

BAB IV

ALASAN YANG MELATARBELAKANGI KEPUTUSAN

AMERIKA SERIKAT MEMPERTAHANKAN EMBARGO EKONOMI

TERHADAP KUBA PASCA UPAYA NORMALISASI

Keputusan Amerika Serikat yang memilih untuk tetap mempertahankan embargo ekonominya terhadap Kuba pasca berhasilnya upaya normalisasi telah menjadi sebuah peristiwa anomali yang cukup kontroversial. Berbagai pihak mempertanyakan apakah yang menjadi alasan sebenarnya dibalik keputusan Amerika Serikat tersebut. Dalam proses pembuatan kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat terkait embargo ekonominya terhadap Kuba, presiden sebagai badan eksekutif negara bukan merupakan satu-satunya aktor yang berperan di dalamnya. Kongres Amerika Serikat turut terlibat dalam proses pembuatan kebijakan tersebut.

Di dalam Kongres Amerika Serikat yang notabene menganut sistem bikameral yang terdiri dari House of Representative dan House of Senate, terdapat Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat yang bertugas untuk mengkaji kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat. Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat inilah yang kemudian terlibat dalam proses penetapan kebijakan status embargo ekonomi terhadap Kuba bersama-sama dengan Presiden Obama. Untuk dapat mencapai keputusan akhir atas status embargo pasca normalisasi hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba, Presiden

Obama dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat melakukan koordinasi dan interaksi satu sama lain.

Bab IV ini akan membahas mengenai perbedaan perspektif antara Presiden Obama dan Kongres Amerika Serikat secara umum tentang status embargo pasca normalisasi. Selain itu akan dijelaskan pula tentang bagaimana kedua perspektif yang berbeda tersebut dikomunikasikan oleh Presiden Obama dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat yang notabene merupakan komponen penting dalam Kongres, untuk dapat menghasilkan satu kebijakan berupa keputusan untuk mempertahankan embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba pasca upaya normalisasi hubungan bilateral kedua negara.

A. Status Embargo Ekonomi Pasca Upaya Normalisasi : Dua Perspektif Berbeda

Proses pembuatan kebijakan mengenai status embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba pasca normalisasi melibatkan dua komponen pemerintahan Amerika Serikat, yaitu Presiden Obama sebagai badan eksekutif dan Kongres Amerika Serikat sebagai badan legislatif. Karena melibatkan lebih dari satu pihak, sering kali proses ini melibatkan perbedaan pendapat dari kedua komponen pemerintahan Amerika Serikat tersebut. Baik Presiden Obama dan Kongres Amerika Serikat memiliki pandangannya masing-masing tentang kebijakan status embargo ekonomi seperti apa yang seharusnya dilaksanakan Amerika Serikat pasca normalisasi. Presiden Obama mengajukan usulan kebijakan agar Amerika Serikat mencabut embargo ekonominya

terhadap Kuba secara menyeluruh pasca terjadinya upaya normalisasi, sedangkan di sisi lain Kongres Amerika Serikat percaya bahwa embargo ekonomi tersebut justru harus tetap dipertahankan pasca upaya normalisasi. Usulan-usulan kebijakan inilah yang lantas dikompromikan satu sama lain hingga akhirnya menghasilkan satu pilihan kebijakan terbaik.

1. Perspektif Presiden Barack Obama

Presiden Obama dinilai telah berhasil menginisiasi upaya normalisasi hubungan bilateral Amerika Serikat dengan Kuba yang dilanjutkan dengan peningkatan kerjasama bilateral antara kedua negara. Untuk dapat menyempurnakan keberhasilan upaya normalisasi yang beliau perjuangkan tersebut, Presiden Obama mengusulkan agar Amerika Serikat mencabut embargo ekonominya terhadap Kuba secara keseluruhan. Meskipun Presiden Obama sukses mengurangi beberapa poin larangan yang diatur di dalam embargo tersebut, namun bagi Presiden Obama kondisi tersebut masih belum cukup untuk memaksimalkan hasil dari strategi politik luar negeri Amerika Serikat yang sedang menjalankan normalisasi hubungan bilateral dengan Kuba. Presiden Obama mengajukan usulan kebijakan untuk mencabut embargo ekonomi terhadap Kuba dengan dilandasi dua alasan dasar, yaitu alasan bahwa embargo ekonomi muncul sebagai barrier normalisasi hubungan bilateral secara total dan alasan sudah tidak efektifnya fungsi embargo ekonomi.

a. Embargo Ekonomi Menjadi Barrier Normalisasi Hubungan Bilateral Secara Total

Presiden Obama dinilai sukses menginisiasi upaya normalisasi hubungan bilateral Amerika Serikat dengan Kuba. Namun, sayangnya upaya normalisasi yang berjalan secara signifikan tersebut belum berakhir pada normalisasi hubungan bilateral secara total. Embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba telah menjadi sebuah barrier dalam proses pencapaian normalisasi hubungan bilateral secara total tersebut (Cuba Central News Brief, 2016). Bagi Presiden Obama, embargo ekonomi ini menghalangi Amerika Serikat dan Kuba untuk melangkah lebih jauh. Presiden Obama menggarisbawahi pernyataan dari Raul Castro berikut ini :

“We have agreed to re-establish diplomatic relations, but this does not mean the principal issue has been resolved : the blockade which causes much human and economic damage to our country should end” (Carroll, 2014)

Dari pernyataan yang disampaikan oleh Presiden Kuba tersebut, terdapat pesan bahwa Kuba menganggap embargo ekonomi sebagai sebuah masalah yang sensitif dan harus segera dicabut. Presiden Obama beranggapan bahwa jika embargo ekonomi berhasil dicabut, maka tidak ada lagi permasalahan yang mengganjal dalam tindak lanjut upaya normalisasi untuk meraih hubungan bilateral yang progresif (United Nations, 2015).

Bagi Presiden Obama, mencabut embargo ekonomi merupakan tindakan yang sudah seharusnya diprioritaskan saat ini. Setelah Amerika Serikat sukses melaksanakan upaya normalisasi sebagai langkah pertama dalam strategi politiknya terhadap Kuba, kebijakan terkait status embargo dapat berfungsi sebagai langkah lanjutan pasca upaya normalisasi tersebut. Melalui upaya normalisasi yang telah berhasil diinisiasi, Amerika Serikat mendapatkan lebih banyak akses masuk ke Kuba untuk bisa meningkatkan interaksi satu sama lain. Dengan semakin baiknya interaksi dan komunikasi antara Amerika Serikat dengan Kuba, tentu akan ada kenaikan tingkat kepercayaan di antara kedua negara guna mencapai normalisasi hubungan bilateral secara total.

b. Ketidakefektifan Fungsi Embargo Ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba

Presiden Obama menilai bahwa embargo yang telah berlaku selama hampir 57 tahun tersebut sudah tidak lagi efektif untuk mencapai kepentingan nasional Amerika Serikat atas Kuba, yaitu kepentingan atas perlindungan hak asasi manusia dan pengimplementasian nilai-nilai demokrasi di Kuba. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, salah satu tujuan diberlakukannya embargo ekonomi ini adalah agar Kuba berubah menjadi lebih demokratis dan memperbaiki perlindungan hak asasi manusia bagi

warga negaranya. Akan tetapi, fakta yang terjadi dalam *status quo* saat ini justru jauh dari ekspektasi. Hingga saat ini Kuba belum melaksanakan sistem pemilihan umum yang demokratis bagi seluruh rakyatnya. Kuba masih setia menganut sistem pemerintahan komunisme yang dimonopoli oleh satu rezim pemerintahan saja, yaitu rezim pemerintahan keluarga Castro (The White House Office of the Press Release, 2014). Selain itu masih terdapat banyak pelanggaran hak asasi manusia yang dilakukan oleh pemerintah Kuba kepada masyarakatnya sendiri. Pemerintah Kuba masih melakukan penahanan sewenang-wenang dan proses peradilan yang tidak wajar kepada masyarakatnya, terutama bagi tawanan politik pemerintah Kuba (Human Rights Watch, 2015). Pemerintah Kuba juga sangat ketat membatasi kebebasan dalam praktik hak berpendapat, berkumpul, dan berorganisasi dalam asosiasi ataupun pergerakan (Amnesty International, 2016). Fakta ini tentu berlawanan dengan ekspektasi Amerika Serikat yang mengharapkan adanya kebebasan individu bagi seluruh masyarakat Kuba.

