

BAB IV
FAKTOR PERUBAH PERSEPSI AMERIKA SERIKAT
TERHADAP KUBA PADA MASA PEMERINTAHAN
FIDEL CASTRO DAN RAUL CASTRO

Amerika Serikat dalam hubungannya dengan Kuba dapat dibagi menjadi dua periode yakni Amerika Serikat – Kuba masa pemerintahan Fidel Castro dan AS – Kuba masa pemerintahan Raul Castro. Meskipun pada masa Fidel Castro Amerika Serikat mengalami pergantian Presiden sebanyak sepuluh kali, namun secara garis besar kebijakan yang ditampilkan hampir sama, yaitu kebijakan-kebijakan mengenai embargo ekonomi dan isolasi Kuba dengan tujuan menggulingkan rezim Fidel Castro di Kuba. Sebaliknya, pada masa pemerintahan Raul Castro, Amerika Serikat dibawah satu-satunya presiden pada era itu, Barrack Obama, dapat menampilkan kebijakan yang berbeda dari pemerintahan sebelumnya. Tentu perbedaan kebijakan yang diambil terbentuk dari persepsi AS terhadap kedua pemimpin Kuba tersebut.

Bab sebelumnya sudah membahas mengenai perbedaan Kuba dibawah dua kepemimpinan yang menyebabkan timbulnya persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba yang berbeda. Dalam bab ini, penulis akan menjawab rumusan masalah dalam bab satu, menjelaskan dan menganalisis faktor-faktor pembentuk persepsi pemerintah Amerika Serikat sehingga mempengaruhi perubahan persepsi dan penerapan politik luar negerinya pada dua masa pemerintahan negara Kuba, Fidel Castro dan Raul Castro. Seperti yang sudah dijelaskan diawal bahwa persepsi dalam

politik luar negeri mempunyai pengaruh besar terhadap *output* kebijakan luar negeri. Dalam menjelaskan perbedaan persepsi tersebut penulis akan membahas faktor yang mempengaruhi persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba dalam dua kategori yaitu faktor eksternal dan internal.

A. Faktor Eksternal

Dalam bagian ini, penulis akan membahas tentang faktor eksternal penyebab berubahnya persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba. Faktor eksternal merupakan faktor penyebab perubahan persepsi yang berasal dari luar sistem pemerintahan dan politik Amerika Serikat. Dalam hal ini yang dimaksud adalah adanya informasi yang berasal dari luar teritorial Amerika Serikat dan didalam Amerika Serikat, namun diluar sistem politik itu sendiri, yang mempengaruhi sudut pandang Amerika Serikat terhadap Kuba. Faktor eksternal penyebab berubahnya persepsi AS terhadap Kuba ada dua yaitu, pengaruh Uni Soviet dan pengaruh opini publik dan media massa.

1. Pengaruh Uni Soviet

Kehadiran Uni Soviet ditengah hubungan Kuba dan Amerika Serikat memberikan pengaruh besar terhadap keharmonisan hubungan kedua negara. Sebelum dimulainya Revolusi Kuba oleh Fidel Castro pada tahun 1955, Amerika Serikat merupakan mitra kerjasama nomor satu bagi Kuba. Namun, setelah peristiwa invansi Teluk Babi hubungan kedua negara berada diujung tanduk. Baik pemimpin Amerika Serikat dan Kuba mempunyai persepsi

negatif, pada akhirnya hal ini membawa kedua negara kepada kesepakatan untuk tidak lagi meneruskan hubungan diplomatik.

Setelah putusnya hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat, Kuba dibawah Fidel Castro mengumumkan kepada publik bahwa Kuba merupakan negara sosialis, hal ini menciptakan persepsi baru didalam benak pihak Amerika Serikat bahwa Kuba merupakan negara pembangkang, tidak kooperatif dan tindakan Kuba harus segera dihentikan dengan berbagai cara, yaitu isolasi dan embargo. Setelah putusnya hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat, Kuba mulai menjalin kerjasama dengan Uni Soviet, kerjasama ini dilandasi oleh persamaan ideologi dan kepentingan kedua negara untuk melawan ideologi liberal kapitalis yang gencar dipromosikan oleh Amerika Serikat.

