

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pasca Perang Dingin dan hancurnya kejayaan Uni Soviet membuat Amerika Serikat menjadi satu-satunya negara *super power* di dunia. Amerika Serikat mendominasi seluruh aspek bidang kehidupan seperti politik, ekonomi, militer hingga kehidupan sosial. Karena *power* yang dimilikinya, Amerika Serikat mengubah arah kebijakan politiknya ke *scope* global. Amerika Serikat berusaha untuk melakukan ekspansi nilai-nilai yang dianutnya yaitu demokrasi dan kapitalisme ke negara-negara di seluruh dunia. Penyebaran nilai inilah yang menjadi tujuan dari politik luar negeri Amerika Serikat. Siapapun Presiden yang berkuasa di Amerika Serikat, pasti mempunyai kebijakan yang sama yaitu menyebarkan demokrasi dan kapitalisme. Dalam tata dunia yang baru ini, ada tiga pilar haluan politik luar negeri Amerika Serikat, antara lain mewujudkan demokrasi, memajukan kesejahteraan dan memperkuat keamanan (Riyanto, 2005). Target utama dari penyebaran nilai ini adalah negara yang mempunyai pandangan yang tidak sama dengan Amerika Serikat, salah satunya adalah Kuba.

Kuba merupakan salah satu negara di Amerika Latin, lebih tepatnya di wilayah Karibia, yang berjarak hanya sekitar 150 km dari lepas pantai Florida, negara bagian Amerika Serikat. Sebelum revolusi Fidel Castro yang merubah negara Kuba menjadi negara sosialis, Kuba mempunyai hubungan yang harmonis dengan Amerika Serikat. Amerika Serikat membantu Kuba untuk melepaskan diri

dari cengkaman kolonial Spanyol yang pada saat itu menjajah Kuba. Amerika Serikat membantu Kuba dalam merebut hak merdekanya dari Spanyol dalam perang *Cuban-American-Spain* dengan melakukan intervensi militer langsung, yaitu mengirim 1.700 pasukan militernya ke negara Kuba (Brenner, 1988, p. 7). Namun, pasca kemenangan Amerika Serikat – Kuba atas Spanyol pada tahun 1889, Amerika Serikat melakukan okupasi terhadap Kuba serta mencampuri pembuatan kebijakan politik dan perekonomian di Kuba. Menurut pihak Amerika Serikat, mereka berhak mendominasi Kuba dibawah kebijakan politik, ekonomi dan militer (Provest, 2011).

Terhitung mulai dari tahun 1898 Amerika mengokupasi Kuba. Lalu, sejak tahun 1902 hingga 1934 Amerika Serikat memberlakukan sebuah *protectorate* terhadap Kuba. Dalam bidang pertahanan dan militer Amerika Serikat mengirim tentara nasionalnya ke Kuba dan membangun pangkalan militer di teluk Guantanamo serta melakukan kebijakan proteksi terhadap Kuba (Dominguez, 1989, p. 16). Dalam bidang ekonomi dan perdagangan, Amerika Serikat memonopoli Kuba, menjadikan Kuba sebagai pasar strategis untuk menjual semua produk-produk nasionalnya yang membawa keuntungan besar bagi Amerika. Hal ini membuat Kuba merasa belum merdeka penuh karena adanya campur tangan berlebih dari Amerika Serikat pada urusan dalam negeri dan luar negeri Kuba. Beberapa sumber mengatakan bahwa hubungan Amerika Serikat – Kuba dipenuhi dengan kepentingan Amerika Serikat atas Kuba belaka.

Karena isu ini, kontroversi, konflik dan demonstrasi sering terjadi. Rakyat Kuba dengan tegas menolak campur tangan lebih Amerika Serikat terhadap

negaranya. Rakyat Kuba percaya bahwa mereka berhak melawan pemerintah Amerika Karena Amerika adalah negara imperialis dan merusak pemerintahan negara Kuba. Kerenggangan hubungan antara Amerika Serikat – Kuba terjadi ketika Fidel Castro muncul sebagai pemimpin revolusi dan berhasil menggulingkan rezim Fulgencio Batista yang pro-terhadap Amerika Serikat pada tanggal 1 Januari 1959. Kerenggangan hubungan ini berlanjut ketika Fidel Castro berpaling dan bergantung kepada kerjasama ekonomi dan militer dengan Uni Soviet yang ada saat itu merupakan musuh terbesar Amerika Serikat (Dominguez, 1982, p. 168). Dibawah Fidel Castro, Kuba melakukan nasionalisasi besar-besaran terhadap semua aset milik Amerika Serikat. Tidak hanya itu, Kuba juga mendeklarasikan dirinya sebagai negara Sosialis dan mengembangkan misil nuklir milik Uni Soviet yang dikenal sebagai “Krisis Nuklir Kuba” yang menyebabkan hubungan Amerika Serikat dan Kuba semakin memanas sejak tahun 1959.