Bagi Presiden Obama sendiri, menyebarkan nilai-nilai hak asasi manusia dan demokrasi telah menjadi kepentingan nasional Amerika Serikat yang jelas tidak bisa ditawar lagi (Badella, *Critical Questions on the U.S – Cuba Rapprochement*, 2015). Perkembangan perlindungan hak asasi manusia dan pengimplementasian nilai-nilai demokrasi ini yang menentukan tindakan yang harus diambil Amerika

Serikat ke depannya. Tentu dengan melihat kondisi demokrasi dan hak asasi manusia di Kuba yang belum menunjukkan perkembangan selama embargo diberlakukan, Presiden Obama menyatakan kepesimisannya untuk bisa mencapai kepentingan nasional Amerika Serikat atas perlindungan hak asasi manusia dan pengimplementasian nilai-nilai demokrasi di Kuba jika Amerika Serikat masih tetap meneruskan kebijakan embargo ekonominya yang dinilai sudah tidak efektif. Kepesimisan Presiden Obama disampaikan dalam petikan pidatonya, “I do not believe we can keep doing the same thing for over five decades and expect a different result” (Leogrande, *Normalizing US – Cuba Relations : Escaping the Shackles of the Past*, 2015, hal. 473)

2. Perspektif Kongres Amerika Serikat

Isu terkait embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba pasca berjalannya proses normalisasi telah menjadi hal yang didiskusikan di dalam Kongres Amerika Serikat sebagai lembaga pemerintahan yang menjalankan fungsi legislatif. Dalam proses menentukan kebijakan embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba, Kongres Amerika Serikat berpendapat bahwa mempertahankan kebijakan embargo ekonomi adalah kebijakan yang paling tepat sebagai tindak lanjut dari normalisasi hubungan bilateral kedua negara. Usulan yang diajukan oleh Kongres Amerika Serikat ini dilatarbelakangi dengan dua alasan, yaitu alasan

karena Kuba belum memenuhi syarat pencabutan embargo yang telah ditetapkan oleh Amerika Serikat serta alasan bahwa pencabutan embargo dapat membahayakan posisi politik Amerika Serikat terhadap Kuba.

a. Kuba Belum Memenuhi Syarat Pencabutan Embargo

Kongres Amerika Serikat mengacu pada tujuan awal diformulasikannya embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba, yaitu sebagai sanksi ekonomi dan sebagai sarana penekanan nilai hak asasi manusia serta nilai demokrasi. Jika Amerika Serikat memiliki parameter tersendiri dalam menetapkan Kuba pantas untuk dibebani dengan embargo, tentu Amerika Serikat telah menyiapkan pula parameter yang akan digunakan untuk menentukan apakah embargo tersebut sudah layak untuk diakhiri. Parameter atau persyaratan yang harus dipenuhi Kuba untuk dapat menghentikan pemberlakuan embargo ekonomi ini merupakan aspek mutlak yang wajib dipenuhi, sebagaimana Kongres Amerika Serikat menjelaskan kewajiban pemenuhan syarat-syarat pencabutan embargo yang diatur dalam Helms-Burton Act 1996 berikut ini :

“It is the intent of the committee of conference that all economic sanctions in force on March 1, 1996, shall remain in effect until they are either suspended or terminated pursuant to the authorities provided in section 204 of this act (Helms – Burton Act 1996),”
(Ferrechio, 2016)

Persyaratan utama pencabutan embargo yang dipertegas melalui Helms Burton Acts 1996 terdiri dari (1) adanya perbaikan

perlindungan hak asasi manusia dan pengimplementasian nilai-nilai demokrasi di Kuba serta (2) Kuba bersedia untuk memenuhi klaim aset yang diajukan oleh Amerika Serikat.

1. Adanya Perlindungan Hak Asasi Manusia dan Pengimplementasian Demokrasi

Syarat pertama dan paling utama yang harus dipenuhi Kuba untuk bisa mencabut embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba adalah adanya perbaikan perlindungan hak asasi manusia dan pengimplementasian nilai-nilai demokrasi di Kuba. Berdasarkan Helms-Burton Act 1996 yang notabene merupakan hukum yang mengatur tentang embargo ekonomi Amerika Serikat, perbaikan hak asasi manusia dan pengimplementasian nilai demokrasi tersebut harus bisa mencapai kondisi yang stabil dan dapat bertahan untuk jangka waktu yang lama (Badella, Obama and US Democracy Promotion in Cuba : New Strategies, Old Goals?, 2015, hal. 13). Akan tetapi, hingga akhir tahun 2016 Kongres Amerika Serikat belum menyaksikan adanya perbaikan hak asasi manusia dan pengimplementasian nilai-nilai demokrasi di Kuba. Pemerintah Kuba memiliki cukup banyak catatan penindasan kebebasan hak asasi manusia dan demokrasi terhadap rakyatnya. Pemerintah Kuba dinilai telah melakukan pelanggaran terhadap konvensi PBB tentang anti-kekerasan dalam penjara yang sudah

diratifikasi oleh Kuba sebelumnya (Civil Rights Defenders, 2016). Kekerasan di dalam penjara Kuba masih sering terjadi, kerja paksa selama masa kurungan penjara juga masih dilaksanakan di Kuba, dan Kuba juga selalu menolak inspeksi kelayakan penjara yang dilaksanakan oleh International Committee of Red Cross (ICRC), Human Rights Watch, dan Amnesty International (Planas, 2016). Hal ini mengindikasikan bahwa Kuba belum bisa menunjukkan kemauannya untuk memenuhi persyaratan yang ditentukan oleh Amerika Serikat melalui regulasi pencabutan embargo ekonomi.

Jika dibandingkan dari segi parameter hak asasi manusia dan demokrasi, pada dasarnya Kongres Amerika Serikat memiliki pemahaman yang sama dengan Presiden Obama, yaitu Kuba belum berhasil mewujudkan perbaikan perlindungan hak asasi manusia dan mewujudkan praktik demokrasi. Namun, dalam kasus ini Kongres Amerika Serikat mengambil pendekatan kebijakan yang berbeda dengan Presiden Obama. Jika Presiden Obama melihat buruknya kondisi hak asasi manusia dan demokrasi di Kuba sebagai alasan untuk mengubah status embargo ekonomi untuk bisa memperbaiki keadaan, Kongres Amerika Serikat justru menjadikan kondisi ini sebagai bukti bahwa Kuba belum layak mendapatkan hak untuk terbebas dari embargo ekonomi Amerika Serikat. Maka dari itu, menurut Kongres Amerika Serikat embargo sudah sewajarnya tetap dipertahankan hingga Kuba nantinya dapat

memenuhi standar hak asasi manusia dan demokrasi yang telah ditentukan.

2. Memenuhi Klaim Aset Amerika Serikat

Sebagaimana yang telah dijelaskan di dalam bab II, embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba merupakan respon keras Amerika Serikat terhadap sikap Kuba yang menasionalisasikan seluruh aset dan korporasi Amerika Serikat di Kuba pada tahun 1960. Embargo ekonomi ini hadir sebagai sebuah sanksi dan tekanan untuk Kuba setelah membuat Amerika Serikat harus menanggung kerugian finansial yang luar biasa. Sebagaimana yang dinyatakan secara jelas dalam Helms – Burton Act 1996 pada *Title II Sections 205 – 206* (Amnesty International, 2009, hal. 10), salah satu syarat untuk penghapusan embargo ekonomi adalah Kuba bersedia menukar seluruh kerugian yang dialami Amerika Serikat dengan memenuhi klaim aset yang diajukan oleh Amerika Serikat (Kasperowicz, 2014).

