

BAB III

DINAMIKA POLITIK LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT DAN KUBA

Pada Bab ini penulis akan menjelaskan perjalanan sejarah dan dinamika hubungan Amerika Serikat – Kuba dari awal pertama kedua negara mempunyai hubungan bilateral hingga saat ini. Bab ini akan dibagi menjadi tiga subbab. Pertama, akan membicarakan hubungan kedua negara sebelum Fidel Castro melakukan revolusi Kuba, yang mana pada saat itu hubungan Amerika Serikat dan Kuba dapat dikatakan sangat harmonis. Bagian kedua akan membicarakan tentang dinamika hubungan kedua negara setelah revolusi dijalankan yaitu pada masa pemerintahan Fidel Castro dan Raul Castro. Bagian ketiga akan dibahas mengenai persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba pada kedua masa pemerintahan yang berbeda.

A. Dinamika Pemerintahan Kuba

Kuba merupakan salah satu negara di Kawasan Amerika Latin yang mempunyai posisi geografis berdekatan, kurang lebih 150 km, dengan negara bagian Florida, Amerika Serikat. Lokasi Kuba dianggap sangat strategis karena melintasi Samudera Atlantik, Teluk Meksiko dan Laut Karibia Pada akhir abad ke-15 hingga pertengahan abad ke-18 Kuba merupakan negara jajahan dari bangsa Spanyol. Spanyol memanfaatkan Kuba sebagai benteng pertahanan dan batu loncatan bagi Spanyol untuk menaklukkan Meksiko dan masuk ke wilayah Amerika Utara (Crooker & Pavlovic, 2010, p. 9). Karena alasan posisi strategis dan ancaman

bangsa Spanyol yang sewaktu-waktu bisa menguasai daratan Amerika Utara maka perlu bagi Amerika Serikat untuk terlibat dan melakukan hubungan bilateral dengan Kuba. Hubungan kedua negara terjalin ketika media-media Amerika Serikat memberitakan bahwa Kuba sedang melakukan perjuangan untuk melepaskan diri dari Spanyol. Itulah alasan bagi Amerika Serikat untuk menyakinkan Kongres agar mereka terlibat, melakukan intervensi dalam perang *Cuban-American-Spain* (Franklin, 2006, pp. 8-9). Amerika membantu Kuba dalam usaha melepaskan diri dari jajahan Spanyol dengan mengirimkan 1.700 pasukan militer ke Kuba (Brenner, 1988, p. 7). Alasan lain Amerika Serikat terlibat dalam perang tersebut adalah adanya *Monroe Doctrine* yang seperti sudah dibahas pada bab sebelumnya, bahwa Amerika akan menyatakan sikap perang ketika bangsa Eropa masuk kedalam dan mencampuri urusan di benua Amerika.

Sebelum adanya usaha-usaha untuk melepaskan diri dari Spanyol, Amerika Serikat sudah mengincar Kuba sebagai wilayah yang sangat menjanjikan terutama dalam bidang perekonomian dan perdagangan. Selain letaknya yang melintasi tiga wilayah perairan, Kuba merupakan produsen tembakau dan tebu terbesar yang tentu dapat mencukupi kebutuhan dalam negeri dan ekspor Amerika. Amerika Serikat pada awal tahun 1850an dibawah Presiden James Knox Polk dan Presiden Franklin Pierce pernah menawarkan US\$ 100 juta dan US\$ 130 juta untuk membeli Kuba dari Spanyol, namun Spanyol menolak tawaran tersebut (*The Spanish American War in Cuba*). Bagaikan gayung bersambut, Doktrin Monroe dijadikan batu loncatan agar Amerika Serikat dapat mencapai Kuba.

Berdasarkan *Treaty of Paris*, 10 Desember 1898, Kuba mendapatkan hak untuk merdeka dari Spanyol, namun pada saat yang sama bukan bendera Kuba yang berkibar melainkan bendera Amerik Serikat (Franklin, 2006, p. 9). Pada tahun 1902 Kuba mendapatkan kemerdekaannya secara penuh. Kuba sebagai negara yang baru merdeka pada saat itu masih menggunakan sistem PLN terbuka, yang artinya Kuba membuka bantuan negara lain untuk menciptakan kestabilan dan pengakuan negara lain. Selanjutnya, Amerika sebagai ‘pahlawan kemerdekaan’ di Kuba membangun pemerintahan militer untuk membuat kondisi dalam negeri menjadi stabil, kondusif dan damai. Hubungan ini berlangsung sangat baik, hingga pada akhirnya Amerika-Kuba menjalin hubungan diplomatik dengan didirikannya kedutaan di Havana. Bagi Amerika Serikat dengan dibukanya kedutaan ini membuka peluang Amerika untuk ikut menentukan pola kebijakan dan politik dalam negeri Kuba.

Campur tangan Amerika Serikat terbukti dengan adanya pengaruh pemerintah Amerika Serikat dalam perumusan konstitusi dasar Kuba yang disebut sebagai politik balas budi Kuba kepada Amerika Serikat. Kuba di haruskan tunduk dalam sebuah Amandemen Platt (lampiran 1). Amandemen Platt berisi perjanjian bagi Amerika untuk melakukan intervensi kedalam politik domestik dan memperbolehkan Amerika untuk membeli atau menyewa lahan dalam rangka membangun basis militer di Teluk Guantamo (Platt Amendment 1903, 1903). Amandemen Platt memberikan kebebasan bagi Amerika Serikat untuk terus memperkuat dominasinya di Kuba. Sebagai gantinya Kuba menerima berbagai bantuan ekonomi, militer dan hubungan perdagangan dengan bebas tarif dan hambatan.

Hubungan yang 'harmonis' antara Amerika Serikat dan Kuba mencapai puncaknya pada rezim Fulgencio Batista. Batista merupakan pemimpin otoriter yang setiap kebijakan selalu pro- Amerika. Jika ditelaah, disini dapat diamati posisi politik standar ganda Amerika Serikat. Politik Kuba sepenuhnya di dominasi oleh Amerika mulai dari pemilu hingga urusan perekonomian. Amerika memanfaatkan kondisi ini untuk mengontrol semua industri dan sumber-sumber ekonomi potensial di Kuba. Amerika Serikat berjaya, namun disisi lain berabagai dampak negatif dari pola kekuasaan seperti ini mulai dirasakan masyarakat Kuba. Batista yang otoriter dan korup serta dengan sangat mudah dikendalikan oleh Amerika memunculkan sentimen anti-Batista dan Amerika. Rangkaian demonstrasi dan kudeta dibawah komando Fidel Castro untuk menggulingkan rezim Batista dan menolak kehadiran Amerika Serikat di Kuba dimulai tahun 1955 dan berakhir tahun 1959 dengan kemenangan rakyat Kuba (Franklin, 2006, pp. 18-23).

1. Hubungan Amerika Serikat dan Kuba masa Pemerintahan Fidel Castro

Pada masa pemerintahan Fidel Castro, hubungan Amerika Serikat dan Kuba banyak diwarnai oleh ketegangan akibat konflik yang terus terjadi dimana Fidel Castro secara terbuka menolak kehadiran serta kebijakan-kebijakan Amerika Serikat yang dinilai hanya mengeksploitasi dan merugikan Kuba. Dalam perjuangannya melepaskan diri dari genggamannya Amerika Serikat, pada tanggal 1 Januari 1956 Fidel Castro memimpin sebuah gerakan Revolusi Kuba yang pada akhirnya mengakhiri era pemerintahan Batista yang dinilai sangat pro dengan Amerika 8 hari kemudian.

