system...”
(Welsh, 2016)

Guna menindaklanjuti regulasi tersebut, Amerika Serikat pun mengizinkan warga negara Kuba untuk bisa memiliki rekening di bank Amerika Serikat walaupun rekening tersebut hanya bisa dipergunakan untuk fungsi yang masih terbatas (Lee & Schwartz, 2016).

2. Kerjasama Bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba

Tidak hanya meningkatkan kerjasama bilateral dalam isu lalu lintas perjalanan dan finansial, Amerika Serikat dan Kuba pun semakin gencar untuk menambah jumlah kerjasama bilateral dalam berbagai isu. Berikut ini merupakan beberapa bentuk kerjasama bilateral yang berhasil dicapai oleh Amerika Serikat dan Kuba (Sullivan, Cuba: Issues for the 114th Congress, 2016, hal. 32-34) :

a. Kerjasama penegakan hukum

Kerjasama penegakan hukum ini berhasil ditandatangani pada bulan November 2015. Kerjasama penegakan hukum antara Amerika Serikat dan Kuba membahas berbagai isu spesifik seperti kejahatan transnasional, *cybercrime*, keamanan lalu lintas perjalanan, kerjasama melawan terorisme, dan kerjasama melawan narkoba.

Kerjasama Amerika Serikat dengan Kuba dalam hal melawan aksi-aksi terorisme secara khususnya berhasil disepakati pada tanggal 8 Juni 2016 di Kuba. Dalam proses perundingan kerjasama ini, Amerika Serikat mengirimkan perwakilan dari Federal Bureau of Investigation (FBI); Customs and Border Protection (CBP); Immigration and Customs Enforcement's Homeland Security Investigation (ICE-HSI); serta perwakilan dari Kementerian Luar Negeri

Amerika Serikat (U.S. Department of State, 2016). Sedangkan dari pihak Kuba mengirimkan perwakilan dari Kementerian Dalam Negeri dan Urusan Luar Negeri; Kejaksaan Agung; dan perwakilan dari Bea Cukai Kuba (Granma, 2016).

Dalam bidang anti-narkotika, Amerika Serikat dan Kuba melakukan tiga kali pertemuan sebelum akhirnya kerjasama ini ditandatangani pada pertemuan ketiga, yaitu pada tanggal 21 Juli 2016. Dalam perumusan kerjasama ini, Amerika Serikat mengirimkan delegasi perwakilan dari Drug Enforcement Administration (DEA); United States Guard Coast (USGC); Immigration and Customs Enforcement's Homeland Security Investigation (ICE-HSI); dan perwakilan Kementerian Luar Negeri Amerika Serikat (U.S. Department of State, 2016). Kerjasama dalam melawan narkoba yang dijalin oleh Amerika Serikat dengan Kuba tersebut nantinya akan berfungsi sebagai landasan dalam melaksanakan kerjasama lebih lanjut dan melakukan pertukaran informasi mengenai perdagangan gelap narkoba.

b. Kerjasama dalam bidang lingkungan

Pada tanggal 18 November 2015, Amerika Serikat dan Kuba menandatangani Memorandum of Understanding (MoU) kerjasama dalam bidang lingkungan yang berisi tentang

kerjasama perlindungan satwa laut dan terumbu karang. Enam hari setelah penandatanganan MoU tersebut, tepatnya pada tanggal 24 November 2015, kedua negara ini kembali menandatangani sebuah perjanjian kerjasama di bidang lingkungan yang diberi nama U.S. – Cuba Joint Statement on Environmental Cooperation (U.S. Department of State, 2015). Perjanjian kerjasama ini kemudian akan menjadi landasan kerjasama lingkungan baik untuk pemerintah maupun non-pemerintah dalam berbagai isu lingkungan, seperti perlindungan wilayah pesisir dan perairan, pencemaran air laut, perlindungan biodiversitas, pencegahan resiko bencana, dan isu perubahan iklim.