Dalam dinamika hubungan bilateral pasca normalisasi yang sempat dijelaskan dalam bab III, Amerika Serikat dan Kuba sempat mengadakan pembicaraan terkait klaim aset kedua negara. Amerika Serikat mengajukan klaim untuk 5911 aset dan uang sebesar USD 7 milyar atas kerugian yang ditimbulkan Kuba. Akan tetapi, dalam pembicaraan tersebut Kuba belum menyatakan

kesediaannya untuk memenuhi tuntutan klaim aset yang diajukan oleh Amerika Serikat. Berdasarkan kondisi ini, Amerika Serikat menyimpulkan bahwa selain belum memenuhi persyaratan atas kondisi hak asasi manusia dan demokrasi, Kuba juga belum bisa memenuhi persyaratan untuk menanggapi klaim aset Amerika Serikat.

b. Mencabut Embargo Dapat Membahayakan Posisi Politik Amerika Serikat terhadap Kuba

Dalam perspektif Kongres Amerika Serikat, usulan kebijakan yang diajukan oleh Presiden Obama terlalu beresiko bagi posisi politik Amerika Serikat terhadap Kuba. Dalam kasus umum, untuk bisa mempengaruhi aktor lain, suatu aktor dalam hubungan internasional harus memiliki daya tawar yang cukup kuat. Semakin kuat daya tawar suatu aktor, semakin besar pula peluang aktor tersebut untuk mempengaruhi aktor lain. Jika Amerika Serikat justru memutuskan untuk mencabut embargo ekonomi, Kongres Amerika Serikat meyakini bahwa kebijakan ini akan menurunkan daya tawar Amerika Serikat terhadap Kuba yang selama ini berusaha untuk dipertahankan (Oleaga, 2014).

Dalam perspektif Kongres Amerika Serikat, selain dapat memberikan Amerika Serikat akses masuk ke Kuba yang lebih besar, upaya normalisasi yang dilakukan juga memberikan kesempatan emas

bagi Kuba untuk bisa mengambil manfaat dari interaksinya dengan Amerika Serikat yang terus meningkat. Dengan kata lain akses masuk itu tidak hanya berlaku bagi Amerika Serikat terhadap Kuba, tetapi juga berlaku bagi Kuba yang bisa memperoleh lebih banyak akses masuk ke Amerika Serikat. Meskipun progres upaya normalisasi ini mengindikasikan hal yang positif, namun Kongres Amerika Serikat mengkhawatirkan bahwa Kuba melihat situasi ini sebagai suatu titik kelemahan Amerika Serikat untuk Kuba bisa lepas dari pengaruh politik Amerika Serikat (Rubio, Rubio : Cuba Taking Advantage of U.S, 2015). Karena kekhawatiran tersebut, maka Kongres Amerika Serikat memilih untuk bermain aman dengan tetap mempertahankan embargo ekonomi.

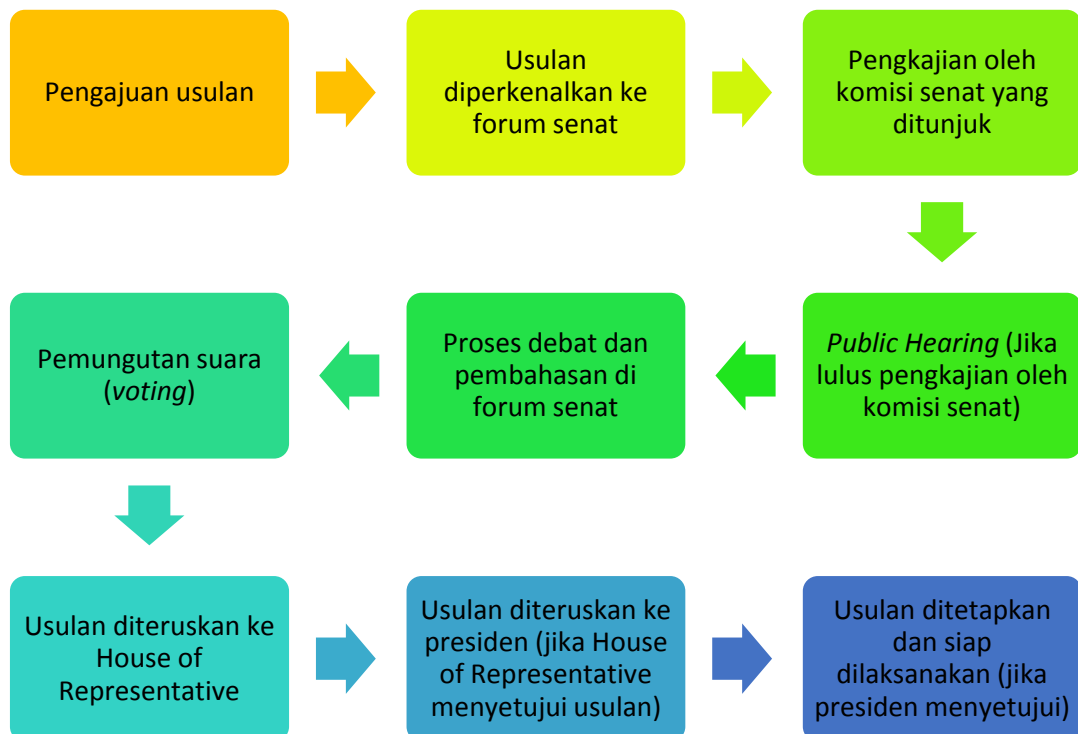
B. Posisi Kekuatan Komisi Hubungan Internasional Kongres Amerika Serikat dalam Mempertahankan Embargo Ekonomi

Amerika Serikat merupakan sebuah negara hukum yang senantiasa melaksanakan kehidupan berbangsa dan bernegara sesuai dengan hukum dan prosedur yang berlaku, termasuk dalam proses legislasi di dalam badan pemerintah. Amerika Serikat menggunakan sistem trias politika dalam struktur pemerintahannya, yang terdiri dari badan eksekutif, badan legislatif, dan badan yudikatif. Badan eksekutif dan badan legislatif adalah dua badan pemerintahan yang selalu terlibat dalam setiap proses legislasi Amerika Serikat. Proses legislasi tersebut pada dasarnya terpusat pada peran badan legislatif Amerika

Serikat, yang mana dalam hal ini adalah Kongres Amerika Serikat. Kongres Amerika Serikat merupakan tipe kongres bikameral yang terdiri dari dua kamar badan legislatif, yaitu House of Representative dan House of Senate. House of Representative merupakan kamar legislatif Amerika Serikat yang berfungsi untuk mengurus urusan domestik Amerika Serikat, sedangkan House of Senate atau Senat Amerika Serikat berwenang untuk urusan Amerika Serikat dengan lingkungan internasional.

Sebagai bagian dari Kongres, Senat Amerika Serikat tentu ikut melaksanakan proses legislasi dalam menentukan apakah sebuah rekomendasi kebijakan politik luar negeri ataupun sebuah rancangan undang-undang dapat ditetapkan menjadi sebuah hukum dan dapat dilaksanakan. Proses legislasi di dalam Senat Amerika Serikat digambarkan dalam bagan berikut ini :