Sebagai informasi bahwa dalam hubungannya, Amerika Serikat mengalami pergantian presiden sebanyak sepuluh kali, dimulai dari masa kepresidenan Dwight D. Eisenhower, J. F. Kennedy, L. B. Johnson, Richard Nixon, Gerald Ford, Jimmy Carter, R. Reagan, George H. W. Bush, Bill Clinton hingga George W. Bush. Masing-masing masa administrasi Presiden Amerika Serikat mempunyai kebijakannya sendiri-sendiri dalam menekan Kuba dibawah rezim Fidel Castro. Dalam subbab ini akan dibahas dinamika hubungan Amerika Serikat – Kuba dengan mengambil empat peristiwa penting yang memengaruhi hubungan kedua negara dan melihat kebijakan apa saja yang diambil oleh masing-masing Presiden.

a. *Revolusi Kuba*

Revolusi Kuba merupakan sebuah pergerakan masyarakat Kuba dibawah komando Fidel Castro untuk mengakhiri rezim Fulgencio Batista dan melepaskan diri dari cengkraman Amerika Serikat. Revolusi Kuba dimulai pada bulan Juli 1955, ketika Fidel Castro bertemu dengan Che Guevara di Celle Emparan. Dalam pertemuan tersebut Fidel meminta Guevara membantu dirinya melakukan Revolusi untuk menggulingkan pemerintahan yang sedang berajalan di bawah rezim Batista (Asnawi, Juwono, & McLaren, 2004, p. 163). Dalam Revolusi ini Fidel Castro didukung oleh sebagian besar masyarakat Kuba yang terdiri dari perwira, politisi dan mahasiswa yang merasa kemerdekaannya diambil dan tertekan dibawah pemerintahan Batista. Selain itu Fidel Castro juga mendapat dukungan dari negara-negara anti-imperialisme seperti, Venezuela, China

dan negara di Amerika Tengah. Akar permasalahan dari Revolusi ini berada di dalam negeri Kuba sendiri, dimana seluruh aspek domestik baik politik, ekonomi dan sosial mengalami ketidakstabilan. Rezim Batista dianggap rezim yang korup, tirani, rasis dan mendukung segala bentuk imperialisme asing yang justru membuat Kuba tidak sepenuhnya merdeka.

Pasukan revolusioner yang terbagi dalam 2 kelompok mulai melakukan penyerangan pada tahun 1958, kelompok pertama dibawah komando Fidel Castro melakukan penyerangan di kota Santiago de Cuba (wilayah Timur) sedangkan kelompok kedua dibawah komando Che Guevara menyerang bagian barat Kuba (Ismanto, 2011). Serangan terus terjadi dan terfokus untuk mengambil alih pusat kekuasaan di kota-kota besar Kuba di Timur dan Barat tujuannya untuk mengepung Havana dari kedua arah. Puncaknya tanggal 30 Desember 1958, pasukan revolusi berhasil menduduki titik-titik penting di Kuba, menguasai pusat komunikasi dan menghancurkan jalur kereta api. Pasukan revolusioner terus mendesak masuk ke pusat kota Havana. Tanggal 1 Januari 1959, Fidel Castro menerima laporan bahwa Batista telah melarikan diri ke Republik Dominika dan ini menjadi tanda bahwa kediktatoran rezim Batista di Kuba telah berakhir (History.com, Batista Forced Out by Castro-Led Revolution, 2009).

Gambar 3.1
Fidel Castro Memimpin Kemenangan Revolusi



Sumber: The Guardian, 2016

Keberhasilan revolusi ini membuat popularitas Fidel Castro dikalangan masyarakat Kuba meningkat tajam dan membawanya menjadi pemimpin baru Kuba. Fidel Castro sebagai pemimpin baru Kuba dinilai masyarakat Kuba sebagai sosok yang mempunyai sikap kepemimpinan berani, tegas, mempunyai kecakapan dalam politik dan militer. Melalui pidato-pidatonya yang penuh semangat dan persuasif, bertahap memperkuat posisi dan memperluas pengaruhnya hingga ke pelosok barat Kuba (Dominguez, 2007, p. 95). Januari 1959, rezim baru muncul di Kuba, ini berarti semua yang ada pada rezim Batista sudah tidak berlaku dan harus diganti dengan lembaga, norma, aturan yang baru. *Partido Socialista*

Popular (PSP) yang selama rezim Batista dilarang muncul kembali menjadi kekuatan baru pada rezim Fidel Castro (Dominguez, 2007, p. 95).

Sebagai langkah pertama memimpin Kuba, Fidel melakukan gerakan nasionalisasi Kuba. Dimana seperti yang sudah dicita-citakannya sejak lama bahwa Kuba harus lepas dari dominasi asing dan mulai menentukan sejarahnya sendiri. Langkah pertama pemerintahan Fidel Castro adalah memberi hukuman terhadap pengikut pemerintahan Batista dan pasukan militernya; sebagian besar ditahan dan lainnya dieksekusi mati (Dominguez, 2007, p. 97). Hukuman yang diberikan oleh Fidel dikritik keras oleh media dan Kongres Amerika Serikat, namun Fidel Castro dan pemimpin Kuba lainnya mencela kritik tersebut yang pada akhirnya menimbulkan ketidakpercayaan diantara kedua negara.

Langkah kedua yang membuat Amerika Serikat semakin berang adalah nasionalisasi ekonomi. 60 tahun lamanya sektor ekonomi dan investasi Kuba dibawah kontrol perusahaan Amerika Serikat. Menurut Fidel Castro, kondisi ini merupakan penyebab utama ketidakmakmuran masyarakat dan kebobrokan politik Kuba. Untuk melakukan nasionalisasi ini, Fidel mengeluarkan kebijakan yang teruang dalam UU Reformasi Agraria tanggal 17 Mei 1959 yang selanjutnya diimplementasikan pada bulan Juni 1959 (Dominguez, 2007, pp. 98-99). UU Reformasi Agraria diberlakukan dengan tujuan untuk melakukan distribusi ulang terhadap kepemilikan tanah pertanian antara perusahaan dan masyarakat Kuba (O'Connor, 1968, pp. 169-172). Pemberlakuan UU Agraria mendapatkan

reaksi keras dari masyarakat Amerika Serikat, masyarakat Amerika Serikat menilai tindakan Fidel Castro melakukan reformasi agrarian hanya akan menimbulkan kekacauan sosial dan ekonomi. perusahaan Amerika Serikat yang berkepentingan terhadap ekspor-impor di Kuba mendesak Kongress agar menindak tegas Fidel Castro atas kebijakannya memberlakukan UU reformasi tersebut.

Meski mendapat ancaman dan tanggapan negatif dari Amerika Serikat, Fidel Castro tetap pada pendiriannya untuk memperjuangkan Kuba. Setelah reformasi agrarian berhasil dijalankan, Fidel membuat putusan kontroversi selanjutnya, yaitu pada tanggal 1 Juli 1960 Kuba menasionalisasi perusahaan minyak Amerika Serikat (Esso dan Texaco) dan Inggris (Shell) di Kuba. Tindakan ini menyulut kemarahan Amerika Serikat dan atas perintah Presiden Eisenhower, Amerika Serikat menjatuhkan sanksi terhadap Kuba yaitu membatalkan impor gula sebanyak 700.000-ton dari Kuba (Franklin, 2006, p. 26). Selama tahun 1960 tidak hanya perusahaan minyak yang dinasionalisasikan namun juga semua perusahaan industri dan pertanian, perbankan dan *enterprise*.