Tindak lanjut dari kerjasama lingkungan antara Amerika Serikat dengan Kuba adalah dilaksanakannya kerjasama antara Florida Keys dan Texas Flower Garden Banks dari Amerika Serikat dengan Taman Nasional Guanahacabibes dan Banco de San Antonio dari Kuba (The New York Times, 2015). Proyek kerjasama lingkungan Amerika Serikat dan Kuba yang akan datang adalah rencana untuk melakukan kerjasama dalam upaya konservasi ikan hiu (Armario, 2015). Kerjasama dalam isu lingkungan antara Amerika Serikat dan Kuba diharapkan dapat berguna sebagai sarana kedua negara untuk saling berbagi pengetahuan dan

informasi, serta berkolaborasi dalam berbagai upaya konservasi lingkungan dan makhluk hidup (Williams, 2016).

c. Kerjasama dalam bidang maritim

Kerjasama dalam bidang maritim ini diwujudkan dalam bentuk Memorandum of Understanding (MoU) hidrografi dan pembuatan peta nautikal yang ditandatangani pada bulan Maret 2016. Kerjasama ini diharapkan bisa semakin meningkatkan keselamatan dalam sistem navigasi maritim antara Amerika Serikat dan Kuba.

d. Pembicaraan klaim aset kedua negara

Klaim aset merupakan suatu hal yang sensitif bagi Amerika Serikat dan juga Kuba mengingat peristiwa penasionalisasian aset Amerika Serikat oleh Kuba pada tahun 1959. Sehingga untuk meningkatkan kualitas upaya normalisasi hubungan bilateral kedua negara, diadakanlah pembicaraan bilateral yang membahas isu klaim aset dari kedua negara. Pembicaraan klaim aset ini dilaksanakan sebanyak dua kali, yaitu pada tanggal 8 Desember 2015 di Havana dan pada tanggal 28 Juli 2016 di Washington D.C.

Baik Amerika Serikat maupun Kuba berusaha untuk mengajukan klaim aset dan propertinya masing-masing. Amerika Serikat mengajukan klaim kepada Kuba atas 5911 aset Amerika Serikat yang dinasionalisasikan oleh Kuba

sejak tahun 1959 dan kerugian sebesar USD 7 milyar yang terhitung hingga tahun 2015 (Leogrande, *Normalizing US – Cuba Relations : Escaping the Shackles of the Past*, 2015). Sementara itu, Kuba mengajukan klaim atas kerugian sebesar USD 181 milyar yang harus ditanggung oleh Kuba sebagai dampak dari diberlakukannya embargo ekonomi Amerika Serikat (Leogrande, *Normalizing US – Cuba Relations : Escaping the Shackles of the Past*, 2015).

Sayangnya, kesepakatan mengenai klaim aset ini belum bisa dicapai kedua negara hingga pertemuan kedua. Amerika Serikat belum bersedia memenuhi klaim dari Kuba yang notabene 25 kali lebih besar dari klaim yang diajukan oleh Amerika Serikat. Sedangkan di sisi lain, Kuba belum bersedia menerima klaim aset Amerika Serikat karena kondisi ekonomi Kuba belum memungkinkan untuk memenuhi seluruh tuntutan ganti rugi tersebut. Hingga hari ini, Amerika Serikat dan Kuba masih berusaha untuk memproses kerjasama klaim aset tersebut dan diharapkan akan membuahkan suatu kesepakatan di masa yang akan datang.

e. Migration Talks

Isu migrasi telah menjadi isu yang cukup krusial dalam perjalanan hubungan bilateral antara Amerika Serikat dan

Kuba, utamanya pasca dibukanya kembali hubungan diplomatik antara kedua negara. Tercatat jumlah migran Kuba yang bermigrasi ke Amerika Serikat melonjak drastis pasca dilakukannya upaya normalisasi kedua negara, yaitu sejumlah 43.000 jiwa disepanjang tahun 2014 – 2015 yang ditahun-tahun sebelumnya hanya berjumlah 24.000 jiwa (Dockins, U.S. – Cuba Talks Underway; Focus on Migrants, Illegal Drugs, 2015). Melihat betapa pentingnya isu migrasi tersebut, maka Amerika Serikat dan Kuba berusaha untuk menginisiasi Migration Talks. Migration Talks merupakan sebuah forum kerjasama di bidang kemigrasian antara Amerika Serikat dan Kuba yang dilaksanakan sebanyak dua kali dalam satu tahun (*biannual event*).