Bagan 4.1. Proses Legislasi dalam Senat Amerika Serikat

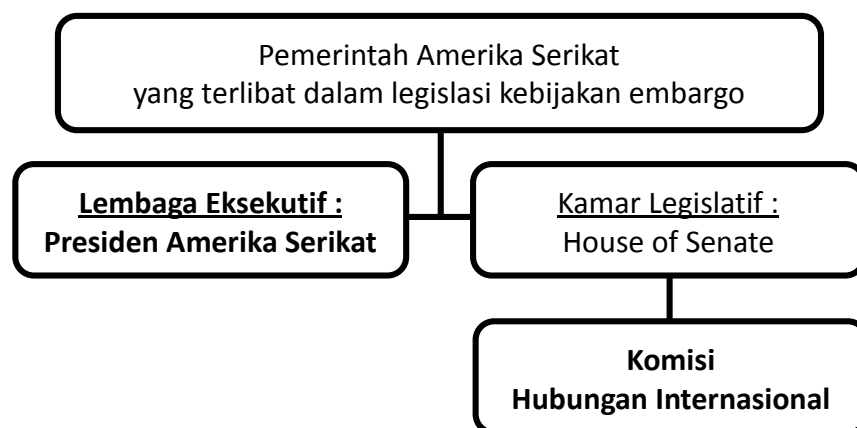


www.congress.gov

Proses legislasi di dalam Senat Amerika Serikat berawal dari pengajuan rekomendasi kebijakan maupun rancangan undang-undang (RUU) kepada Senat Amerika Serikat. Pengajuan ini dapat dilakukan oleh senator dalam senat maupun oleh presiden untuk kebijakan tertentu yang membutuhkan persetujuan dari kongres. Rekomendasi kebijakan tersebut akan diperkenalkan kepada forum Senat Amerika Serikat jika pengajuan tersebut diterima. Apabila forum Senat Amerika Serikat menyetujui untuk proses pengkajian lebih jauh, maka rekomendasi kebijakan tersebut akan dikaji lebih dalam oleh komisi senat yang ditunjuk. Jika kemudian komisi yang bersangkutan menyatakan rekomendasi kebijakan tersebut lulus proses pengkajian, maka rekomendasi kebijakan ini akan dibawa ke forum senat untuk dilaksanakan *public hearing* hasil laporan pengkajian dari komisi. Dari laporan hasil pengkajian komisi tersebut, forum Senat Amerika Serikat akan memulai proses debat dan pembahasan tentang apakah kemudian rekomendasi kebijakan ini dapat diterima atau tidak. Proses debat dan pembahasan ini lantas dilanjutkan dengan proses pemungutan suara. Jika rekomendasi kebijakan ini dapat mencapai minimal 51 suara 'setuju' dari total 100 suara, maka rekomendasi kebijakan akan diteruskan ke House of Representative. Rekomendasi kebijakan dari Senat Amerika Serikat dapat disampaikan kepada Presiden Amerika Serikat untuk ditandatangani apabila House of Representative menyetujuinya. Jika presiden menandatangani dan menyetujui rekomendasi kebijakan ini, maka rekomendasi kebijakan tersebut resmi ditetapkan dan siap untuk dilaksanakan secara konkrit.

Dalam kasus penentuan kebijakan status embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba, Presiden Obama sebagai inisiator mengajukan rekomendasi kebijakan pencabutan embargo ekonomi kepada Senat Amerika Serikat. Karena dirasa isu terkait embargo adalah isu yang kontroversial dan sensitif, maka forum Senat Amerika Serikat menyetujui untuk melakukan pengkajian lebih dalam terhadap kebijakan embargo ekonomi pasca upaya normalisasi meskipun forum Senat Amerika Serikat di dalam kongres memiliki pendapat awal yang berbeda dengan Presiden Obama. Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat adalah komisi yang kemudian ditunjuk untuk melakukan pengkajian lebih jauh terhadap rekomendasi kebijakan yang diajukan oleh Presiden Obama tersebut. Berdasarkan alur ini, dapat dipahami bahwa pada akhirnya Presiden Obama dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat adalah dua komponen pemerintahan Amerika Serikat yang terlibat langsung dalam proses penentuan kebijakan status embargo ekonomi pasca normalisasi, sebagaimana yang digambarkan melalui bagan berikut ini :

Bagan 4.2. Struktur Komponen Pemerintahan Amerika Serikat yang Terlibat dalam Penentuan Kebijakan Embargo Ekonomi pasca Normalisasi



Selama proses pengkajian rekomendasi kebijakan, Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat banyak melakukan interaksi dan koordinasi dengan Presiden Obama sebagai pihak yang mengajukan. Proses interaksi dan koordinasi tersebut sering kali melibatkan proses kompromi perspektif kebijakan di antara kedua pihak, mengingat adanya perbedaan perspektif terkait status embargo ekonomi pasca normalisasi. Daya tawar (*bargaining position*) masing-masing pihak sangat menentukan pihak mana yang lebih unggul dalam proses kompromi perspektif kebijakan yang merupakan bentuk praktik politik birokratik Amerika Serikat tersebut. Dalam kasus penentuan kebijakan status embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba pasca normalisasi, terdapat dua faktor utama yang menentukan kekuatan daya tawar Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dan Presiden Obama, yaitu keberadaan Helms – Burton Act 1996 dan pertimbangan serta pendapat dari senator terhormat Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat.

1. Helms – Burton Act 1996 : Kekuatan Absolut Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat atas Ketetapan Embargo Ekonomi

Seperti yang telah dijelaskan di dalam bab II, embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba diatur dalam beberapa peraturan yang telah ditetapkan oleh Amerika Serikat. Di antara seluruh peraturan yang ditetapkan, Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (LIBERTAD)

tahun 1996 muncul sebagai ketentuan penting dalam perjalanan embargo ekonomi Amerika Serikat. Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (LIBERTAD) 1996 atau yang kemudian lebih dikenal dengan sebutan Helms-Burton Act 1996 merupakan bentuk hukum legal Amerika Serikat yang secara eksplisit mengatur tentang embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba (Council on Hemispheric Affairs, 2011). Sebelum adanya Helms-Burton Act ini, embargo ekonomi Amerika Serikat hanya diatur dalam bentuk ketetapan-ketetapan wewenang presiden sebagai badan eksekutif Amerika Serikat. Helms-Burton Act diajukan oleh Jesse Helms yang merupakan senator dari partai Republik wilayah North Carolina serta Dan Burton yang tercatat sebagai anggota House of Representative Amerika Serikat dari partai Republik wilayah Indiana (Iaconangelo, 2015). Secara garis besarnya, Helms-Burton Act mengatur empat poin besar, yaitu (Amnesty International, 2009, hal. 10-11) :

- *Title I* Helms-Burton Act yang berjudul “*Strengthening International Sanctions Against the Castro Government*” berisi tentang ketetapan bahwa Amerika Serikat mengkodifikasikan¹ peraturan embargo ekonomi ke dalam hukum federal Amerika Serikat.
- *Title II* Helms-Burton Act dengan judul “*Assistance to a Free and Independent Cuba*” mengatur tentang persyaratan

¹ Mengkodifikasikan hukum : melakukan pencantuman secara tertulis suatu perkara atau kebijakan tertentu ke dalam undang-undang secara lengkap dan sistematis.

pencabutan embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba.

- *Title III* Helms-Burton Act yang berjudul “*Protection of Property Rights of United States Nationals*” berisi tentang ketentuan untuk menuntut secara hukum perusahaan yang menjalin kerjasama bisnis dan melakukan investasi di Kuba pasca ditetapkannya embargo ekonomi.
- *Title IV* Helms-Burton Act berjudul “*Exclusion of Certain Aliens*” mengatur tentang larangan bagi eksekutif bisnis dari perusahaan yang dituntut melalui *Title III* Helms-Burton Act untuk masuk ke wilayah Amerika Serikat.

Keberadaan Helms – Burton Act 1996 ini merepresentasikan kekuatan absolut yang dimiliki oleh Kongres Amerika Serikat, utamanya Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat atas keputusan akhir terkait status embargo ekonomi pasca upaya normalisasi. Mengapa kekuatan absolut tersebut dimiliki Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat? Pada dasarnya terdapat dua jenis persetujuan yang harus dipenuhi dalam proses pencabutan embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba, yaitu persetujuan dari presiden dan persetujuan dari Kongres Amerika Serikat terutama dari Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat yang bertanggungjawab untuk mengkaji usulan pencabut kebijakan embargo ekonomi tersebut (Kapur, 2014). Melalui Helms-Burton Act ini, Amerika Serikat mengkodifikasikan ketentuan

mengenai embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba ke dalam hukum Amerika Serikat (Council on Hemispheric Affairs, 2011). Pengkodifikasian ketentuan embargo ekonomi tersebut menjelaskan bahwa apabila Amerika Serikat hendak mengubah kebijakan terkait embargo, berarti Amerika Serikat harus melakukan perubahan pada salah satu aspek dalam hukum negara. Apabila perubahan embargo tersebut berupa pencabutan, maka Amerika Serikat harus mencabut Helms – Burton Act 1996 terlebih dahulu (Peppe, 2015). Dalam proses perubahan hukum negara seperti pencabutan Helms – Burton Act 1996, hanya badan legislatif Amerika Serikat yang memiliki hak dan wewenang (Hoffman, 1998, hal. 8). Hal ini mengindikasikan bahwa hak untuk menentukan keputusan akhir terkait kebijakan embargo pasca normalisasi berada di tangan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat sebagai salah satu unit kerja paling penting di dalam Kongres Amerika Serikat. Dengan kata lain berarti Amerika Serikat memindahkan wewenang pencabutan embargo ekonomi terhadap Kuba dari yang sebelumnya berada di bawah wewenang penuh presiden menjadi berada di bawah wewenang kongres. Dikutip dari The Bloomberg, salah satu anggota Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat yang bernama Eliot Engel menjelaskan bahwa :

“While the President has the authority to make the changes that were announce today (normalization attempt), Congress has the authority to maintain or eliminate the trade embargo on Cuba” (Hunter, 2014)

Dari pernyataan Eliot Engel tersebut, dapat dipahami bahwa Helms – Burton Act 1996 menegaskan bahwa Presiden Amerika Serikat hanya memiliki hak untuk menginisiasi upaya normalisasi serta mengajukan usulan untuk mencabut embargo ekonomi Kuba, sedangkan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat bertugas untuk mengkaji dan mempertimbangkan rekomendasi kebijakan pencabutan embargo ekonomi Kuba yang diajukan oleh Presiden Obama (Hunter, 2014). Sehingga, hasil akhir dari keputusan terkait status embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba bergantung pada seberapa sukses Presiden Obama dalam menyakinkan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat untuk meloloskan rekomendasi kebijakan tersebut.