Tanggal 19 Oktober 1960, Presiden Eisenhower mendeklarasikan embargo perdagangan parsial terhadap Kuba, melarang segala kegiatan ekspor kecuali untuk bahan makanan, obat-obatan, peralatan medis dan beberapa item yang memerlukan lisensi khusus, kemudian Richard Nixon menyebut kebijakan ini sebagai *all-out 'quarantine' policy* (Franklin, 2006, p. 31). Ketegangan antara Amerika

Serikat dan Kuba terus terjadi, kekhawatiran lepasnya Kuba dari Amerika Serikat menjadi kenyataan ketika Kuba secara resmi melakukan hubungan dagang dengan Uni Soviet yang berujung pada pembukaan hubungan diplomatik kedua negara pada 8 Mei 1960. Fidel mempunyai keyakinan bahwa dibukanya hubungan diplomasi dengan Uni Soviet adalah satu-satunya jalan untuk menghadapi tekanan dari Amerika Serikat (Brenner, 1988, p. 97). Pada 1 Mei 1961 Fidel Castro bersama Uni Soviet dengan tegas menyatakan bahwa Kuba harus mulai membuat konstitusi sosialis, selanjutnya hal ini dinyatakan Fidel Castro dengan jelas dalam *May Day*, 2 Desember 1961, bahwa Fidel Castro merupakan seorang *Marxist-Leninist*.

b. *Invansi Teluk Babi*

Kebijakan-kebijakan kontroversial Fidel Castro yang dengan terang-terangan menentang keberadaan Amerika Serikat membuat para pemimpin Amerika merasa geram. Selain itu, tindakan Kuba menjalin hubungan kerja sama dengan Soviet merupakan ancaman besar bagi eksistensi Amerika Serikat. Dibawah Presiden Amerika Serikat yang baru, John F. Kennedy, berusaha menekan Kuba agar kembali 'tunduk' dan melakukan kerjasama. Kebijakan Presiden Kennedy untuk melakukan invansi kedalam Kuba yaitu melakukan operasi intelijen rahasia bersama CIA di Teluk Babi. Invansi yang didanai langsung oleh Amerika Serikat ini sudah direncanakan jauh pada masa pemerintahan Presiden Eisenhower dengan merekrut 1.200 para pelarian dari Kuba Barat yang mempunyai

misi yang sama untuk menggulingkan rezim Fidel Castro. Meskipun invansi ini dipersiapkan secara rahasia, pihak pemerintah Kuba sudah mengetahui akan adanya invansi. Hal ini mengakibatkan pada gagalnya invansi dan menjadi tamparan keras bagi Amerika Serikat

Jalannya invansi pada 17 April 1961 diawali dengan pengiriman 1.200 pemberontak anti- Fidel Castro yang tergabung dalam *Bridge 2506* untuk menginvasi Pantai Playa Giron sebagai gerbang masuk ke Havana (Franklin, 2006, p. 40). Namun, tanpa sepengetahuan pihak Amerika Serikat, pihak Kuba telah bersiap diri melakukan perlawanan terhadap invansi tersebut. Kuba telah menyiapkan delapan kapal dan sembilan pesawat tempur di lepas pantai Teluk Babi (Schmidt, 2016). Penyerangan tersebut gagal dan berakhir dengan tewasnya 107 orang dan 1.189 lainnya menjadi tahanan Kuba (Schmidt, 2016).

Pada 19 April 1961, kurang dari 72 jam setelah invansi dimulai, Fidel Castro mengumumkan kemenangan Kuba atas Amerika Serikat (Franklin, 2006, p. 41). Invasi Teluk Babi yang gagal ini menjadi tamparan keras bagi Amerika Serikat terkhusus pada pemerintahan Kennedy. Peristiwa ini juga membuat Fidel Castro khawatir tentang kemungkinan intervensi Amerika Serikat di masa depan ke Kuba. Sehingga pada akhirnya, Kuba membuat keputusan untuk berada dibawah payung Uni Soviet dan mendklarasikan dirinya sebagai negara sosialis.

c. *Krisis Misil Kuba*

Krisis Misil Kuba adalah sebuah konfrontasi diantara Amerika Serikat (masa pemerintahan John F. Kennedy) dan Uni Soviet di Kuba yang berlangsung 13 hari sejak tanggal 16-28 Oktober 1962. Krisis ini terjadi akibat dari invansi di Teluk Babi, dimana Fidel Castro meminta Nikita Khrushchev untuk membangun pangkalan militer dan menempatkan misil balistiknya di Kuba untuk mencegah terjadinya invansi susulan dari Amerika Serikat. Uni Soviet dibawah komando Khrushchev mengamini permintaan Kuba sekaligus memanfaatkan kesempatan ini untuk menyaingi rudal (misil) balistik Amerika Serikat yang berada di Jerman Barat, Turki dan Britania Raya yang dapat diluncurkan ke Uni Soviet sewaktu-waktu (Hillstrom, 2015, pp. 37-38).

Kecurigaan Amerika Serikat terhadap kedekatan Kuba-Uni Soviet yang berujung pada kerjasama militer terungkap pada 22 Agustus 1962, dimana Direktur CIA John McCone menerima laporan intelmengenai aktivitas di Kuba yang mencurigakan dimana ada kapal Uni Soviet yang mengirimkan pasukan militernya secara massif ke Kuba beserta alutsista. Satu minggu kemudian pesawat mata-mata Amerika Serikat, U-2 *Spy*, memotret aktivitas militer Uni Soviet sedang melakukan instalasi rudal jarak menengah yang mampu menembak jatuh pesawat perang (Hillstrom, 2015, p. 38). Selanjutnya, Kennedy mengirimkan penasihatnya, Ted Sorensen, menuju ke Kedutaan Uni Soviet untuk mendapatkan penjelasan.

Soviet mengklaim bahwa pembangunan militer di Kuba hanya bertujuan defensive, untuk melindungi Kuba dari invansi Amerika Serikat. Namun dari pihak Amerika Serikat melihat kehadiran militer Uni Soviet di Kuba sebagai ancaman terhadap keamanan nasional Amerika Serikat. Maka dari itu, Kennedy tetap mengambil langkah dengan mempersiapkan 40 kapal perang dan 10.000 marinir untuk bersiap menghadapi respon militer jika diperlukan. Selain itu, Kennedy memberikan peringatan kepada Khrushchev mengenai Amerika Serikat akan mengambil tindakan perang untuk melindungi keamanan negara dan sekutu jika kekuatan militer di Kuba melakukan tindakan ofensif terhadap Amerika Serikat.

“If at any time the communist build-up in Cuba were to endanger or interfere with our security,” he wrote, “or if Cuba should ever ... become an offensive military base of significant capacity for the Soviet Union, then this country will do whatever must be done to protect its own security and that of its allies.” (Kennedy Library Observes 40th Anniversary of the Missile Crisis, Prologue Magazine, Fall 2002, dalam Hillstrom, 2015, p. 39).

Mimpi buruk Amerika Serikat menjadi nyata pada 14 Oktober 1962 ketika pesawat mata-mata U-2 kembali mengambil gambar tentang progres yang terjadi di Kuba. Dalam foto tersebut terlihat jelas bahwa Uni Soviet sedang melakukan instalasi senjata nuklir yang siap beroperasi dalam dua minggu.