Dalam laporan penelitian dari *RAND Corporation* disebutkan bahwa Uni Soviet merupakan pilar utama yang menndukung bekerjanya rezim Fidel Castro. Bantuan ekonomi dan militer memungkinkan rezim Fidel untuk bertahan melawan permusuhan dan isolasi *hemispheric* selama tahun 1960an hingga 1970an (Gonzales & McCarthy, 2004, p. 9). Hubungan dengan Uni Soviet semakin erat setelah Angkatan Bersenjata Revolusioner Kuba berhasil melaksanakan ekspedisi militer yang membawa kepentingan Uni Soviet di Afrika (Ethiopia, Angola dan Nikaragua) pada pertengahan dan akhir tahun 1970an. Atas keberhasilan tersebut Kuba mendapatkan perlakuan istimewa dari Uni Soviet sebagai negara *super-client*. Kuba mendapatkan pinjaman tambahan, kredit, subsidi ekspor gula serta bantuan teknis.

Tabel 4.1
Data Ekspor Gula Kuba ke Uni Soviet

Pricing of Cuban Sugar Exports to the Soviet Union

Year	Volume (a)	Value (b)	Price Paid (c)	Yearly Avg. Price on World Market (c)	Cost to USSR of Sugar Subsidy (d)
1960	1,467	93.4	3.21	3.15	1.94
1961	3,345	270.4	4.00	2.70	95.87
1962	2,233	183.6	4.13	2.78	66.46
1963	996	123.2	6.22	8.29	45.45
1964	1,859	222.7	6.00	5.72	11.48
1965	2,330	273.4	6.00	2.03	203.93
1966	1,841	225.8	6.11	1.76	176.55
1967	2,479	302.3	6.11	1.99	225.17
1968	1,749	212.7	6.11	1.12	192.41
1969	1,332	161.9	6.11	3.38	80.17
1970	3,000	364.3	6.11	3.69	159.72

(a) thousand of metric tons; (b) millions of rubles; (c) cents per pound; (d) millions of US dollars.

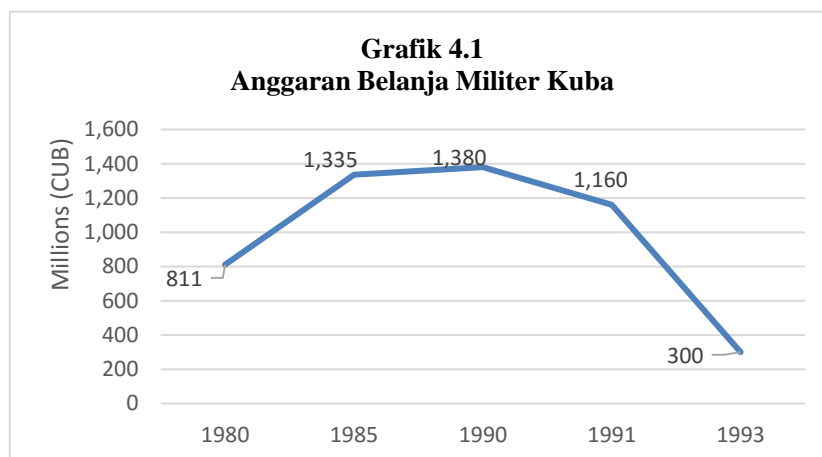
Sumber: Tsokhas, 1980, p.330

Dari tabel di atas dapat diketahui bahwa harga gula yang dibayarkan oleh Uni Soviet terus mengalami kenaikan. Sejak tahun 1964 harga gula dari Kuba yang diekspor ke Uni Soviet dibayar lebih tinggi dari harga rata-rata di pasar dunia. Hal ini, membuat Kuba semakin tergantung terhadap bantuan ekonomi dari Uni Soviet, pada periode 1986-1990 bantuan yang diberikan mencapai angka \$4.3 juta atau 21% lebih banyak dari GDP Kuba sendiri (Perez-Lopez dalam Gonzales & McCarthy, 2004, p. 9). Dari sisi Amerika, intervensi Kuba ke Afrika dianggap sebagai ancaman dan tindakan memberontak. Dari tindakan yang dilakukan Kuba, Amerika memberikan konsekuensi dengan melakukan tindakan pengetatan isolasi dan embargo ekonomi.

Runtuhnya Uni Soviet sebagai kekuatan komunis terbesar dan mitra ekonomi Kuba memberikan pandangan baru bagi pemerintah Amerika

Serikat untuk meninjau kembali Kuba sebagai negara yang baru saja jatuh dalam krisis. CIA sudah memprediksikan ketika komunisme Soviet runtuh, sosialisme di Kuba juga akan segera mengikuti langkah Soviet. CIA mengatakan bahwa takdir Kuba semudah menghitung deret aritmatika; hilangnya subsidi dari Uni Soviet yang berjumlah 21% dari GDP Kuba, hilangnya mitra dagang dari blok timur dan buruknya efisiensi dan insentif ekonomi dari kaum sosialis akan mempercepat keruntuhan ekonomi dan perubahan struktur pemerintahan (Peters, 2000).