Puncaknya, Amerika Serikat dibawah kepemimpinan J. F. Kennedy memutuskan hubungan diplomatik secara resmi dengan Kuba pada Januari 1961 dengan melakukan sanksi embargo terhadap perekonomian Kuba. Amerika Serikat terus memperketat embargo terhadap Kuba, walaupun Uni Soviet sudah runtuh. Dibawah kepresidenan Bill Clinton, Amerika terus memperketat embargo dengan meratifikasi *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act (Helms-Burton Act)* di tahun 1996 (Falk, 1997, pp. 153-162). Lalu pada tahun 2000 Clinton juga menandatangani kebijakan tentang perdagangan makanan, terutama hasil pertanian, dan obat-obatan ke Kuba melalui *Trade Sanction Reform and Export Enhancement Act*, dimana Amerika mengizinkan Kuba untuk mengimpor barang,

namun jenis barang dibatasi dan dikontrol serta Kuba harus membayar secara tunai (TSRA Program, 2000). Pada masa pemerintahan Bush, embargo diperketat dengan adanya pembatasan kunjungan warga Amerika Serikat ke Kuba serta sebaliknya.

Hubungan Amerika Serikat – Kuba baru mengalami perubahan positif di masa pemerintahan presiden Barrack Obama dan Raul Castro. Keputusan Amerika Serikat dan Kuba untuk kembali membuka hubungan diplomatik merupakan momen penting dalam sejarah hubungan kedua negara. Dimana telah diketahui bahwa hubungan Amerika Serikat dan Kuba telah terputus sejak tahun 1959, ini berarti kedua negara telah mengalami sejarah panjang selama 56 tahun sama sekali tidak mempunyai suatu bentuk hubungan diplomasi yang resmi. Selama 56 tahun Amerika Serikat telah melakukan pergantian presiden sebanyak 10 kali. Walaupun banyak inisiasi untuk menormalisasi hubungan AS – Kuba, akan tetapi situasi ini tidak banyak merubah kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba, AS tetap menentup diri untuk berhubungan dengan Kuba begitupu sebaliknya. Sebagai contoh, pada Maret 1974, Henry Kissinger menyatakan bahwa Amerika Serikat ingin mempersiapkan normalisasi hubungannya dengan Kuba. Namun hal ini gagal karena pemerintah Amerika Serikat tidak mau menarik sanksi diplomatik dan embargo yang diberikan kepada Kuba (Brenner, 1988, p. 101). Hal yang sama juga terjadi di tahun 1977, namun inisiatif normalisasi hubungan itu hanya menjadi wacana dikarenakan Amerika Serikat mengetahui bahwa Kuba mendukung gerakan pemberontakan di Afrika, seperti di Ethiopia, Angola dan Nikaragua (Dominguez, 1982, p. 168). Usaha-usaha normalisasi hubungan terus dilakukan hingga pada

akhirnya kesempatan bagi kedua negara untuk memperbaiki hubungan diplomatik terbuka lebar pada tahun 2008, Fidel Castro memberikan kursi kepemimpinan kepada adiknya, Raul Castro dan pada tahun 2009 saat Barrack Obama terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat.