Jika kita kemudian menganalisa lebih jauh tentang implikasi eksistensi Helms-Burton Act 1996 terhadap situasi perdebatan kebijakan embargo ekonomi saat ini, tentu Presiden Obama membutuhkan daya tawar yang sebanding dengan daya tawar yang dimiliki Helms-Burton Act 1996 ini. Namun, dalam situasi yang terjadi hingga di penghujung tahun 2016, posisi daya tawar Presiden Obama di hadapan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dan Helms – Burton Act 1996 justru semakin melemah dari hari ke hari. Mengapa bisa demikian? Hal tersebut terjadi karena dinamika politik birokratik yang dilakukan kedua pihak tersebut terjadi di akhir periode pemerintahan Presiden Obama. Karena mendekati akhir masa periode pemerintahannya, daya tawar Presiden Obama cenderung melemah apabila dibandingkan dengan daya tawar yang

dimiliki oleh Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat yang berpegang pada Helms – Burton Act 1996.

Idealnya, jika seorang presiden mulai mendekati akhir masa kepemimpinannya, presiden tersebut akan berusaha untuk menyelesaikan pekerjaan-pekerjaan rumahnya. Hal ini dilakukan agar ketika presiden akhirnya turun dari kursi kepala negara, ia tidak lagi meninggalkan tugas yang belum terselesaikan. Apa yang terjadi dalam kasus politik birokratik dalam penentuan status embargo ekonomi pasca upaya normalisasi adalah sesuatu yang berbeda. Dinamika upaya normalisasi hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba baru bisa berjalan secara signifikan ketika mendekati akhir masa kepemimpinan Presiden Obama. Padahal sudah menjadi rahasia umum bahwa dinamika upaya normalisasi hubungan bilateral tersebut tidak berjalan dalam waktu yang singkat mengingat upaya normalisasi adalah sebuah proses yang bertahap (Zawatsky & Gemma, 2015, hal. 16). Perdebatan terkait status embargo pasca normalisasi hubungan kedua negara juga baru dimunculkan pada dua tahun terakhir periode kepresidenan Presiden Obama. Proses penentuan kebijakan status embargo ekonomi pasca upaya normalisasi juga membutuhkan waktu yang cukup banyak karena harus melalui proses pengkajian *status quo* secara teliti karena terkait pula dengan keberadaan Helm – Burton Act 1996. Proses pengkajian inilah yang menjadikan keterbatasan waktu menjadi faktor yang tidak menguntungkan bagi daya tawar Presiden Obama.

2. Pertimbangan Kuat Politisi Terhormat Komisi Hubungan Internasional Kongres Amerika Serikat

Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat muncul sebagai unit kerja Kongres Amerika Serikat yang paling menentang rekomendasi Presiden Obama untuk mencabut embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba pasca berhasilnya upaya normalisasi hubungan bilateral kedua negara. Sebagai salah satu komisi yang memegang peranan penting di dalam kongres, Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat diisi oleh senator-senator handal yang dipandang ahli dalam hubungan internasional. Sebagai senator yang profesional, pendapat serta analisa yang mereka berikan sering kali lebih didengarkan dan dihormati dalam forum Kongres Amerika Serikat. Di dalam Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat sendiri terdapat dua senator profesional yang secara tegas menjadi pionir dalam melawan rekomendasi kebijakan pencabutan embargo yang diajukan oleh Presiden Obama. Mereka adalah Senator Robert Menendez dan Senator Marco Rubio. Anggota Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat lainnya mayoritas merupakan sponsor atau para pendukung dari pandangan yang dikemukakan oleh kedua senator tersebut.

a. Senator Robert Menendez

Robert “Bob” Menendez merupakan mantan Ketua Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dalam Kongres

Amerika Serikat ke-113 yang menjabat mulai tanggal 1 Februari 2013 hingga tanggal 3 Januari 2015 (Bob Menendez For New Jersey, t.thn.). Robert Menendez inilah yang memegang kendali atas Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat ketika perdebatan terkait kelanjutan embargo ekonomi pasca normalisasi mulai diperdebatkan di akhir tahun 2014. Pasca menyelesaikan tanggung jawabnya sebagai ketua Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat pada tahun 2015, Robert Menendez menjadi salah satu anggota kehormatan dalam Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dan kini aktif bertugas di Subkomisi Hubungan Internasional Kawasan Barat, Kejahatan Transnasional, Keamanan Penduduk, Demokrasi, Hak Asasi Manusia, dan Isu Global Perempuan (Bob Menendez For New Jersey, t.thn.). Robert Menendez sudah sangat diakui sepak terjangnya dalam Kongres Amerika Serikat dengan dikenal sebagai salah satu senator paling produktif dalam kongres. Di bawah kepemimpinannya, Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat sukses memberikan kontribusi besar dalam banyak ketetapan Kongres Amerika Serikat (Bob Menendez For New Jersey, t.thn.). Sehingga meskipun kini Robert Menendez tidak lagi menjabat sebagai ketua Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat, pendapat-pendapatnya masih sangat didengarkan dan dihormati dalam forum Kongres Amerika Serikat. Dalam menjalankan karier politiknya, Robert Menendez memiliki prinsip

untuk senantiasa membela dan memperjuangkan nilai-nilai kebenaran walaupun akan banyak pihak yang menentang nilai yang ia percayai benar tersebut (Bob Menendez For New Jersey, t.thn.). Dengan berpegang teguh pada prinsipnya ini, Robert Menendez tegas menyatakan keberatannya terhadap rekomendasi kebijakan pencabutan embargo ekonomi yang diajukan oleh Presiden Obama meskipun Robert Menendez merupakan salah satu pendukung setia Presiden Obama dalam isu-isu kebijakan lainnya.

Dalam kasus menentukan kebijakan terkait status embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba pasca upaya normalisasi, Robert Menendez berpendapat bahwa pencabutan embargo dapat membahayakan posisi daya tawar Amerika Serikat terhadap Kuba, sebagaimana yang dijelaskan oleh Robert Menendez bahwa “It invites dictatorial and rogue regimes to use Americans serving overseas as bargaining chips” (Stephen Collinson, 2014)

Berdasarkan pemikiran Robert Menendez, pencabutan embargo tersebut dapat membahayakan posisi Amerika Serikat terhadap Kuba karena pencabutan embargo merupakan sebuah bentuk barter yang tidak seimbang antara Amerika Serikat dan Kuba. Kuba bisa memperoleh keuntungan yang luar biasa melalui pencabutan embargo ekonomi, namun kepentingan nasional Amerika Serikat akan hak asasi manusia dan demokrasi di Kuba belum tentu bisa terwujud.