Gambar 3.2
Instalasi Misil di Kuba



Sumber: Hillstrom, 2015, p. 4

Tanggal 16 Oktober 1962, Kennedy membentuk dan mengadakan rapat bersama *Executive Committee of the National Security (ExComm)* dengan agenda mencari solusi atas krisis tersebut. Dalam rapat tersebut *ExComm* sepakat bahwa Amerika Serikat tidak boleh tinggal diam sedangkan Uni Soviet sangat berisiko mengancam keamanan Amerika Serikat (Hillstrom, 2015, pp. 41-42). Kemudian *ExComm* dengan cepat memberikan beberapa kemungkinan kebijakan yang harus diambil Kennedy untuk menanggapi ancaman yang sudah di depan mata. Opsi **pertama** adalah negosiasi antara Amerika Serikat dengan Uni Soviet-Kuba untuk membongkar misil-misil yang berada di Kuba dengan pertimbangan Amerika Serikat juga akan menarik misilnya dari Turki, **kedua** melakukan blokade laut untuk mencegah kapal-kapal Uni Soviet masuk ke Kuba, **ketiga** melakukan serangan udara untuk menghancurkan

instalasi misil, **keempat** melakukan invansi militer ke Kuba untuk menghancurkan misil secara paksa (Hillstrom, 2015, pp. 41-44).

Setelah rapat panjang mengenai pertimbangan putusan apa yang akan diambil, akhirnya Kennedy dan ExComm memutuskan untuk melakukan blokade laut. Putusan untuk melakukan blokade ternyata tidak menghentikan ketegangan yang terjadi, ini membuat Kennedy memerintahkan untuk melakukan pengintaian dua jam sekali. Tindakan Uni Soviet yang terus menyakal mengenai keberadaan misil-misilnya juga membuat Kennedy memerintahkan seluruh kekuatan militir Amerika Serikat melakukan siaga satu. Hal ini ditanggapi Kuba dengan arah yang sama, Kuba juga telah menyiapkan senjata anti-pesawat dan bersiap untuk berperang. Fidel Castro pada saat itu mengirimkan surat kepada Khrushchev untuk melakukan serangan terhadap blokade Amerika Serikat. Namun, Khrushchev mempunyai pertimbangan lain untuk mencegah terjadinya perang nuklir.

Pada akhirnya Kennedy dan Khrushchev melakukan negosiasi secara tertutup dengan tawaran Amerika Serikat setuju untuk menghapus seluruh misil di Italia Selatan dan Turki serta tidak akan melakukan invasi ke Kuba, sebagai gantinya Uni Soviet harus menarik seluruh misil dari Kuba dibawah pengawasan PBB. Kedua negara mencapai kesepakatan mengenai hal diatas. Lalu, Khrushchev menyampaikan perintah kepada pasukan militernya untuk menarik diri dari Kuba dan membongkar instalasi misil-misilnya. Sesuai dengan kesepakatan, 1 April 1963,

Amerika Serikat secara rahasia membuat rencana penghapusan misil dari Turki. Kennedy merasa lega karena dapat mencapai kesepakatan damai dalam krisis, begitu juga Khrushchev yang baru saja menyelamatkan dunia dari perang nuklir. Namun disisi lain, Fidel Castro tidak puas terhadap putusan yang diambil Khrushchev, dan merasa dikhianati karena tidak berkonsultasi sebelum membuat kesepakatan.

“Cuba does not want to be a pawn on the world’s chessboard,” ... “I cannot agree with Khrushchev promising Kennedy to pull out his rockets without the slightest regard to the indispensable approval of the Cuban government.” (Beschloss, *The Crisis Years: Kennedy and Khrushchev 1960-1963*, 1991, p.550 dalam Hillstrom, 2015, p. 67).

d. *Pemutusan Hubungan Diplomatik dan Embargo Ekonomi*

Awal tahun 1960 hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba semakin memburuk setelah Fidel Castro mulai membangun pemerintahan sosialis yang represif dan memutuskan untuk bekerjasama dengan Uni Soviet seperti yang dijelaskan diatas. Sejak tahun 1960an pula, kebijakan politik Amerika Serikat terhadap Kuba diwarnai dengan politik isolasi dan sanksi ekonomi (embargo). Kebijakan embargo Amerika Serikat terhadap Kuba bertujuan untuk mengucilkan Kuba dalam perdagangan internasional sehingga pada akhirnya dapat menjatuhkan rezim Fidel Castro yang kontra terhadap segala sesuatu berbau Amerika Serikat. Embargo pertama kali dilakukan Amerika Serikat pada tahun 1960 pada masa pemerintahan Presiden Eisenhower setelah Kuba memberlakukan

Reformasi UU Agraria. Amerika Serikat dalam hal ini menolak untuk membeli sisa kuota impor gula dari Kuba sebanyak 700.000 ton, namun kebijakan ini tidak berpengaruh terhadap Kuba, malar-malar Kuba menjual sisa kuota gula ini kepada Uni Soviet dan menjadikannya sebagai partner baru dalam kerjasama perdagangan (Franklin, 2006, pp. 26-27). Selanjutnya, Eisenhower menetapkan embargo parsial dibawah *Trading with the Enemy Act 1917* yang melarang penjualan semua komoditas ke Kuba terkecuali makanan, obat dan peralatan medis. Tindakan Amerika Serikat yang menolak untuk melakukan kerjasama impor-ekspor dan memberikan sanksi pun ditanggapi serius oleh Kuba dengan menasionalisasi semua asset milik Amerika Serikat yang berdiri di Kuba.

Konfrontasi yang dilakukan Fidel Castro secara terus menerus membuat pihak Amerika Serikat berang, yang akhirnya bermuara pada pemutusan hubungan diplomatik kedua negara, Januari 1961. Pemutusan hubungan diplomatik ini merupakan awal embargo ekonomi berkepanjangan yang diberikan Amerika Serikat kepada Kuba. Selain itu dibawah administrasi Presiden Kennedy, pada tanggal 2 Oktober 1962, Amerika Serikat melakukan pengetatan embargo. Pemerintah Amerika Serikat menutup pelabuhan bagi kapal asing yang membawa bantuan baik dana maupun senjata ke Kuba (Franklin, 2006, pp. 55-56). Setelah krisis misil, 8 Juli 1963, Kennedy kembali memberlakukan pengetatan berupa larangan bagi masyarakat Amerika Serikat untuk melakukan perjalanan ke Kuba. Tidak hanya itu, Amerika Serikat juga mencabut regulasi import

dan menggantinya dengan *Cuban Asset Control Regulations* dimana asset Cuba yang berada di Amerika Serikat (senilai US \$33 juta) dibekukan (Franklin, 2006, p. 66). Namun, sanksi yang dijatuhkan kepada Kuba tidak mempengaruhi perekonomian Kuba secara signifikan karena Kuba telah memindahkan kerjasama perdagangannya kepada Uni Soviet. Pada masa-masa sulit tersebut Uni Soviet menjadi penyelamat Kuba memperingan embargo ekonomi Amerika Serikat. Embargo terhadap Kuba terus diberlakukan, namun pada masa pemerintahan Presiden Lyndon B. Johnson, Richard Nixon dan Gerald Ford tidak ada perubahan yang berarti, hal ini dikarenakan politik luar negeri Amerika Serikat pada saat itu terfokus pada perang di Vietnam.

Perubahan kebijakan baru terasa setelah Presiden Jimmy Carter menajabat pada tahun 1977. Hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba menjadi sedikit hangat dibawah Presiden Carter. Carter menawarkan normalisasi hubungan Amerika Serikat – Kuba. Hal tersebut dikemukakan sendiri oleh Carter pada tanggal 15 Maret 1977, tepat setelah ia terpilih menjadi Presiden;

“I have concluded that we should attempt to achieve normalization of our relations with Cuba.”. (Jimmy Carter Directive on Normalizing Cuba Relations, 1977)

Pada hari yang sama, Carter mengeluarkan *Presidential Directive/NSC-6* (lampiran 2) untuk membahas rencana normalisasi. Didalam *Presidential Directive* secara tersurat Amerika Serikat bersedia mencabut segala sanksi embargo ekonomi dengan kondisi dan syarat yang

diajukan oleh Amerika Serikat kepada Kuba, yaitu; tidak terlibat dalam aksi terorisme, penegakan HAM, Amerika Serikat intervensi ke Kuba, Amerika Serikat mendapatkan kompensasi pengambilalihan properti dan Kuba diharuskan mengurangi hubungan (militer dan politik) dengan Uni Soviet. Namun, usaha Carter untuk mengurangi konfrontasi dan melakukan normalisasi terhenti ketika pihak Amerika Serikat mengetahui bahwa Kuba semakin mengikat diri dengan Uni Soviet dan melawan kepentingan Amerika Serikat dengan melibatkan diri dalam intervensi militer pro pemerintahan Uni Soviet di Ethiopia (Glassman, 1997).