Amerika Serikat dan Kuba resmi mengumumkan ke hadapan publik tentang dibukanya kembali hubungan diplomatik antara kedua negara pada tanggal 17 Desember 2015 menjelang berakhirnya jabatan Barack Obama sebagai Presiden Amerika Serikat. Hal tersebut disampaikan langsung oleh Presiden Amerika Serikat, Barack Obama, dan Presiden Kuba, Raul Castro (Piccone, 2015, p. 2). Ini merupakan langkah baru dimana pada sepuluh administrasi sebelumnya tidak dapat mencapai kesepakatan ini. Dibukanya kembali hubungan diplomatik yang telah terputus selama 56 tahun ini ditandai dengan pertukaran tawanan kedua negara, Amerika Serikat membebaskan tiga orang anggota kelompok *the Cuban Five* yang dahulu dikirim Presiden Fidel Castro ke Florida untuk memata-matai Amerika Serikat. Sebaliknya, Kuba membebaskan seorang warga negaranya yang telah ditahan selama dua puluh tahun karena bekerja sebagai mata-mata Amerika Serikat. Selain itu sebagai tanda terjalinnya kembali hubungan diplomasi antara Amerika Serikat dan Kuba, kedua negara juga telah membuka kantor Kedutaan Besar serta mengurangi hambatan-hambatan perdagangan yang selama ini menjadi penghalang bagi berlangsungnya normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba (CBS News, 2015).

Walaupun, dalam pengumuman resmi tersebut Presiden Barack Obama menyebut bahwa ini merupakan *chapter* baru dalam hubungan diplomatik Amerika

Serikat dan Kuba, namun perlu disadari bahwa hubungan diplomatik ini masih berada pada halaman pertama sebuah buku. Masih ada banyak masalah dan isu-isu substantif yang harus kedua negara selesaikan sebelum hubungan kedua negara kembali berjalan normal (Leogrande, 2015, pp. 473-488).

Dari penjelasan latar belakang diatas tampak bahwa adanya perubahan pola kebijakan dari setiap pemerintah yang berkuasa di Amerika Serikat kepada Kuba dibawah kepemimpinan dua presiden yang berbeda yaitu Fidel Castro dan Raul Castro. Hal ini menarik untuk diteliti dalam skripsi ini. Dalam menjelaskan hal tersebut penulis akan menggunakan sudut pandang persepsi pemerintah Amerika Serikat dalam kasusnya terhadap Kuba.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan, penulis mengajukan dua pertanyaan penelitian yang akan dijawab dalam tulisan ini, yaitu: **Mengapa persepsi pemerintah Amerika Serikat terhadap Kuba pada masa pemerintahan Fidel Castro dan Raul Castro mengalami perubahan?**

## **C. Kerangka Pemikiran**

Dalam upaya untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan dan menarik kesimpulan sementara maka penulis menggunakan satu teori relevan dengan permasalahan pada tulisan ini, yaitu Teori Persepsi.