Untuk memperkuat pendapatnya, Robert Menendez berusaha untuk menggarisbawahi pernyataan yang disampaikan oleh ketua dari Ladies in White, sebuah kelompok aktivis hak asasi manusia di Kuba yang terdiri dari istri, ibu, dan anak dari para tahanan politik di Kuba. Ketua Ladies in White, Berta Soler, menjelaskan bahwa pencabutan embargo ekonomi akan memberikan kemudahan bagi elit politik yang berkuasa di Kuba saat ini untuk meneruskan kekuasaannya kepada kerabat dekat dan pencabutan embargo juga sama sekali tidak menjamin bahwa rezim pemerintahan komunis totalitarian di Kuba akan melemah, justru pencabutan embargo ekonomi berpotensi untuk meningkatkan jumlah diskriminasi sosial karena belum adanya sistem demokrasi yang menjamin persamaan hak asasi manusia (Pachon, Menendez on Trajectory of Cuba Engagement Policy, 2015). Bagi Robert Menendez, pernyataan dari Berta Soler tersebut sudah lebih dari cukup untuk memberi gambaran seperti apa penderitaan yang harus dialami oleh masyarakat Kuba jika Amerika Serikat memutuskan untuk mencabut embargo ekonominya. Pencabutan embargo ekonomi hanya akan menjerumuskan masyarakat Kuba ke dalam penindasan hak asasi manusia yang notabene berusaha dihindari pula oleh Presiden Obama (Ferrechio, 2016). Robert Menendez juga menambahkan bahwa jika Amerika Serikat benar-benar mencabut embargo ekonominya terhadap Kuba, Amerika Serikat justru hanya akan memperkaya rezim pemerintahan Castro,

karena saat ini hampir seluruh korporasi dan ekonomi di Kuba dikuasai oleh keluarga Castro dan rezimnya (Ferrechio, 2016). Sehingga apabila sudah tidak ada lagi embargo ekonomi, korporasi yang akan menjalin kerjasama ekonomi dan perdagangan dengan Amerika Serikat adalah korporasi milik keluarga Castro dan rezimnya, bukan korporasi-korporasi yang baik secara langsung maupun tidak langsung memiliki Corporate Social Responsibility (CSR) kepada masyarakat Kuba.

Pandangan Robert Menendez terkait embargo ekonomi terhadap Kuba yang harus tetap dipertahankan pada dasarnya dilatarbelakangi dengan fakta bahwa Kuba memiliki sejarah yang sensitif bagi Robert Menendez beserta keluarga besarnya. Robert Menendez merupakan anak dari warga negara Kuba yang melakukan migrasi ke Amerika Serikat. Sehingga memang isu terkait Kuba memiliki kedekatan emosional tersendiri bagi Robert Menendez. Keluarga besar Robert Menendez, terutama orang tua Robert Menendez, mengalami sendiri sulitnya kehidupan di Kuba yang kemudian mendorong orang tua Robert Menendez memutuskan untuk bermigrasi ke Amerika Serikat. Fakta bahwa keluarga besar Robert Menendez berasal dari Kuba menjadikan Robert Menendez memiliki banyak data dan fakta terkait kondisi Kuba yang beliau dapatkan sendiri dari kesaksian kedua orang tuanya beserta keluarga besar. Berdasarkan apa yang telah keluarganya alami selama hidup di Kuba,

Robert Menendez berkomitmen untuk ikut berjuang bersama-sama dengan aktivis hak asasi manusia dan demokrasi di Kuba maupun organisasi hak asasi manusia internasional untuk dapat menciptakan atmosfer reformasi pemerintahan yang lebih baik di Kuba (Ferrechio, 2016). Komitmen tersebut ditegaskan kembali melalui petikan pidatonya yang dikutip oleh website resmi Robert Menendez berikut ini :

“I stand with thousand of Cuba’s civil society leaders, dissidents, journalist, and everyday men and women who long for the day when freedom we enjoy in our great country extends to theirs. As long as I have a voice, they will have an ally to speak truth to power against this dictatorship, and against any effort to legitimize it or reward it.” (Pachon, Menendez Remarks Ahead of POTUS Trip to Cuba, 2016)

Untuk bisa mewujudkan kebebasan hak asasi manusia dan demokrasi bagi seluruh masyarakat Kuba serta memperjuangkan tetap dipertahankannya embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba, Robert Menendez sering kali berbicara di depan forum Senat Amerika Serikat untuk menyampaikan pandangan-pandangannya guna meyakinkan senator-senator lainnya bahwa Amerika Serikat tidak seharusnya mencabut embargo ekonomi dalam waktu dekat. Dari sekian banyak pidato (*floor speech*) yang disampaikan oleh Robert Menendez di hadapan forum Senat maupun Kongres, beberapa di antaranya disampaikan dalam sesi forum pada tanggal 7 April 2014, 13 Januari 2015, 17 Maret 2015, 20 Mei 2015, 7 Oktober 2015, dan 16 Maret 2016. Dengan latar belakangnya yang pernah menjabat sebagai

ketua Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dan saat ini bertugas dalam subkomisi yang membawahi masalah demokrasi dan hak asasi manusia dalam pelaksanaan hubungan internasional Amerika Serikat dengan negara lain, Robert Menendez tentu memiliki banyak peluang untuk bisa meyakinkan forum Senat Amerika Serikat. Dalam salah satu kesempatannya, Robert Menendez mengatakan bahwa :

“The President should witness their bravery, listen to their stories, feel their despair, see the fear under which they live – and stand-up with them and for them...” (Pachon, Menendez Remarks Ahead of POTUS Trip to Cuba, 2016)

Melalui pernyataan di atas, Robert Menendez mengharapkan bahwa Presiden Obama bisa lebih mendengarkan suara-suara masyarakat Kuba untuk tidak memberikan kebebasan secara cuma-cuma kepada pemerintah Kuba dengan mencabut embargo ekonomi dengan mudahnya. Dalam meyakinkan senator-senator Amerika Serikat lainnya, Robert Menendez juga menyatakan bahwa apa yang selama ini dirinya dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat yakini tentang hak asasi manusia dan demokrasi di Kuba lebih krusial dibandingkan dengan kepentingan untuk mencari keuntungan ekonomi di Kuba merupakan nilai yang seharusnya melandasi pemikiran Senat Amerika Serikat dalam melihat keberadaan embargo ekonomi Amerika Serikat, sebagaimana yang dinyatakan oleh Robert Menendez dalam pernyataan berikut ini :

“Evidently ... for many members trade and money is more important than human rights, but that’s their prerogative. I don’t think they’re going to get very far,” (Lesniewski, 2015)

Selain memperjuangkan embargo ekonomi dengan menyampaikan pidato di hadapan senator-senator Amerika Serikat, Robert Menendez juga melakukan komunikasi dengan beberapa kelompok aktivis yang memperjuangkan kebebasan hak asasi manusia bagi masyarakat Kuba, baik itu kelompok aktivis yang bemarkas di Amerika Serikat seperti the Union of Ex-Political Prisoners of Cuba maupun kelompok aktivis yang bemarkas di Kuba seperti kelompok Ladies in White (*Damas de Blanco*) (Mahanta, 2016). Dalam konferensi pers yang dilaksanakan di markas the Union of Ex-Political Prisoners of Cuba, Robert Menendez menyampaikan bahwa :

“I have talked to those who are presently residing in Cuba and who struggle everyday within the belly of the beast to try to create change in their country. The Ladies in White have told me about the difficulties and the challenges, the beatings and the arrests and the torture, and have told me that, in the last two years, things have only gotten worse.” (Mahanta, 2016)

Melalui konferensi pers dan pernyataan Robert Menendez di atas, terlihat jelas bahwa Robert Menendez tidak hanya berusaha untuk meyakinkan Amerika Serikat dari dalam badan pemerintahannya saja, namun Robert Menendez juga berusaha untuk mengumpulkan koresponden dari masyarakat Kuba guna tetap

mempertahankan embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba. Pendapat-pendapat dari aktivis-aktivis hak asasi manusia dan demokrasi Kuba tersebut semakin menambah poin-poin pertimbangan Robert Menendez dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat untuk menyatakan keberatannya terhadap rekomendasi kebijakan pencabutan embargo ekonomi yang diajukan oleh Presiden Obama.

Koordinasi dan komunikasi yang dijalin oleh Robert Menendez dengan kelompok-kelompok aktivis hak asasi manusia dan demokrasi Kuba tersebut dilatarbelakangi dengan adanya keterkaitan isu yang diperjuangkan oleh Robert Menendez dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dengan kelompok-kelompok aktivis tersebut. Contohnya keterkaitan dengan kelompok aktivis Ladies in White. Kelompok aktivis Ladies in White ini memperjuangkan pembebasan tawanan politik di Kuba. Apa yang diperjuangkan oleh Ladies in White tersebut juga menjadi poin yang sering kali ditekankan oleh Amerika Serikat kepada Kuba, terutama selama periode pelaksanaan normalisasi hubungan bilateral kedua negara. Itulah mengapa Amerika Serikat berusaha untuk mencapai kesepakatan pertukaran tawanan politik di awal masa inisiasi upaya normalisasi.