Hubungan Amerika Serikat – Kuba kembali memanas ketika Ronald Reagan menjabat sebagai Presiden baru Amerika tahun 1981. Pada masa administrasinya, Reagan memerintahkan rangkaian tindakan untuk terus memperketat embargo terhadap Kuba dengan melarang kunjungan dan transaksi ekonomi antara warga Amerika Serikat dan Kuba (Boyd, 1986). Pengetatan embargo dikarenakan Amerika Serikat menemukan pasukan militer Kuba sedang membangun landasan udara di Grenada yang akan digunakan untuk kepentingan militer (Gjelten, 2006). Hal ini diperburuk dengan ditemukannya unsur-unsur pro Soviet dan dukungan pemberontakan di beberapa wilayah Amerika Tengah. Tahun 1982, Reagan menegaskan tidak akan melakukan kontak dengan Kuba hingga Kuba menarik tentaranya dan berhenti melakukan intervensi di Amerika Tengah, namun Kuba menolak. Penolakan berujung pada putusan Reagan memasukan rezim Fidel Castro kedalam daftar

pendukung terorisme dan mulai memerangi komunis secara besar-besaran –ide ini disebut sebagai Doktrin Reagan.

Embargo yang terus diperketat oleh Amerika Serikat menciptakan stagnasi bahkan penurunan perekonomian secara bertahap di Kuba. Penurunan ekonomi semakin diperparah dengan berakhirnya Perang Dingin pada 1989 yang berarti blok kekuatan Uni Soviet menghilang. Rutuhnya Uni Soviet mengakibatkan penurunan GDP Kuba sebanyak 34% dan angka perdagangan dengan mitra sekutu Soviet menurun 56% (Kaplowitz, 1998, p. 145 dalam Caraway, 2003, p. 5). Walaupun kondisi ekonomi Kuba berada dalam krisis, Kuba tetap memertahankan revolusi. Dari sisi Amerika Serikat, dengan hilangnya blok Soviet, Kuba tidak lagi dianggap sebagai ancaman. Meskipun demikian, Presiden selanjutnya George H. W. Bush tetap memberlakukan embargo dengan harapan akan menekan dan menghancurkan rezim Fidel Castro. Oktober 1992, Kongres melarang anak perusahaan Amerika Serikat melakukan perdagangan dengan Kuba dan tetap memberlakukan larangan perjalanan ke Kuba (Gjelten, 2006).

Pada masa pemerintahan Presiden Bill Clinton, embargo terhadap Kuba dikodifikasi dalam sebuah peraturan hukum *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996* atau sering disebut *Helms-Burton Act*. Hukum ini secara umum merupakan lanjutan dari sanksi terhadap pemerintahan Fidel Castro dan sebuah rancangan bagi Amerika Serikat untuk segera melakukan transisi pemerintahan

demokrasi di Kuba. Didalam *Section 1: Title 1 Helms-Burton* diatur tentang larangan dan pinalti bagi perusahaan Amerika Serikat maupun asing yang melakukan bisnis di Kuba. Sedangkan pada *Title 2* menjelaskan ketersediaan Amerika Serikat untuk memberikan bantuan (ekonomi dan poendampingan politik) bagi Kuba jika Kuba bersedia untuk segera melakukan transisi ke pemerintahan yang demokratis (Hillyard & Miller, 1998, pp. 20-21).

President George W. Bush (Bush Jr.) menjadi presiden terakhir yang melakukan kebijakan pengetatan embargo terhadap pemerintahan Fidel Castro sebelum pada akhirnya Fidel menyerahkan kekuasaan kepada adiknya Raul Castro. Kebijakan Bush hanya melanjutkan apa yang sudah ditetapkan presdien-presiden sebelumnya. Namun, yang menjadi pembeda Bush dengan presiden lainnya adalah Bush menginginkan untuk membangun hubungan baru yang lebih baik dengan Amerika Latin termasuk Kuba. Tetapi, inisisasi baik ini gagal dikarenakan peristiwa serangan terorisme 11 September 2001 yang membuat arah kebijakan Bush beralih fokus dari Amerika Latin ke Timur Tengah. Peristiwa ini juga membawa dampak pada pembatasan pariwisata dan transfer uang dari Amerika Serikat ke Kuba (Gjelten, 2006). Selain itu, pada era ini Amerika Serikat kembali menuduh Kuba sebagai negara sponsor terorisme dan *axis of evil*. Namun Fidel tidak terlalu memperdulikan tuduhan Amerika Serikat, Fidel lebih memanfaatkan peristiwa ini untuk berfokus pada masalah krisis ekonomi di ddirectalam negeri dan

menperbarui hubungan kerjasama ekonomi dengan negara di Amerika Latin.

2. Hubungan Amerika Serikat dan Kuba masa Pemerintahan Raul Castro

Hubungan Amerika Serikat mencapai babak baru ketika kondisi Fidel Castro memburuk dan absen dari berbagai proses pemerintahan sejak tahun 2006. Ini merupakan harapan Amerika Serikat yang sudah ditunggu sejak lama. Hal itu diketahui dari perkataan Presiden Bush pada sebuah acara di *Naval War Collage* tahun 2007, Bush mengatakan "*One day the good Lord will take Fidel Castro away*" (Reuters, 2007). Sajak kondisi Fidel menurun, Raul ditunjuk sebagai penggantinya untuk melaksanakan fungsi sebagai kepala negara. Fidel Castro mempercayai adiknya karena adanya kesamaan pandangan hidup dan menjadikan Kuba sebagai negara sosialis. Namun semenjak krisis melanda Kuba, Raul dan Fidel mempunyai strategi yang berbeda dalam menghadapi keadaan tersebut. Fidel Castro tetap menggunakan kebijakan *high politics* dan konfrontatifnya kepada Amerika Serikat dan sekutunya sedangkan Raul Castro lebih bersikap terbuka dan pragmatis dalam mencari solusi.

Pada bulan Februari 2008 secara mendadak melalui sebuah surat yang dibacakan pada rapat Majelis Dewan Nasional, Fidel akhirnya menyatakan mundur dari jabatan Presiden.

"It would betray my conscience to take up a responsibility that requires mobility and total devotion, that I am not in a physical condition to offer"
(BBC, 2008)

Pada bulan yang sama Dewan Nasional mengusulkan Raul Castro sebagai Presiden dan usulan ini disetujui oleh 597 Dewan Nasional. Resmi menjadi Presiden pada tahun 2008, Raul Castro langsung menghadapi berbagai krisis yaitu utang luar negeri yang berat dan kesulitan ekonomi akibat krisis global dan embargo Amerika Serikat. Dalam tekanan seperti ini, Raul Castro mulai menyusun strategi dan melakukan kebijakan reformasi ekonomi. Reformasi ekonomi yang dilakukan Raul meliputi liberalisasi sumber-sumber ekonomi yang dikendalikan oleh negara dan mulai melakukan langkah menghidupkan sektor swasta, selain itu Raul juga melonggarkan larangan terhadap kebebasan pribadi, termasuk kepemilikan barang tertentu dan berpergian keluar negeri (Lee, 2014, p. 5). Para pengamat PLN mengatakan bahwa kebijakan baru Raul Castro akan membawa kesempatan bagi Amerika Serikat untuk membangun hubungan ekonomi dengan Kuba. Meskipun terlihat kebijakan-kebijakan reformasi Raul mengarah ke liberalisasi ekonomi namun Raul Castro mengatakan bahwa Kuba akan tetap mempertahankan komunis sosialis pada sistem pemerintahan dan politik.