Runtuhnya kekuatan Uni Soviet juga menimbulkan bergantinya persepsi Amerika Serikat mengenai faktor keamanan. Seperti yang sudah dibahas, Kuba merupakan ancaman besar bagi Amerika di dunia bagian Barat. Dengan berakhirnya bantuan dana dan militer dari Soviet, jelas ini akan memengaruhi dukungan Kuba terhadap pergerakan kemerdekaan di Amerika Latin yang semakin layu karena kurangnya sumber daya militer dan akhirnya Kuba mengalami penurunan kekuatan militer.



Sumber: www.data.worldbank.org

Penurunan kekuatan militer dapat dilihat dari turunya anggaran belanja militer Kuba secara drastis ketika Uni Soviet runtuh di tahun 1991. Anggaran militer tahun 1991 mencapai angka 1.160 milyar Peso Kuba (CUB), selama tahun 1992 – 1993 anggaran belanja militer Kuba anjlok pada angka 300 milyar Peso Kuba.

Perubahan perilaku internasional Kuba merupakan suatu manfaat bagi kepentingan keamanan Amerika Serikat dan mengubah sejarah fundamental kebijakan AS terhadap Kuba. Hilangnya Uni Soviet dan melemahnya keamanan (militer) kuba membuat Amerika Serikat mempersepsikan Kuba bukanlah sebagai suatu ancaman yang berarti lagi. Melihat krisis ekonomi, politik dan keamanan pada Kuba, dibawah administrasi Clinton, pemerintah Amerika Serikat mencoba mendekati Kuba dengan jalur dialog untuk membantu Kuba menuju perubahan dalam bidang politik dan ekonomi.

“...Could we make a dramatic offer to enter into a dialogue with Castro focused on how we (and perhaps others) could help Cuba undertake the political and economic changes that are necessary? ...Of course, if changes are made, we could relax the embargo step by step as relevant to the specific changes.” *Alexander Watson, Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs, Bill Clinton Administration.* (LeoGrande & Kornbluh, 2014).

Perubahan pandangan ini memengaruhi konteks internasional Amerika yang saat ini fokus melakukan peninjauan ulang kebijakannya terhadap Kuba dan menentukan cara terbaik untuk memajukan kepentingan

Amerika Serikat di Kuba paska Soviet melalui pendekatan dialog dan kerjasama pada masa mendatang.

2. Opini Publik dan Media Massa

Peran dan dampak opini publik dalam membentuk persepsi dan kebijakan luar negeri Amerika Serikat hingga saat ini terus diperdebatkan. Seperti yang dapat dikutip dalam tulisan Holsti (1996: 33), “alasan terpenting ketertarikan pada opini publik tentang hubungan internasional muncul dari asumsi bahwa dalam beberapa hal sikap masyarakat memiliki dampak, baik ataupun buruk pada pelaksanaan kebijakan eksternal suatu bangsa”. Dari pernyataan tersebut dapat disimpulkan bahwa opini dari masyarakat maupun media mengambil peran dalam memberikan informasi bagi AS untuk menentukan persepsi dan kebijakan terhadap Kuba.

Ketika Fidel Castro menjadi presiden seluruh warga Kuba memberikan sambutan luar biasa atas keberhasilannya menggulingkan rezim Batista, namun pada saat itu siapa pun tidak mengetahui apa yang ada dalam pikiran publik di Amerika Serikat, karena tidak adanya survei untuk menjelaskan itu semua. Satu-satunya fakta untuk menunjukkan bahwa naiknya Fidel Castro sebagai penguasa Kuba tidak disambut baik oleh Amerika adalah surat Wakil Presiden Richard M. Nixon kepada Presiden Eisenhower agar menolak rekomendasi Departemen Luar Negeri untuk berhubungan dengan Kuba. (Nixon, 1962 dalam Fisk, 1999, p. 309).

Survei tentang sikap masyarakat Amerika Serikat terhadap Kuba pertama kali dilakukan pada Mei 1960 dimana pada saat itu masyarakat Amerika memberikan penilaian terhadap pribadi Fidel Castro, dalam rentang 5 (sangat disukai) hingga -5 (sangat tidak disukai); hasil survei tersebut menunjukkan angka bahwa 53% responden memberikan penilaian -5 (Gallup, 1960: USGALLUP .60-628.R029C).