Selain itu, kelompok aktivis Ladies in White juga senantiasa mengedepankan aksi damai dalam setiap kegiatan protes yang

mereka laksanakan meskipun pemerintah Kuba justru membalas aksi-aksi damai tersebut dengan kekerasan (Foundation for Human Rights in Cuba, 2014). Komitmen aksi damai Ladies in White tersebut dipandang Robert Menendez sebagai sebuah bukti yang menunjukkan bahwa masyarakat Kuba adalah korban yang tidak bersalah dalam penindasan yang dilakukan oleh pemerintah Kuba. Kondisi ini tentu semakin menambah panjang alasan mengapa Robert Menendez dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat merasa memiliki kewajiban untuk turut membantu masyarakat Kuba.

Selain rutin melakukan aksi protes yang dilaksanakan secara damai, Ladies in White juga berusaha untuk menjalin komunikasi dengan lingkungan internasional guna mencari dukungan dan bantuan dalam menekan pemerintah Kuba (Foundation for Human Rights in Cuba, 2014). Melihat adanya upaya dan kemauan yang besar dari kelompok aktivis Ladies in White maupun kelompok aktivis lainnya, Robert Menendez sebagai anggota terhormat Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat menyambut baik akses komunikasi dan koordinasi tersebut sebagai upaya untuk membangun pemahaman satu sama lain dalam menciptakan koalisi guna menekan pemerintahan Kuba untuk memperbaiki kondisi perlindungan hak asasi manusia di sana. Sehingga, terciptalah jalur komunikasi Robert Menendez dan Komisi Hubungan Internasional

Senat Amerika Serikat dengan kelompok-kelompok aktivis hak asasi manusia di Kuba seperti dengan kelompok Ladies in White tersebut.

b. Senator Marco Rubio

Marco Rubio adalah senator dari Partai Republik dalam Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat yang secara keras menolak rekomendasi yang diajukan oleh Presiden Obama untuk mencabut embargo ekonomi terhadap Kuba. Marco Rubio memulai karier politiknya pada tahun 2000. Meskipun terbilang belum terlalu lama berkecukupan dengan politik Amerika Serikat, namun Marco Rubio dikenal sebagai salah satu senator muda berbakat yang dimiliki oleh Kongres Amerika Serikat. Marco Rubio telah berkontribusi dalam banyak pembentukan ketetapan kongres, seperti Bill of the Border Security, Economic Opportunity and Immigration Modernization Act of 2013 (Biography.com, 2016).

Menurut Marco Rubio, mengapa Amerika Serikat seharusnya tetap mempertahankan embargo ekonomi terhadap Kuba adalah karena Kuba merupakan sebuah kasus khusus. Komunisme di Kuba tidaklah sama dengan komunisme di beberapa negara lain, komunisme di Kuba merupakan komunisme yang juga dilatarbelakangi dengan semangat anti-Amerika Serikat (Barkan, 2016). Dengan kondisi tersebut, tentu Amerika Serikat tidak bisa menyamakan kasus komunisme Kuba dengan kasus komunisme di

negara lain. Amerika Serikat tidak bisa gegabah dalam memutuskan untuk mencabut embargo pasca upaya normalisasi. Upaya normalisasi dengan Kuba sudah cukup baik untuk bisa membukakan akses masuk bagi Amerika Serikat, dan karena hal inilah menurut Marco Rubio Amerika Serikat seharusnya tidak merusak usaha yang sudah baik tersebut dengan serta merta mencabut embargo ekonomi tanpa ada pertimbangan yang matang.

Dalam pandangan Marco Rubio, Presiden Obama telah salah dalam menganalisis situasi Kuba. Presiden Obama berpendapat bahwa embargo ekonomi disalahkan oleh pemerintah Kuba sebagai sumber permasalahan-permasalahan yang terjadi di Kuba. Akan tetapi, Marco Rubio berpandangan bahwa Presiden Obama tidak dapat ikut menyalahkan embargo ekonomi dengan begitu mudahnya dan pencabutan embargo ekonomi ini belum tentu menjadi solusi dari masalah-masalah yang terjadi di Kuba (Chait, 2015). Justru pencabutan embargo ekonomi yang dikehendaki oleh Presiden Obama tersebut bisa hadir sebagai bentuk lain dari penindasan bagi masyarakat Kuba yang mengharapkan adanya perbaikan hak asasi manusia dari rezim pemerintahan yang sekarang berkuasa di Kuba (Foreign Policy Association, 2016).

Marco Rubio pada dasarnya sependapat dengan Presiden Obama tentang Amerika Serikat dan Kuba yang sudah waktunya untuk melakukan perbaikan hubungan bilateral melalui upaya

normalisasi dan kebijakan terkait embargo ekonomi, namun Marco Rubio menekankan bahwa timbal balik dalam perbaikan hubungan bilateral tersebut harus berjalan resiprokal atau menghasilkan simbiosis mutualisme bagi kedua pihak (Barkan, 2016). Apabila mencabut embargo ekonomi justru akan memberikan nilai kerugian yang lebih besar dibandingkan dengan keuntungan yang bisa didapatkan, Marco Rubio percaya bahwa saat ini bukanlah waktu yang tepat untuk mencabut embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba.

Dalam pernyataannya yang dikutip dalam website resmi Marco Rubio, beliau menjelaskan, “Regardless your beliefs, the U.S. embargo toward Cuba is codified in U.S. law and the reason that it was imposed....remain unaddressed by Havana” (Rubio, As Obama Meets Castro, Rubio Urges Him Not to Cave on Embargo Vote at U.N. Too, 2015). Melalui pernyataan tersebut, Marco Rubio berusaha untuk mengingatkan kembali Presiden Obama bahwa Amerika Serikat juga memiliki komitmen yang tercantum dalam Helms – Burton Act 1996 yang notabene mengatur bahwa embargo ekonomi tidak akan dicabut apabila Kuba belum menunjukkan kemauan kuatnya untuk berubah ke arah pemerintahan yang demokratis. Fakta yang terjadi di Kuba pun menunjukkan bahwa problematika yang dipermasalahkan oleh embargo ekonomi masih tetap terjadi di Kuba hingga saat ini. Embargo ekonomi inilah yang dinilai mampu berperan sebagai

pengaruh bagi Kuba untuk menuju demokrasi, sehingga sudah seharusnya embargo ekonomi ini dipertahankan pasca upaya normalisasi (Siddiqui, 2015).

Pendapat-pendapat yang dikemukakan oleh Marco Rubio di atas merupakan salah satu pendapat terkuat di dalam Kongres Amerika Serikat. Sebagai salah satu pemegang posisi penting di dalam Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat, persepsi Marco Rubio terkait kebijakan embargo ekonomi yang harus tetap dipertahankan pasca upaya normalisasi dianggap sebagai sebuah sumber pendapat terpercaya oleh senator-senator lainnya.

Sama halnya dengan Robert Menendez, perspektif Marco Rubio di atas mayoritas dilatarbelakangi oleh fakta bahwa Marco Rubio berasal dari keluarga Kuba yang mengasingkan diri ke Amerika Serikat. Kakek Marco Rubio yang bernama Pedro Victor Garcia merupakan salah satu warga negara Kuba yang sempat mengalami masa-masa rezim pemerintahan Castro. Masa kecil Marco Rubio dipenuhi dengan cerita dari sang kakek mengenai komunisme Kuba yang menghancurkan kehidupan masyarakat Kuba dan bagaimana pada saat itu Amerika Serikat seakan memberikan harapan pada kebebasan masyarakat Kuba dengan berbagai upaya konfrontasi yang dilakukan (Jordan, 2016). Karena darah keluarga Marco Rubio berasal dari Kuba, maka isu tentang Kuba menjadi isu yang sangat diperhatikan oleh Marco Rubio. Hal tersebut juga menjadi motivasi

pertama yang muncul untuk mendorong Marco Rubio membela masyarakat Kuda dengan tetap mempertahankan embargo ekonomi Amerika Serikat pasca upaya normalisasi.

Selain karena adanya ikatan darah dengan Kuba, latar belakang Marco Rubio yang merupakan senator dari Partai Republik juga muncul sebagai alasan mengapa Marco Rubio menentang keras rekomendasi yang diajukan oleh Presiden Obama yang notabene berasal dari Partai Demokrat. Partai Demokrat dan Partai Republik merupakan dua partai Amerika Serikat yang saling bersaing satu sama lain dan saling bertolak belakang (Edward-Levy, 2016).