Di Amerika Serikat sendiri, Barrack Obama terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat ke-44, pada 20 Januari 2009. Selama masa kampanye Obama menjanjikan pembatalan larangan perjalanan dan pengiriman uang yang ditetapkan pada masa pemerintahan Bush. Obama

mengatakan bahwa embargo merupakan sebuah “*complete fiasco*”, namun Obama menyakal akan mencabut embargo ekonomi dan *Helms-Burton Act* (Burgsdorff, 2009, p. 10). Embargo akan terus dipertahankan selama tidak ada perubahan reformasi politik yang substansial dan tidak adanya kesepakatan untuk pembebasan tahanan politik.

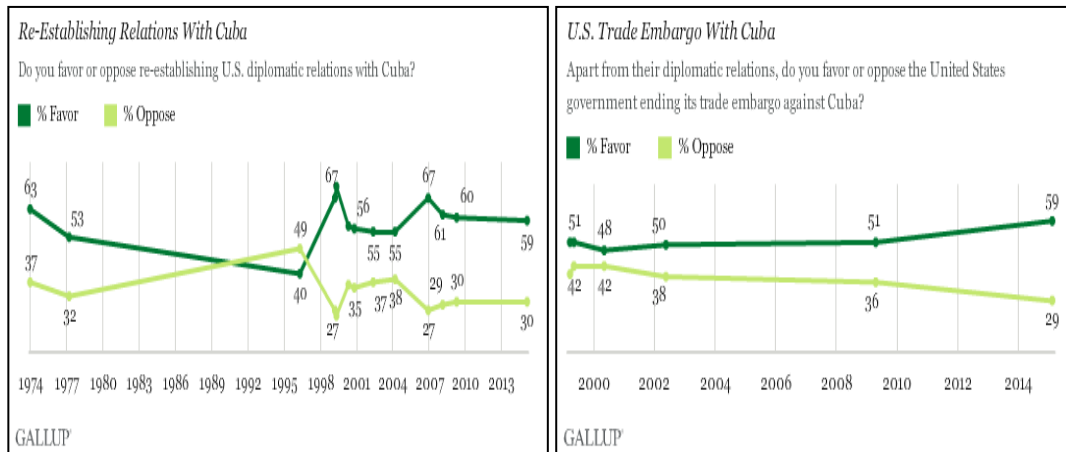
a. Normalisasi

Seperti yang sudah dianalisa oleh para pengamat bahwa reformasi ekonomi yang dilakukan Raul Castro akan membawa babak baru pada hubungan kedua negara. Didalam negeri Amerika Serikat sendiri muncul semangat untuk mengakhiri permusuhan. Presiden Obama pun seakan mengamini dengan mengatakan bahwa embargo yang dilakukan Amerika Serikat selama lima dekade adalah percuma.

“What the United States was doing was not working. We have to have the courage to acknowledge that truth. A policy of isolation designed for the Cold War made little sense in the 21st century. The embargo was only hurting the Cuban people instead of helping them”. (Remarks by President Obama to the People of Cuba, 2016)

Berdasarkan jejak pendapat sebagian besar masyarakat Amerika Serikat menghendaki untuk membangun kembali hubungan baik dengan Kuba. Berbagai hasil survei menunjukkan 50%-60% masyarakat Amerika dan *American-Cuban* mendukung normalisasi diplomatik, mengakhiri larangan *travel*, dan menghapus embargo ekonomi (Lee, 2014, pp. 4-5).

Grafik 3.1
Survei Perbaikan Hubungan dan Penghapusan Sanksi Embargo
AS dan Kuba



Sumber: www.gallup.com, 2015

Berdasarkan hasil survei yang dilakukan oleh [gallup.com](http://www.gallup.com) sejak 1974-2013, rata-rata 57,8% responden menghendaki perbaikan hubungan dengan Kuba. Tahun 1996 terjadi penurunan ke angka 40% yang disebabkan oleh disahkannya *Helms-Burton Act* oleh Kongress. Namun setelah 1998 angka survei untuk melakukan perbaikan hubungan selalu diatas mayoritas (lebih dari 51%). Hal tersebut juga berlaku pada survei mengenai pencabutan embargo. Berdasarkan survei, dukungan untuk segera melakukan penghapusan sanksi embargo terus meningkat dari 48% di tahun 2000 hingga mencapai puncaknya, 59% di 2015. Dari pihak Kuba, gelagat untuk memperbaiki hubungan dengan Amerika Serikat disampaikan sendiri oleh Raul Castro. Melalui reformasi ekonomi Raul menginginkan antensi dari Amerika Serikat untuk membantu proses reformasi tersebut. Pernyataan tentang perbaikan hubungan mencuat

ketika Kuba berjanji untuk membebaskan Alan Gross, tahanan politik yang ditahan sejak 2009 di Kuba karena melakukan tindakan mata-mata (Ratkovic, 2015, p. 369). Presiden Obama menyatakan bahwa putusan yang diambil Kuba tepat dan dapat membuka jalan yang lebih luas untuk berdiskusi mengenai normalisasi bahkan jika memungkinkan untuk mengakhiri embargo ekonomi. Sebagai inisiatif baik, Amerika Serikat akan membalas tindakan Kuba dengan membebaskan tiga warga Kuba yang ditahan oleh Amerika Serikat.

Sejak bulan Juni 2013, Raul Castro mengundang Amerika Serikat untuk melakukan serangkaian pertemuan rahasia mengenai rencana normalisasi yang difasilitasi oleh Vatikan dan Kanada (Ratkovic, 2015, p. 370). Setelah 18 bulan melakukan dialog akhirnya kedua negara mencapai satu kesepakatan untuk segera melakukan normalisasi hubungan. Tanggal 17 Desember 2014 menjadi hari bersejarah bagi Amerika Serikat dan Kuba, dimana kedua negara pada akhirnya mengumumkan akan melakukan normalisasi hubungan diplomatik. Sebagai langkah pertama untuk menandakan keseriusan dalam perbaikan hubungan ini, kedua negara menepati janji untuk saling bertukar tahanan politik.

Pada tanggal 20 Juli 2015, kedua negara meresmikan kantor Kedutaan Besar di Washington DC dan Havana. Menindaklanjuti dibukanya kembali hubungan diplomatik, Presiden Obama mengajukan sejumlah peraturan baru untuk memperingan embargo dan kunjungan dalam upaya menciptakan peluang ekonomi yang lebih baik diantara

kedua negara. Pemerintah Amerika Serikat menyetujui peraturan tersebut namun hanya dimaksudkan untuk tujuan pendidikan, kemanusiaan, perdagangan dan peluang komersialisasi antara Amerika Serikat dan Kuba (Cocoli, 2016).

Dubes Kuba untuk Indonesia, Nirsia Castro Guevara, menyampaikan bahwa untuk mencapai kesepakatan hubungan bilateral secara komprehensif, kedua negara harus menyelesaikan isu-isu yang mengahali proses normalisasi tersebut. Menurut Nisria, Amerika Serikat harus mengakhiri blokade perdagangan dan finansian terhadap Kuba, selain itu Amerika Serikat juga harus menyerahkan kembali Teluk Gantanamo yang sudah diduduki Amerika Serikat secara illegal (Suastha, 2016).