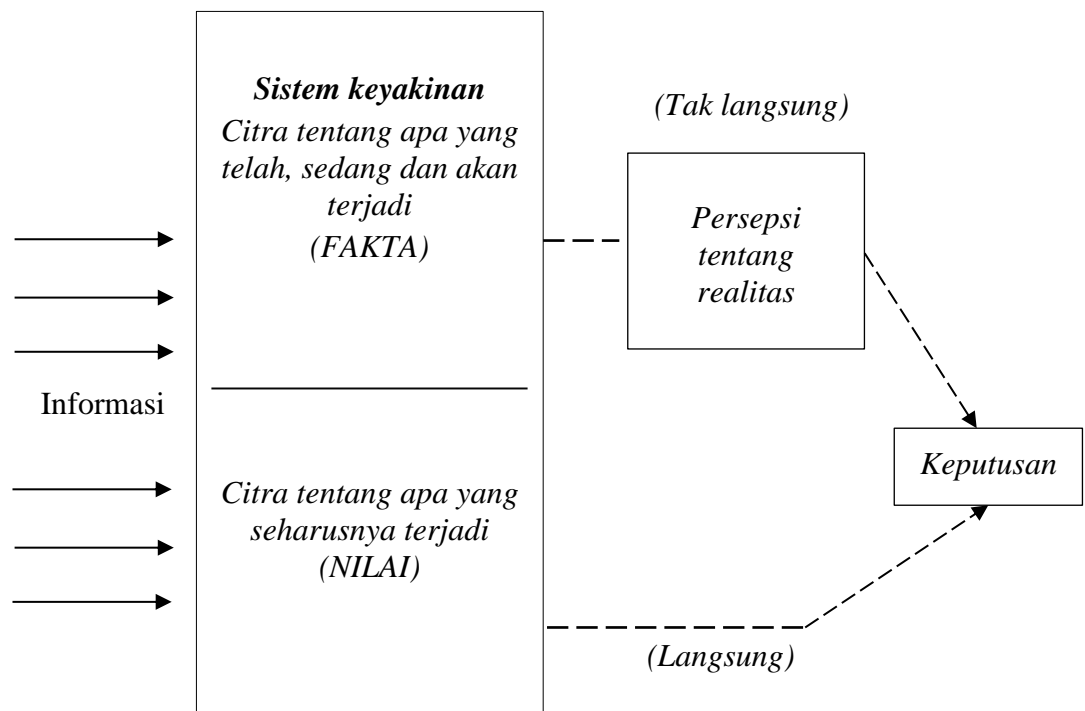
## 1. Teori Persepsi

Persepsi secara umum dapat diartikan sebagai cara pandang seseorang memandang sesuatu hal yang didasarkan informasi dan fakta yang dimilikinya. Persepsi atau dapat juga disebut “citra” memiliki tempat yang sangat berpengaruh terhadap proses pengambilan putusan. Dalam persepsi terdapat sistem keyakinan yang dapat memengaruhi dan mengorganisasikan persepsi seseorang terhadap orang lain atau situasi yang dihadapi individu, dalam hal ini adalah pembuat putusan yang juga dipengaruhi oleh berbagai proses psikologik yang memengaruhi persepsi dan kepribadiannya. Jadi, seseorang melakukan suatu tindakan didasarkan pada apa yang mereka ketahui dan tanggapan yang diberikan tergantung pada penafsiran individu terhadap situasi itu, ini yang menyebabkan persepsi bersifat dinamis dan seringkali berubah dan berbeda pada tiap individu (Mas'ood, 1989).

Dalam studi Hubungan Internasional dan politik, persepsi memainkan peran besar dalam proses pengambilan putusan dan perilaku dari suatu negara. Teori persepsi berkaitan dengan sudut pandang aktor internasional (negara/individu) dalam menghadapi suatu isu atau masalah. Ole R. Holsti dalam Studi Hubungan Internasional karya Mohtar Mas'ood, menjelaskan bagaimana hubungan antara persepsi dan perilaku internasional—*decision making*—suatu negara. Ole R. Holsti membuat gambaran

mengenai hubungan antara citra, sistem keyakinan, persepsi dan keputusan yang dapat dilihat pada bagan berikut ini;

**Gambar 1.1**  
**Skema Hubungan antara Sistem Keyakinan dengan**  
**Pembuatan Keputusan Politik Luar Negeri**



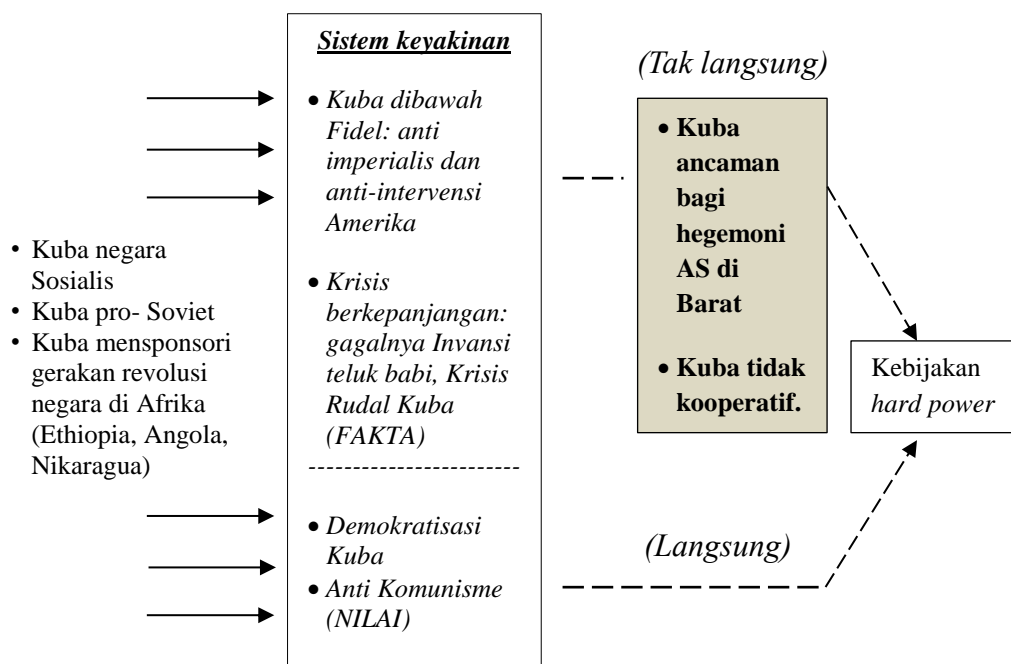
Sumber: Ole R. Holsti dalam Mohtar Mas'ood, *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisasi*, Pusat Antar Universitas-Studi Sosial. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 1989, hal. 21.