Dari hasil survei ini secara langsung dapat disimpulkan bahwa sikap masyarakat Amerika Serikat membentuk pola sikap serta persepsi pemerintah bahwa pemimpin Kuba sangat tidak disukai. Pada tahun 1963 survei lanjutan dari *Gallup* menunjukkan bahwa 60% responden sepakat bahwa Kuba merupakan ancaman serius bagi kedamaian dunia, dengan 20% diantaranya menyetujui ide pemerintah untuk segera melakukan intervensi militer untuk menjatuhkan rezim Fidel Castro (Gallup, 1963: USGALLUP .63-668.R005A). Berikut merupakan hasil survei mengenai opini publik terhadap Fidel Castro.

Tabel 4.2
Opini Publik terhadap Fidel Castro²

Gallup Organization (using a +5 "like to -5 "dislike" scale)			
Date	Like	Dislike	No Opinion
1960	4	53	24
1964	1	65	18
1968	2	79	3
1972	6	64	7
1976	10	50	12
1978	18	40	8

Sumber: gallup.com

² Kolom *dislike* hanya menampilkan responden yang memberikan nilai -5, sedangkan kolom *like* responden yang memberikan nilai 5. Selisih persentasi dari data diatas memberikan penilaian -4 hingga -1.

Perubahan hubungan antara Amerika Serikat – Soviet paska peristiwa penarikan senjata nuklir memengaruhi opini masyarakat terhadap Kuba. Masyarakat Amerika secara konsisten mengekspresikan dukungan untuk pembentukan kembali hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Kuba. Persetujuan untuk membuka kembali hubungan diplomatik pertama kalinya disuarakan pada tahun 1973 oleh lembaga survey *Louis Harris and Associates* dengan 51% suara mendukung dan 33% menentang. Opini ini memengaruhi pemerintah AS, Henry Kissinger merupakan salah satu tokoh yang menyetujui hal ini. Melalui survei, *Gallup* kembali menanyakan kepada responden tentang “Presiden Nixon mengirim Kissinger ke Kuba untuk mencoba memperbaiki hubungan”, 71% responden merespon setuju agar presiden mengirim Kissinger ke Kuba. Walaupun, usaha Kissinger memperbaiki hubungan gagal dikarenakan faktor masih terlibatnya Kuba dalam pergerakan revolusioner di Afrika, namun sampai titik ini opini masyarakat terbukti dapat memengaruhi persepsi dan tindakan pemerintah AS dalam mengambil putusan.

Periode 1973-2008, keinginan masyarakat untuk melakukan perbaikan hubungan dengan Kuba tiap tahunnya semakin *massive*. Hal ini dapat dibuktikan dari hasil survei berbagai media dan lembaga survei seperti *Harris*, *CCFR*, *CBS*, *New York Times*, *CNN*, *Potomac*, *CCFR* yang menunjukkan data yang tidak jauh berbeda.

Tabel 4.3
Opini Publik terhadap Perbaikan Hubungan Diplomasi dengan Kuba
(Rezim Fidel Castro)

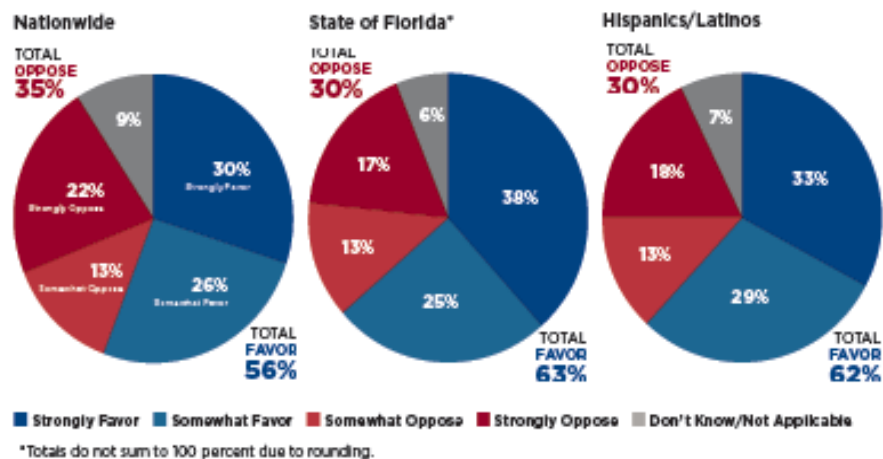
Survey (Tahun/Lembaga)	Setuju	Tidak Setuju	Abstain
1973 (Harris)	51	33	16
1974 (CCFR)	53	31	16
1977 (Gallup)	53	32	15
1978 (CBS/New York Times)	43	36	21
1983 (CCFR)	48	36	15
1992 (Gallup)	47	41	13
1994 (Usa Today/CNN)	35	59	6
1996 (Gallup)	40	49	11
1999 (Gallup)	67	27	6
2004 (Gallup)	55	38	7
2007 (Gallup)	67	27	6