Selanjutnya, pada tanggal 21-22 Maret 2016, Presiden Obama menjadi presiden pertama yang melakukan kunjungan ke Kuba setelah Presiden Calvin Collidge pada 1928. Dalam kunjungannya, Obama menyampaikan harapan, keyakinan dan permintaannya kepada Kuba. Obama berharap agar hubungan yang sudah dicapai sampai titik ini terus ditingkatkan hingga mencapai perubahan yang ingin dicapai bersama. Obama juga meminta kepada pemerintah Kuba untuk melakukan perubahan terkait perbedaan signifikan pada HAM dan kebebasan individu. Selain itu ia juga meminta pelonggoran bisnis agar lebih banyak lagi perusahaan Amerika Serikat yang dapat berinvestasi di Kuba.

b. Pasca- Normalisasi

Meskipun kedua negara sudah melakukan normalisasi namun sanksi embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba tidak serta merta dihapuskan. Inti dari kebijakan embargo pada rezim lama masih tetap berada pada tempatnya; perusahaan Amerika Serikat tidak bias melakukan investasi dan bisnis di Kuba dan sebaliknya, terkecuali untuk kebutuhan pokok dan komunikasi (Leogrande W. M., 2015, p. 486). Di dalam negeri Amerika Serikat sendiri, keputusan untuk menghapuskan sanksi embargo ditentang oleh Kongres yang dikuasai oleh Republikan. Seperti yang sudah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa setiap keputusan Presiden membutuhkan dukungan Kongres dalam kasus embargo Kuba hanya Kongres yang mempunyai hak untuk mencabut kebijakan ini.

Normalisasi hubungan dengan Kuba adalah sebuah proses panjang yang sulit. Kompleksitas masalah kedua negara pada masa lalu menghambat proses ini. Kedua negara menginginkan hubungan baru namun disatu sisi kedua negara juga terkesan menghambat terbentuknya hubungan baru yang lebih terbuka. Amerika Serikat, tepatnya Kongress, menolak pencabutan inti dari embargo dan status pangkalan militer di Teluk Guantanamo sampai saat ini belum diserahkan kepada pemerintah Kuba. Disisi lainnya, Kuba juga tetap mempertahankan sosialisme sebagai ideologi negara dan terkesan setegah hati menerima demokratisasi yang ditawarkan Amerika Serikat sebagai syarat inti dari masalah kedua negara.

B. Persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba

Perubahan figur kepemimpinan dan kebijakan dari Fidel Castro dan Raul Castro menyebabkan pemerintahan Amerika Serikat mengkaji ulang langkah politik luar negerinya terhadap Kuba. Dari penjelasan diatas dapat kita ketahui bahwa kebijakan Kuba dibawah Fidel Castro sangat konfrontatif. Namun, setelah Fidel Castro memberikan estafet kekuasaan kepada adiknya, Raul Castro, kebijakan yang muncul mulai bergeser ke arah yang lebih pragmatis. Perubahan yang terjadi di Kuba ini menyebabkan munculnya persepsi-persepsi baru dari pihak Amerika Serikat. Amerika Serikat menangkap bahwa Kuba merupakan negara yang sedang melakukan perubahan kearah yang lebih baik. Berikut perbedaan figure Fidel Castro dan Raul Castro yang menyebabkan timbulnya persepsi dan keyakinan berbeda terhadap mereka.

Tabel 3.1
Perbedaan Figur Kepemimpinan Fidel Castro dan Raul Castro

Perbedaan	Fidel Castro	Raul Castro
Politik Luar Negeri	Politik Tertutup	Cenderung terbuka terutama bidang ekonomi dengan dilakukannya revolusi ekonomi
Pola Kebijakan	Konfrontatif, Anti-Amerika Serikat.	Mengarah pada kebijakan yang lebih Kooperatif.
Nilai	Konvensional/ <i>dogmatic</i>	Pragmatis
<i>Partnership</i>	Uni Soviet	Semua negara, tidak terkecuali AS

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Fidel Castro merupakan sosok revolusioner dengan kebijakan konfrontatif anti Amerika Serikat. Langkah menjadikan Uni Soviet sebagai mitra kerjasama membuat pemerintah AS pada saat itu menganggap Kuba sebagai ancaman dikala kedua negara sedang bersitegang dalam Perang Dingin. Pandangan negatif terhadap Fidel Castro telah ditunjukkan oleh Wakil Presiden Richard M. Nixon. Nixon menulis surat kepada Presiden Eisenhower agar menolak rekomendasi Departemen Luar Negeri untuk melakukan hubungan dekat dengan Kuba (Nixon dalam Fisk, 1999, p. 309). Persepsi negatif terhadap sosok Fidel Castro terus muncul pada saat Fidel melakukan reformasi agraria dan mencopot jabatan orang-orang moderat bekas pemerintahan Batista dari Kabinet. Asisten Sekretaris administrasi Eisenhower, Rubbotom mengatakan, *“These were all indications . . . that Castro was not a man with whom the United States could work,”* (Rubbotom Oral History dalam Leogrande & Kornbluh, 2014, p. 82). Dari pernyataan dan pandangan tersebut pada akhirnya menghasilkan kebijakan pembatalan impor gula.

Pada masa pemerintahan selanjutnya, dengan masuknya kekuatan besar Komunis kedalam Kuba, pemerintah semakin mempersepsikan bahwa Kuba bertentangan dengan kepentingan Amerika Serikat. Pembunuhan Presiden Kennedy semakin membuat pihak AS berprasangka jika ada konspirasi diantara Kuba-Uni Soviet. Presiden Johnson berkata kepada Earl Warren (Ketua Pengadilan Tinggi AS), *“Now these wild people are charging Khrushchev killed Kennedy and Castro killed Kennedy,”* (Leogrande & Kornbluh, 2014, p. 203). Persepsi Johnson mengarahkan pemikiran pemerintah AS bahwa entah bagaimana Kuba terlibat dalam pembunuhan Kennedy yang mendorong kebijakan garis keras kepada Kuba.

Meskipun pada pembahasan sebelumnya dijelaskan bahwa antara pada masa pemerintahan Presiden Richard Nixon dan Gerald Ford Kuba bukanlah fokus utama politik luar negeri AS bukan berarti persepsi-persepsi negatif berubah. Desember 1971, Nixon bersiap untuk mengadakan pertemuan rahasia dengan Brasil, pemerintah Brazil meminta Henry Kissinger¹ untuk memberikan penjelasan agar AS dapat memberikan pendekatan berbeda terhadap Kuba. Namun Nixon merespon dengan tegas bahwa ia tidak akan mengganti kebijakan apapun terhadap Kuba, hal ini diketahui dari percakapan yang terekam melalui sistem perekam rahasia. Dalam percakapan itu Nixon mengatakan;

NIXON: I've said I'm not going to change the policy.

KISSINGER: I know.

NIXON: I'm not changing the policy towards Castro as long as I'm alive.

KISSINGER: All right. Well then . . .

NIXON: That's absolute. Final. No appeal whatever. I never want you to raise it with me again. (FRUS 1969–1976, Volume E–10 doc. 247, 1971)

Pandangan yang berbeda terhadap Fidel Castro muncul ketika Jimmy Carter resmi menjadi Presiden AS yang baru. Dalam *Presidential Directive NSC-6*, tepat satu minggu setelah inagurasi, Carter mengatakan akan melakukan usaha untuk mencapai normalisasi.