Terdapat tiga komponen pembentuk persepsi, yaitu nilai, keyakinan dan pengetahuan (Jones, 1992, p. 276). Nilai adalah sesuatu yang dianggap benar dan keterpihakan seseorang terhadap suatu realitas yang merupakan konsepsi dari apa yang diinginkan. Keyakinan adalah membenaran atas nilai dan pengetahuan adalah sesuatu data atau informasi yang diterima seseorang dari lingkungan luar. Sistem nilai, kepercayaan dan pengetahuan juga dapat



memengaruhi tindakan rasional pembuat putusan, individu maupun negara (Holsti, 1988). Persepsi atau citra ada dua macam, ada yang tertutup dan ada yang terbuka. Citra yang terbuka menerima semua informasi yang baru, walaupun mungkin bertentangan dengan citra yang dipegang selama ini kalau perlu merubah citra yang dianut itu agar cocok dengan kenyataan. Citra yang tertutup menolak perubahan dan mengabaikan informasi yang masuk (Mas'ood, 1989, p. 21). Persepsi aktor pembuat keputusan mempengaruhi kebijakan yang dibuat. Hal ini didasarkan bagaimana aktor tersebut mendefinisikan situasi menurut apa yang dia pahami berdasarkan pada citra dan sistem nilai yang dimiliki aktor tersebut. Jadi, tindakan atas persepsi dan penafsiran itu sangat tergantung pada citra dan sistem keyakinan yang dianut oleh pembuat putusan.