Migration Talks yang pertama dilaksanakan pada tanggal 30 November 2015 di Washington DC. Dalam perundingan tersebut, Amerika Serikat mengirimkan wakil asisten sekretaris dari Bureau of Western Hemisphere Affairs, sedangkan Kuba mengirimkan Direktur Jendral Divisi Amerika Serikat Kementerian Luar Negeri Kuba, Josefina Vidal (U.S. Department of State, 2015). Dalam Migration Talks yang pertama, kedua negara membahas mengenai perencanaan Migration Accord antara Amerika Serikat dan Kuba. Migration Accord direncanakan berfungsi sebagai

regulasi yang dapat menyediakan proses migrasi yang legal dan aman dari wilayah Kuba ke wilayah Amerika Serikat (U.S. Department of State, 2016).

Migration Talks yang kedua berhasil diselenggarakan pada tanggal 14 Juli 2016 di Havana, Kuba. Pembahasan mengenai Migration Accord dilanjutkan kembali dalam Migration Talks kedua ini. Migration Talks yang kedua ini juga turut membahas mengenai kerjasama lebih lanjut terkait isu arus migrasi, seperti sarana dan jalur-jalur migrasi maupun kerjasama dalam upaya pencegahan penyebaran penyakit endemik melalui kegiatan migrasi (U.S. Department of State, 2016). Walaupun telah menempuh dua kali Migration Talks, akan tetapi Migration Accord belum mencapai bentuk kesepakatan yang sempurna dan masih berada dalam proses pembicaraan lebih lanjut.

f. Kerjasama dalam bidang medis

Amerika Serikat dan Kuba berhasil menandatangani Memorandum of Understanding (MoU) kerjasama di bidang kesehatan pada tanggal 13 Juni 2016. Kerjasama di bidang kesehatan ini nantinya menjadi dasar bagi Amerika Serikat dan Kuba untuk saling bertukar informasi medis maupun bekerjasama dalam penelitian biomedikal yang dapat membawa manfaat bagi kedua negara. Dalam

penandatanganan Memorandum of Understanding tersebut, Amerika Serikat mengirimkan Sekretaris Health and Human Service, Sylvia M. Burwell, sedangkan Kuba diwakili oleh Menteri Kesehatan Dr. Roberto Morales Ojeda (Medical Education Cooperation with Cuba (MEDICC), 2016).

Pada tanggal 20 Oktober 2016, kerjasama Amerika Serikat dan Kuba di bidang kesehatan berlanjut dengan dicapainya kesepakatan untuk melakukan kerjasama dalam pengawasan, evaluasi, dan penelitian medis untuk melawan penyakit kanker (Havana Times, 2016). Di samping itu, Amerika Serikat dan Kuba secara intensif juga telah melakukan pembahasan terkait penyakit demam berdarah dan virus zika pada bulan November 2016.

g. Kerjasama penerbangan sipil

Perundingan terkait kerjasama penerbangan sipil antara Amerika Serikat dengan Kuba dibahas pertama kali pada tanggal 10 Desember 2015. Dalam perundingan kerjasama ini, Amerika Serikat mengirimkan Menteri Transportasi Amerika Serikat, Anthony Foxx, dan Asisten Menteri Transportasi di bidang ekonomi dan bisnis, Charles Rivkin. Dari pihak Kuba diwakili oleh Menteri Transportasi Kuba, Adel Yzquierdo Rodriguez, dan Ketua Institut Penerbangan Sipil Kuba, Alfredo Cordero. Kerjasama

penerbangan sipil tersebut akhirnya berhasil disepakati pada tanggal 16 Februari 2016 di Havana.