“I have concluded that we should attempt to achieve normalization of our relations with Cuba,” ... “To this end, we should begin direct and confidential talks in a measured and careful fashion with representatives of the Government of Cuba.” (Jimmy Carter Directive on Normalizing Cuba Relations, 1977)

¹ Henry Kissinger, Menteri Luar Negeri AS 1973-1977, mempunyai pandangan berbeda dengan Nixon, Kissinger merupakan orang pertama yang memberikan opsi normalisasi hubungan AS-Kuba.

Tidak ada Presiden sebelumnya yang memberikan usaha lebih untuk melakukan normalisasi. Langkah ini merupakan kepercayaan pribadi Presiden Carter bahwa dalam hubungan sipil, teman maupun musuh itu serupa. Namun, pada akhir masa jabatannya Carter tampak tidak yakin tentang apa yang ia inginkan dari hubungan baik dengan Kuba, mengingat Kuba masih terus terlibat dalam gerakan pemberontakan di Afrika bersama Soviet yang menyebabkan gagalnya usaha-usaha normalisasi yang ditawarkan AS. Namun pada prinsipnya Carter percaya bahwa sebisa mungkin AS harus mempunyai hubungan yang normal dengan musuh sekalipun. Ia juga memberikan harapannya bahwa dengan normalisasi dapat menjauhkan Kuba dari Soviet. Kekalahan Carter atas Ronald Reagan pada pemilu selanjutnya membuat Carter kehilangan kesempatan kedua untuk melakukan usaha normalisasi. Carter merasa telah melewatkan kesempatan untuk memutuskan simpul permusuhan dengan Kuba. Dalam sebuah wawancara Carter mengungkapkan penyesalannya, *“I think in retrospect, knowing what I know since I left the White House, I should have gone ahead and been more flexible in dealing with Cuba and established full diplomatic relations.”* (Leogrande & Kornbluh, 2014, pp. 270-272).

Masa administrasi Reagan dan Bush Sr. mengungkapkan hal yang sama dengan presiden dari Partai Republik lainnya bahwa tindakan memberi sanksi keras adalah tindakan yang paling tepat untuk meruntuhkan rezim Fidel Castro. Reagan mengarahkan kebijakan keras terhadap Kuba dikarenakan fakta penyebaran komunis yang begitu pesat di Amerika Latin dan Afrika dikarenakan adanya

kerjasama diantara Soviet dan Kuba untuk membangun basis militer di beberapa negara di kawasan tersebut.

Tahun 1991 dengan runtuhnya Uni Soviet seharusnya persepsi Amerika terhadap Kuba sudah tidak lagi seburuk saat hubungan Kuba dan Soviet berada di puncak kejayaan. Namun pada tahap ini Amerika Serikat melihat Kuba sebagai negara yang sedang tidak berdaya dan membangkitkan kembali mimpi Amerika Serikat sejak 1960an untuk menggulingkan revolusi Fidel Castro. Hal ini membawa kongres Amerika Serikat semakin mendesak Kuba dengan ratifikasi *Helms-Burton Act*, menuangkan embargo dalam hukum tertulis. Pandangan negatif terhadap Fidel Castro dan Kuba terus berlanjut hingga Presiden George W. Bush yang secara sepihak memasukan nama Kuba sebagai pendukung aksi terorisme akibat serangan teror di gedung WTC pada 11 September 2001.

Pola pandang AS terhadap Kuba mulai mengalami perubahan pada saat Barack Obama menjabat sebagai Presiden baru AS. Dalam *the Summit of the Americas*, 17 April 2009, Obama mengatakan,

The United States seeks a new beginning with Cuba. I know there's a longer journey that must be traveled to overcome decades of mistrust, but there are critical steps we can take toward a new day. (The White House, 2009)

Obama dikenal mempunyai kebijakan-kebijakan *engagement* yang memberi kesempatan untuk merangkul semua negara. Obama juga mempercayai bahwa menggunakan *smart power* lebih bijaksana dikarenakan kebijakan *hard power*, embargo 50 tahun, dinilai tidak berhasil menaklukkan Kuba. Selain itu pandangan ini juga dipengaruhi oleh platform partai Obama yaitu Partai Demokrat. Demokrat lebih memilih untuk menyelesaikan permasalahan kebijakan luar negeri

dengan diplomasi dan perundingan-perundingan, *to maintain peace*, dan lebih ketat dalam menggunakan kekuatan militer yang dimiliki oleh Amerika Serikat, sedangkan Republik, yang dominan pada hubungan AS-Kuba era Fidel Castro, lebih condong pada peningkatan kekuatan militer dan lebih memilih aksi untuk menyelesaikan permasalahan internasional melalui jalur militer daripada secara diplomatik.

Tidak hanya dari dalam diri ataupun pemerintahan Obama, perubahan persepsi ini juga disponsori oleh Kuba sendiri, yaitu figur pemimpin baru Kuba, Raul Castro. Revolusi Ekonomi, merubah sistem ekonomi kuba menjadi lebih liberal kapitalis, menimbulkan persepsi bahwa Kuba sedang mengalami perubahan, meskipun Raul menegaskan Kuba tetap sebagai negara berideologi Sosialis. Namun, pihak Obama tidak ingin mempersalahkan dan lebih melihat kesempatan/peluang kerjasama yang ditawarkan. Dalam pernyataan yang ditunjukkan ke Kongress Castro berkata;

“We both made mistakes, but it is time to put the past behind us” President Raúl Castro to U.S. congressional delegation led by Senator Patrick Leahy, February 19, 2013

Hal ini dapat diartikan bahwa Castro juga menginginkan agar kedua negara segera meninggalkan pertikaian dimasa lalu dan memulai hal baru untuk kedepannya. Kunjungan Obama ke Kuba semakin memperjelas pandangan positif AS terhadap Kuba, AS percaya bahwa Kuba dapat menjadi mitra kerjasama baru yang menjanjikan.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa pada masa pemerintahan Fidel Castro selama lima dekade pola kebijakan luar negeri Amerika Serikat kepada Kuba terlihat sama, hanya berfokus pada pemberian sanksi embargo beserta pengetatannya. Meskipun pihak AS pernah mengajukan inisiasi untuk memperbaiki hubungan namun selalu gagal dan ditolak oleh Kuba. Penolakan normalisasi pada era Fidel Castro selain dikarenakan nilai dan pandangan hidup revolusi Fidel Castro bertolak belakang dengan nilai-nilai yang ditawarkan, Amerika Serikat juga menganggap Fidel Castro bukanlah seseorang yang dapat diajak untuk bekerjasama. Berbeda dengan Fidel, Kuba dibawah pemerintahan Raul terlihat lebih pragmatis sehingga membuat persepsi Amerika Serikat berubah. Kuba dibawah Raul Castro dinilai Amerika Serikat lebih kooperatif. Hal ini membuat para pembuat kebijakan dibawah administrasi Obama kembali mengambil opsi untuk memperbaiki hubungan. Meskipun masih banyak perbedaan terutama dari segi demokrasi dan HAM, kedua negara pada masa pemerintahan Barrack Obama dan Raul Castro melakukan normalisasi hubungan diplomatik setelah terputus sejak 1961. Tentu, keputusan dan politik luar negeri yang dilaksanakan Amerika Serikat pada masa pemerintahan Fidel Castro dan Raul Castro dipengaruhi oleh berubahnya persepsi-persepsi AS terhadap Kuba. Pada bab selanjutnya akan membahas dan menganalisa tentang faktor apa saja yang memengaruhi dan menyebabkan berubahnya persepsi AS terhadap Kuba pada masa pemerintahan Fidel Castro dan Raul Castro yang secara langsung atau tidak langsung juga turut mempengaruhi putusan yang diambil oleh Amerika Serikat.