**Gambar 1.2**  
**Persepsi AS terhadap Kuba masa Pemerintahan Fidel Castro**

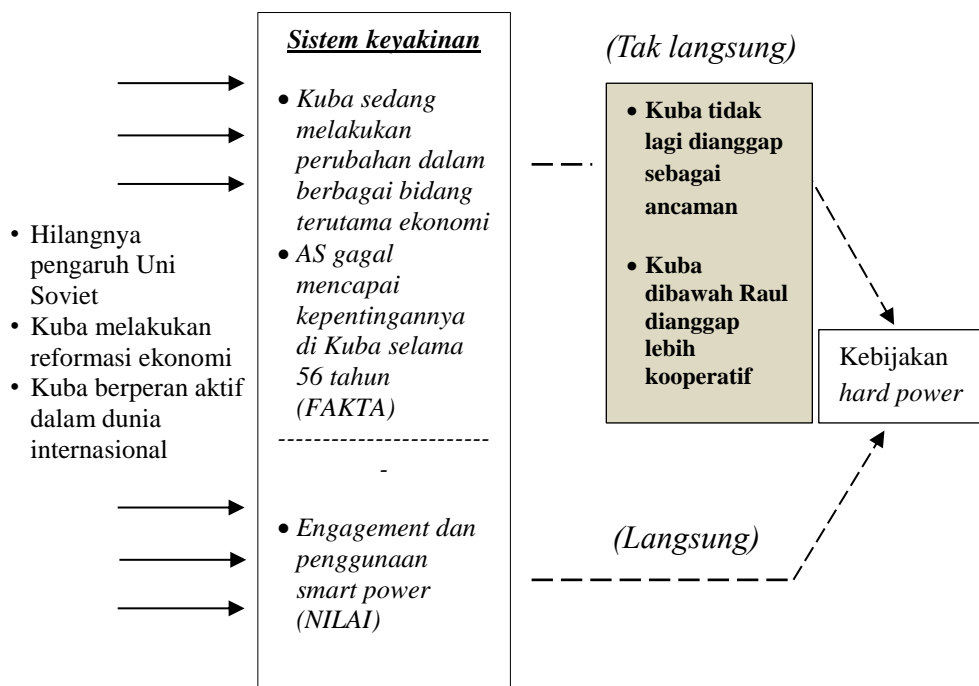


Dari bagan diatas dapat dilihat bahwa informasi merupakan input dalam proses pembuatan putusan politik luar negeri Amerika Serikat. Pada masa Fidel Castro, Kuba merupakan negara yang dengan terang-terangan mendeklarasikan dirinya sebagai negara sosialis pro Uni Soviet dan memusuhi Amerika Serikat. Namun, pada masa pemerintahan Raul Castro, Kuba berkomitmen untuk melakukan serangkaian reformasi terutama dibidang ekonomi dan turut berperan aktif dalam menjaga perdamaian dunia internasional seperti dalam kasus penanganan Ebola di Afrika dan memfasilitasi dialog perdamaian pemerintah Kolombia dan kelompok pemberontak, FARC. Informasi tentang ketersediaan Vatikan (Paus Fransiskus) untuk menjadi mediator dalam proses perbaikan hubungan diplomasi juga menentukan persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba. Lalu, dari bagan diatas dapat dilihat bahwa persepsi dipengaruhi oleh adanya fakta dan nilai. Amerika sebagai negara *super power* dan *champion of democracy*, yang pada dasarnya Amerika Serikat adalah negara demokrasi dan kapitalis yang berusaha untuk menyebarkan dan menanamkan nilai demokrasi ke seluruh dunia melalui kebijakan-kebijkannya ke negara-negara yang mereka anggap masih belum tersentuh demokrasi, seperti negara dibawah kekuasaan Uni Soviet atau negara dunia ketiga.

Dalam kasusnya pada masa pemerintahan Fidel Castro, Amerika Serikat berupaya melakukan kebijakan isolasi dan embargo ketat kepada Kuba. Sikap Amerika terhadap Kuba ini dirancang dan dijalankan seperti itu dikarenakan adanya persepsi negatif terhadap Kuba, yang berangkat dari

keyakinan Amerika Serikat terhadap Kuba, dimana Kuba pada masa pemerintahan Fidel Castro merupakan negara sosialis serta menjadi negara yang mengancam hegemoni Amerika Serikat di Barat karena kedekatannya dengan Uni Soviet kala itu. Tindakan menolak Amerika Serikat serta menasionalisasi aset Amerika Serikat di Kuba serta dukungan terhadap gerakan kiri di Amerika Latin juga membentuk persepsi bahwa Kuba adalah negara yang tidak bisa bekerja sama dan berlawanan dengan nilai-nilai kapitalisme yang dianut Amerika Serikat. Dengan persepsi dan fakta yang ada itulah Amerika Serikat memberikan tanggapan melalui kebijakan yang bersifat *hard power* kepada Kuba. Berbeda dengan sudut pandang pemerintah Amerika Serikat sebelumnya yang didominasi oleh aktor republikan yang cenderung menggunakan *hard power*.

**Gambar 1.3**  
**Persepsi AS terhadap Kuba masa Pemerintahan Raul Castro**



Sedangkan, pada masa pemerintahan Raul Castro, Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Barrack Obama lebih mempunyai persepsi positif terhadap Kuba. Pengaruh Soviet yang sudah dianggap hilang sejak keruntuhannya pada tahun 1991 dan inisiasi Raul Castro untuk melakukan reformasi ekonomi ke sistem ekonomi pasar yang lebih terbuka lalu kebijakan modernisasi sosialisme dengan menambahkan kapitalisme didalamnya memberikan pemerintah Amerika Serikat peluang untuk melakukan perbaikan hubungan dengan Kuba (Polansky, 2011). Presiden Obama meyakini bahwa untuk mencapai kepentingan Amerika Serikat di Kuba, bukanlah melalui kebijakan-kebijakan *hard power* (embargo, isolasi) namun melalui *engagement* (Garden, 2015). Hal ini karena pemerintah Amerika Serikat dibawah Obama mengedepankan multilateralisme dan diplomasi serta ada keinginan untuk merangkul negara-negara yang dianggap musuh. Selain itu kebijakan isolasi terhadap Kuba selama 56 tahun juga diyakini telah gagal mencapai kepentingan Amerika Serikat. Hal ini disampaikan dalam pidato Presiden Barrack Obama mengenai pemulihan kembali hubungan diplomatik dengan Kuba. Adanya informasi tentang perubahan rezim di Kuba telah merombak sistem keyakinan pemerintah Amerika Serikat di bawah Presiden Barrack Obama. Sistem keyakinan yang terbentuk adalah Kuba merupakan negara yang sedang dalam transisi menuju perubahan ke arah lebih positif. Kemudian dengan dipengaruhi oleh nilai yang diyakini Barrack Obama bahwa *engagement* dan penggunaan *smart power* lebih baik dibanding isolasi

telah membentuk persepsi Amerika Serikat dibawah kepemimpinan Barrack Obama, yaitu Kuba bukanlah sebagai ancaman bagi kepentingan Amerika Serikat, tetapi sebagai suatu kesempatan atau mitra kerjasama untuk Amerika Serikat mencapai kepentingan nasionalnya.