Dengan adanya kerjasama penerbangan sipil ini, maka Amerika Serikat dan Kuba resmi membuka kembali jalur penerbangan sipil antara kedua negara (Wagner, 2016). Kerjasama penerbangan sipil antara Amerika Serikat dan Kuba mengizinkan jadwal penerbangan sipil dengan total mencapai 110 penerbangan pulang-pergi Amerika Serikat – Kuba (Mohammed & Dastin, 2015). Jumlah tersebut sudah termasuk 20 penerbangan harian ke Havana dan 10 penerbangan harian ke sembilan kota lainnya di Kuba (Whitefield, 2016). Dalam kesepakatan bilateral tersebut diatur pula bahwa perusahaan penerbangan sipil baik dari Amerika Serikat maupun dari Kuba diizinkan untuk saling menginformasikan kode penerbangan dan menyewa pesawat satu sama lain.

Pasca ditandatanganinya kerjasama penerbangan sipil Amerika Serikat dan Kuba, Amerika Serikat membuka pendaftaran bagi perusahaan penerbangan sipil Amerika Serikat yang tertarik untuk membuka jalur penerbangan ke Kuba. Pendaftaran dilaksanakan dalam kurun periode 16 Februari 2016 hingga 2 Maret 2016 (U.S. Department of Transportation, 2016). Beberapa perusahaan penerbangan

sipil Amerika Serikat menyatakan siap untuk segera membuka jalur penerbangan ke Kuba. Perusahaan penerbangan sipil Amerika Serikat tersebut antara lain JetBlue Airways Corps, American Airlined Group Inc, Delta Airlines Inc, dan United Continental Holding Inc (Mohammed & Dastin, 2015).

h. Kerjasama pelayanan pos

Setelah 50 tahun lebih Amerika Serikat menghentikan pelayanan pengiriman pos ke Kuba, pada tanggal 16 Maret 2016 akhirnya pelayanan pos tersebut kembali berjalan. Perencanaan terkait pelayanan pengiriman pos Amerika Serikat – Kuba sesungguhnya mulai muncul sejak tanggal 11 Desember 2005, namun memang perencanaan tersebut baru beroperasi secara resmi pasca normalisasi hubungan bilateral kedua negara. Dalam perundingan kerjasama pelayanan pos ini, Amerika Serikat diwakili oleh Direktur Eksekutif Hubungan Internasional POS Amerika Serikat, Lea Emerson, sedangkan Kuba diwakili oleh duta besar Kuba untuk Amerika Serikat, Jose Ramon Cabañas Rodriguez (San Diego Union – Tribune, 2015).

Dalam kesepakatan bilateral terkait pelayanan pos tersebut, Amerika Serikat dan Kuba menyepakati untuk membuka kembali pelayanan pengiriman surat dan paket

secara langsung tanpa harus melalui pihak ketiga. Sebelumnya, setiap surat maupun paket tidak dapat dikirimkan secara langsung ke negara tujuan dan harus melalui negara pihak ketiga, seperti Kanada dan Meksiko (Schwartz, 2015). Kerjasama ini menyepakati pengiriman surat dan paket dari Amerika Serikat ke Kuba dilakukan sebanyak tiga kali dalam satu minggu, yaitu setiap hari Senin, Rabu, dan Jumat (Mangos, 2016). Walaupun kemudian pelayanan pengiriman pos antara Amerika Serikat dan Kuba mulai kembali berjalan, akan tetapi Kuba masih membatasi ukuran, berat, dan nilai dari barang paket guna mengatur monopoli pemerintah Kuba terhadap kegiatan pengiriman barang (CBS News, 2015).

C. Status Embargo Ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba Pasca Upaya Normalisasi

Sejak diumumkannya upaya normalisasi secara resmi pada Desember 2014, embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba sedikit banyak terkena dampak dari berjalannya proses normalisasi tersebut. Pasca adanya upaya normalisasi, Presiden Obama berhasil menggunakan wewenang kepresidenannya sebagai lembaga eksekutif untuk mengurangi aspek yang dilarang oleh embargo ekonomi Amerika Serikat. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam bab sebelumnya, Amerika Serikat memberlakukan embargo