Dalam upayanya guna menghalangi rekomendasi kebijakan pencabutan embargo ekonomi yang diajukan oleh Presiden Obama, Marco Rubio sering kali melakukan pidato di depan khalayak media untuk menegaskan bahwa sebagai senator dalam Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat yang bertugas mengkaji pengajuan usul pencabutan embargo, Marco Rubio akan melakukan segala cara untuk bisa menghentikan upaya pencabutan embargo tersebut. Hal tersebut disampaikan Marco Rubio melalui pernyataan “I am committed to do everything I can to unravel as many of these changes as possible” (Lightman, 2014).

Tak jarang pula di beberapa kesempatan Marco Rubio memanfaatkan momentum melemahnya kekuatan politik Presiden Obama menjelang akhir masa kepresidennya dengan menyampaikan

pidato kritikan Presiden Obama. Marco Rubio mengeluarkan kritikan-kritikan tajam tentang bagaimana Presiden Obama terlalu gegabah dalam mengajukan sebuah rekomendasi kebijakan. Salah satu kritikan tajam tersebut disampaikan dalam pernyataan berikut ini :

“This presiden (Obama) is the single worst negotiator we have had in the White House in my lifetime, who has basically given the Cuban government everything it asks for and receive no assurances of any advances in democracy and freedom in return” (Llenas, 2014)

Selain melalui pidato dan kritikan tajam, Marco Rubio juga mengadakan komunikasi dan koordinasi dengan para aktivis hak asasi manusia dan demokrasi di Kuba. Beberapa komunikasi dan koordinasi tersebut bahkan telah terjalin sejak tahun 2013 sebelum perdebatan terkait embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba ini muncul ke permukaan. Bersama-sama dengan Robert Menendez yang pada saat itu masih menjabat sebagai Ketua Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat, pada tanggal 25 April 2013 Marco Rubio bertemu dengan Berta Soler yang merupakan pemimpin kelompok aktivis hak asasi manusia di Kuba, yaitu Ladies in White (Getty Images, t.thn.). Pada tanggal 17 September 2013 Marco Rubio dan Robert Menendez mengadakan koordinasi dengan seorang aktivis demokrasi Kuba yang bernama Jorge Luis García Pérez Antúnez guna membahas perkembangan kondisi demokrasi di Kuba dan apa yang sebaiknya dilakukan Amerika Serikat untuk bisa membantu (Marco Rubio US Senator for Florida, 2013). Selain bertemu dan

berkomunikasi dengan Berta Soler dan Antúnez, Marco Rubio juga menjalin komunikasi dengan aktivis hak asasi manusia dan demokrasi Kuba lainnya, seperti Yoani Sánchez dan Danilo “El Sexto” Maldonado Machado (Marco Rubio US Senator for Florida, 2017).

Sama halnya dengan Robert Menendez, Marco Rubio yang turut mendampingi Robert Menendez dalam komunikasi dan koordinasi dengan kelompok hak asasi manusia dan demokrasi di Kuba juga melihat bahwa aktivis-aktivis tersebut adalah akses informasi yang penting bagi Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat. Contohnya, mengapa Marco Rubio menjalin komunikasi dengan Yoani Sánchez? Yoani Sánchez merupakan seorang penulis di Kuba yang pernah menjadi tawanan politik pemerintah Kuba karena blog berjudul “*Generation Y*” miliknya dinilai terlalu mengkritisi pemerintah (The Huffington Post, t.thn.). Bagi Marco Rubio, Yoani Sánchez adalah narasumber yang dapat menceritakan tentang bagaimana masyarakat Kuba tidak memiliki kebebasan untuk berekspresi melalui sebuah karya tulisan yang notabene merupakan kebebasan yang dijamin di Amerika Serikat. Bagi Yoani Sánchez, komunikasi yang dijalin dengan Amerika Serikat bisa membukakan kesempatan yang lebih besar bagi penulis-penulis di Kuba untuk mewujudkan kebebasan yang selama ini mereka impikan.

Alasan yang sama juga melandasi koordinasi yang dilakukan dengan Danilo “El Sexto” Maldonado Machado. El Sexto adalah seorang seniman yang pernah merasakan penjara Kuba karena karya seninya berupa grafiti bertuliskan “*abajo Fidel, abajo Raul*” yang berarti “turunlah Fidel, turunlah Raul” dinilai telah melecehkan Fidel Castro dan Raul Castro (Martinez, 2016). Kebebasan seni yang telah dianggap sebagai salah satu bagian dari kehidupan manusia ternyata juga merupakan aspek yang sangat ketat dibatasi di Kuba. Isu-isu tersebut merupakan isu hak asasi manusia yang juga telah disoroti oleh Amerika Serikat sejak lama. Karena adanya keterkaitan isu inilah Marco Rubio akhirnya menilai bahwa Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat perlu membangun komunikasi langsung dengan para aktivis di Kuba.

Selain berfungsi sebagai akses informasi, komunikasi dan koordinasi yang telah dijalin cukup lama oleh Marco Rubio dan aktivis hak asasi manusia serta demokrasi di Kuba sebagaimana yang dijelaskan di atas pada dasarnya menjadikan Marco Rubio dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat menjadi pihak yang lebih memahami permasalahan Kuba secara mendetail jika dibandingkan dengan Presiden Obama sendiri. Komunikasi dan koordinasi tersebut juga memberikan pandangan yang lebih luas bagi Marco Rubio tentang urgensi mempertahankan embargo ekonomi

sebagai tindak lanjut politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba pasca normalisasi.

Dari penjelasan yang dipaparkan dalam bab ini, dapat dipahami bahwa di dalam badan pemerintahan Amerika Serikat terdapat dua perbedaan perspektif antara Presiden Obama sebagai pihak yang mengajukan rekomendasi kebijakan pencabutan embargo dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat sebagai pihak yang ditugaskan untuk mengkaji rekomendasi kebijakan tersebut. Meskipun kedua pihak tersebut memiliki cara pandang yang berbeda dalam menyikapi status embargo pasca normalisasi, namun pada dasarnya baik Presiden Obama maupun Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat sama-sama sepakat bahwa kepentingan untuk mewujudkan perbaikan kualitas perlindungan hak asasi manusia dan pengimplementasian demokrasi di Kuba merupakan kepentingan yang paling diprioritaskan dalam politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba jika dibandingkan dengan kepentingan di sektor lainnya. Kepentingan itu pulalah yang telah menjadi parameter utama dalam menentukan tindakan Amerika Serikat selanjutnya terhadap Kuba.

Dari bab IV ini, juga dapat disimpulkan bahwa permasalahan yang melatarbelakangi tetap dipertahankannya embargo ekonomi pasca upaya normalisasi hubungan bilateral Amerika Serikat dengan Kuba terjadi di dalam dapur politik Amerika Serikat. Antara Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dan Presiden Obama memiliki pendekatan yang berbeda tentang kebijakan embargo pasca upaya normalisasi kedua negara dalam proses politik

birokratik. Meskipun Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat hanya merupakan satu komponen kecil dalam Senat Amerika Serikat, namun komisi ini memegang kekuasaan yang cukup besar dalam menentukan hasil akhir keputusan Kongres dalam proses legislasi rekomendasi kebijakan terkait status embargo pasca upaya normalisasi.

Berdasarkan analisa tentang kekuatan daya tawar Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat, dapat dilihat bahwa Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat memiliki kekuatan yang lebih besar jika dibandingkan dengan kekuatan yang dimiliki oleh Presiden Obama dalam proses politik birokratik tersebut. Dengan lebih besarnya daya tawar Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat serta semakin lemahnya daya tawar Presiden Obama menjelang akhir periode kepresidennya, maka dapat disimpulkan bahwa Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat berhasil mengungguli Presiden Obama dalam proses politik birokratik kebijakan status embargo ekonomi pasca upaya normalisasi. Unggulnya Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dalam proses kompromi kebijakan ini menjadikan perspektif Kongres untuk tetap mempertahankan embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba muncul sebagai kebijakan luar negeri Amerika Serikat pasca terlaksananya upaya normalisasi hubungan bilateralnya dengan Kuba.