#### **D. Hipotesa**

Berdasarkan permasalahan diatas maka dapat ditarik kesimpulan sementara atas rumusan masalah yang telah diajukan dalam penelitaian ini, yaitu persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba dari masa pemerintahan Fidel Castro ke Raul Castro mengalami perubahan karena ada perbedaan informasi, fakta dan nilai serta faktor-faktor lainnya yang diyakini oleh Amerika Serikat pada Kuba dalam dua periode pemerintahannya. Pada Kuba masa Fidel Amerika Serikat menganggap Kuba sebagai negara sosialis yang tidak kooperatif dikarenakan ada fakta bahwa Kuba mengandeng Uni Soviet sebagai partner kerjasama dan menolak nilai serta proses demokratisasi yang ditawarkan Amerika Serikat. Sedangkan pada masa Raul Castro, Kuba dipandang lebih terbuka dan kooperatif dengan melakukan revolusi dan modernisasi ekonomi serta turut berperan aktif dalam dunia internasional.

#### **E. Jangkauan Penelitian**

Untuk membatasi penganalisisan skripsi ini, penulis melakukan pembahasan pada masa Fidel Castro menjabat sebagai Presiden (1960 - 2008) dan masa Raul Castro terpilih menjadi presiden (2008 – 2016).

## **F. Metode Penelitian**

Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif dan penulis menggunakan pendekatan penelitian yang bersifat ekplanatif (menjelaskan). Jenis data dalam penelitian ini penulis menggunakan data sekunder. Pengumpulan data sekunder diperoleh melalui *library reseach* yang bersumber dari media cetak (buku, jurnal, koran, artikel, dll) serta media elektronik (*website, e-book, dll*) yang relevan dengan topik bahasan penelitian. Teknik analisis yang digunakan penulis adalah analisis deduktif. Penulis menggunakan sebuah teori yang dilanjutkan dengan pencarian data yang kemudian akan diolah dan dianalisa untuk mencari suatu korelasi dan dapat menggambarkan permasalahan berdasarkan fakta yang ada.

## **G. Tujuan Penelitian**

Untuk mengetahui persepsi pemerintah Amerika terhadap pemerintah Kuba pada masa Fidel Castro dan Raul Castro tentang bagaimana perubahan persepsi, yang mana pada masa pemerintahan Fidel Castro Amerika Serikat mempunyai persepsi negatif sehingga melakukan kebijakan sanksi keras dan memutuskan hubungan diplomatiknya terhadap Kuba, sedangkan pada masa Raul, Amerika Serikat mempunyai persepsi lebih positif sehingga bersikap lebih kooperatif.

## **H. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan skripsi ini dipaparkan sebagai berikut;

### **BAB I: PENDAHULUAN**

Merupakan bab pendahuluan yang akan berisi tentang Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Permasalahan, Pokok Permasalahan, Kerangka Pemikiran, Hipotesis, Tujuan Penelitian, Jangkauan Penelitian, Metode Penelitian, dan Sistematika Penelitian.

### **BAB II: POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT**

Pada BAB ini akan dibahas mengenai sejarah politik dan pola politik luar negeri Amerika yang dibagi menjadi lima pola umum.

### **BAB III: DINAMIKA POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DAN KUBA**

Pada BAB ini akan membahas sejarah serta dinamika hubungan luar negeri Amerika Serikat dan Kuba dari masa sebelum revolusi, masa pemerintahan Fidel Castro hingga masa pemerintahan Raul Castro.

### **BAB IV: PERUBAHAN PERSEPSI AMERIKA SERIKAT TERHADAP KUBA MASA PEMERINTAHAN FIDEL CASTRO DAN RAUL CASTRO**

Pada BAB ini akan membahas mengenai faktor-faktor perubahan persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba pada masa pemerintahan Fidel dan Raul Castro.

### **BAB V: KESIMPULAN**