secara total terhadap seluruh sektor perdagangan dan ekonomi terhadap Kuba tanpa terkecuali. Namun dengan melalui berbagai bentuk kerjasama yang dicapai pasca normalisasi hubungan kedua negara, Presiden Obama berhasil melonggarkan larangan Amerika Serikat terhadap Kuba dalam beberapa sektor, yaitu dalam sektor lalu lintas perjalanan dan pariwisata; sektor finansial dan remitansi; sektor penerbangan sipil; sektor pelayanan pos; serta sektor perdagangan agrikultur. Selain sektor-sektor tersebut, embargo ekonomi masih melarang kerjasama ekonomi dan perdagangan dengan Kuba di sektor lainnya, seperti perdagangan di sektor militer; sektor peralatan medis; sektor aviasi dan otomotif; serta sektor ekonomi lainnya. Dengan keberhasilan Presiden Obama mengurangi beberapa sektor yang dilarang oleh embargo, berarti dengan kata lain embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba pasca normalisasi bukan lagi merupakan embargo ekonomi total. Secara tidak langsung, embargo ekonomi tersebut kini telah berubah menjadi embargo ekonomi parsial atau sebagian. Meskipun Presiden Obama berhasil mengurangi jumlah larangan dalam embargo, akan tetapi Amerika Serikat belum menunjukkan tanda-tanda untuk segera mengakhiri embargo tersebut secara total. Status embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba yang telah berlaku selama 56 tahun tersebut tetap bertahan hingga hari ini.

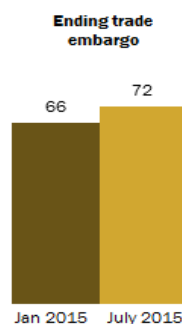
Melihat perkembangan berkurangnya jumlah larangan dalam embargo, Amerika Serikat semakin mendapatkan banyak rekomendasi dan input masukan dari berbagai pihak untuk segera mengakhiri embargo ekonominya terhadap Kuba secara keseluruhan. Banyak pula pihak yang

mulai mempertanyakan mengapa Amerika Serikat tidak sekaligus menyelesaikan pencabutan larangan dalam embargo secara sekaligus, terlebih lagi ketika upaya normalisasi menunjukkan progres yang menjanjikan bagi kedua negara. Masyarakat Amerika Serikat sendiri telah mengharapkan pencabutan embargo ekonomi tersebut dapat segera terjadi. Berdasarkan survei yang dilakukan oleh Pew Research Center pada bulan Juli 2015, sebesar 72% masyarakat Amerika Serikat mendukung untuk embargo ekonomi terhadap Kuba segera dicabut (Pew Research Center, 2015). Angka prosentase tersebut mengalami kenaikan sejak bulan Januari 2015 dari jumlah prosentase awal sebesar 66% masyarakat Amerika Serikat yang mendukung diakhirinya embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba.

*Prosentase Respon Masyarakat Amerika Serikat
Terhadap Proposal Pencabutan Embargo*

**Increasing Support for Renewed U.S.
Ties With Cuba**

% saying they approve/favor...



Survey conducted July 14-20, 2015.

PEW RESEARCH CENTER

Gambar 3.3. www.public-press.org

Selain masukan dari masyarakatnya sendiri, Amerika Serikat juga mendapatkan masukan dari Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui resolusi sidang umum yang dihasilkan setiap tahunnya. Dalam sidang umum

PBB yang membahas mengenai embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba pada tahun 2016, terdapat 191 negara yang mendukung pencabutan embargo (Senguota & Gladstone, 2016).

Angka prosentase dukungan untuk pencabutan embargo ekonomi yang muncul saat ini mengindikasikan besarnya harapan masyarakat Amerika Serikat maupun negara-negara lain untuk Amerika Serikat segera mengakhiri embargo ekonominya terhadap Kuba. Meskipun upaya normalisasi berjalan signifikan dan telah banyak dorongan yang masuk bagi Amerika Serikat, namun pada akhirnya keputusan atas status embargo ekonomi tetaplah berada di tangan pemerintah Amerika Serikat. Sehingga sebesar apapun perkembangan normalisasi dan dorongan yang muncul di *status quo*, ketika pemerintah Amerika Serikat belum memutuskan untuk mengakhiri embargonya terhadap Kuba, maka embargo tersebut masih secara resmi berlaku pasca terjadinya normalisasi hubungan bilateral kedua negara.

Dari penjelasan-penjelasan di atas, terlihat bahwa kini Amerika Serikat dan Kuba memasuki masa hubungan bilateral yang progresif melalui upaya normalisasi. Hubungan bilateral kedua negara pasca upaya normalisasi diisi dengan peningkatan kualitas dan kuantitas kerjasama bilateral di berbagai jenis isu. Namun, meskipun upaya normalisasi tersebut dapat dikatakan mendulang kesuksesan di sepanjang tahun 2015 – 2016, bukan berarti normalisasi ini berhasil menghapuskan seluruh barrier pembatas antara kedua negara. Fakta bahwa embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba tetap diberlakukan hingga hari

ini menunjukkan bahwa sesungguhnya Amerika Serikat dan Kuba belum mencapai normalisasi hubungan bilateral secara total.

Jika kemudian kita melihat dari segi sektor kerjasama yang berhasil dijalin oleh Amerika Serikat dan Kuba pasca normalisasi, terlihat bahwa sektor tersebut mayoritas merupakan sektor kerjasama yang dapat membawa keuntungan ekonomi bagi kedua negara. Seperti contohnya pencabutan larangan lalu lintas perjalanan dan kebijakan finansial yang dapat menghasilkan keuntungan dalam nominal dolar yang menjanjikan serta menciptakan aliran uang yang lebih besar. Kerjasama penerbangan sipil juga muncul sebagai sektor penghasil pundi-pundi ekonomi bagi Amerika Serikat maupun Kuba. Namun memang kerjasama yang menguntungkan secara ekonomi tersebut belum dapat terwujud dengan maksimal.

Dalam kasus hubungan bilateral Amerika Serikat dengan Kuba, peluang untuk menghasilkan keuntungan ekonomi secara maksimal dapat diwujudkan dengan mencabut embargo ekonomi secara keseluruhan guna menjalin kerjasama ekonomi dan perdagangan yang lebih luas. Bayangkan jika Amerika Serikat akhirnya mencabut embargo ekonominya, tentu Amerika Serikat dapat menjual peralatan militernya kepada Kuba. Kerjasama perdagangan peralatan militer bukanlah kerjasama yang murah. Jika kerjasama tersebut bisa diwujudkan dengan mencabut embargo, Amerika Serikat jelas akan memperoleh keuntungan dengan nilai yang cukup besar. Apabila embargo ekonomi tidak lagi berlaku, Kuba juga dapat membeli peralatan-peralatan medis dari Amerika Serikat guna meningkatkan kesehatan masyarakatnya dan mendukung kerjasama medis yang berhasil disepakati dengan Amerika Serikat. Sektor-sektor ekonomi lainnya juga

akan berkembang dan menyumbang nominal keuntungan jika tidak ada lagi embargo yang menjadi barrier ekonomi kedua negara.

Akan tetapi, pada faktanya muncul sebuah anomali tersendiri di mana Amerika Serikat ternyata menghiraukan peluang keuntungan ekonomi tersebut dengan mempertahankan larangan-larangan dalam embargo ekonominya yang masih berlaku hingga saat ini. Normalnya Amerika Serikat sebagai negara yang dikenal kapitalis pasti akan memanfaatkan peluang dengan sebaik-baiknya untuk memperoleh keuntungan ekonomi sebesar-besarnya. Peluang tersebut sudah ada di depan mata. Lantas mengapa kemudian Amerika Serikat justru hanya mengurangi beberapa larangan embargonya daripada mencabut embargo secara keseluruhan? Keanehan ini tentu mengundang pertanyaan dari berbagai pihak. Apakah kemudian embargo ekonomi ini tetap dipertahankan karena alasan sarana politik ataukah karena memang belum adanya kesepakatan di dalam tubuh internal pemerintah Amerika Serikat? Jawaban atas alasan yang mendasari keputusan mempertahankan embargo pasca normalisasi sebagai keputusan akhir dari Amerika Serikat kemudian akan dibahas dalam bab selanjutnya.