Sumber: Fisk, 1999, p. 311 dan berbagai sumber.

Selama periode 1973-2007, opini publik yang disalurkan melalui hasil survei ini berhasil menggiring persepsi pemerintahan untuk meninjau kembali Kuba (dibawah Fidel Castro). Dalam kurun waktu tersebut, setidaknya pemerintah Amerika Serikat membuat putusan untuk melakukan tinjauan hubungannya dengan Kuba sebanyak dua kali. Pertama pada pemerintahan Nixon dan yang kedua pada pemerintahan Carter. Meskipun begitu opini publik dari berbagai media massa ini tidak mempunyai kekuatan yang besar dibandingkan dengan fakta-fakta nyata yang berlangsung di lapangan. Sehingga, pemerintah Amerika Serikat tetap berpegang pada putusan awal untuk tetap tidak melakukan perbaikan hubungan dengan Kuba. Setelah Raul Castro terpilih sebagai pemimpin baru Kuba, survei dukungan

publik (2009-2014) terhadap perbaikan hubungan kedua negara selalu mendapatkan suara mayoritas.

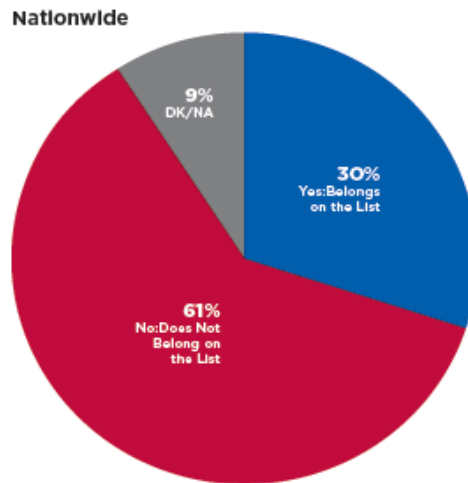
Grafik 4.2
Dukungan Normalisasi dengan Kuba (2014)



Sumber: Atlantic Council, 2014

Dalam hasil survei yang dilakukan oleh *Atlantic Council* pada tahun 2014, dukungan nasional untuk normalisasi mencapai angka 56%, Florida 63% dan masyarakat *Hispanic* sebesar 62% (*Atlantic Council*, 2014). Dalam survei tersebut dapat dilihat bahwa hasil di Florida lebih besar 7% dari hasil nasional. Hal ini dikarenakan adanya kelompok masyarakat *Cuban-American* dan merupakan daerah dengan populasi keturunan/imigran Kuba terbesar diluar Kuba.

Grafik 4.3
Kuba dalam Daftar Negara Sponsor Terorisme (2014)



Sumber: Atlantic Council, 2014

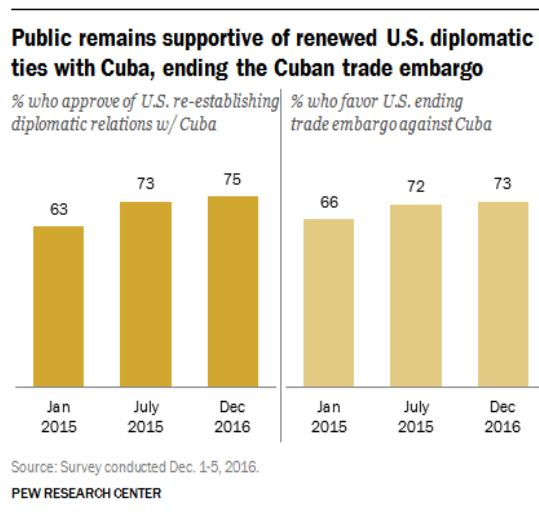
Selain normalisasi, *Atlantic Council* juga memberikan hasil survei mengenai Kuba yang dianggap sebagai negara sponsor terorisme sejak tahun 1982 (pemerintahan Reagan). Dalam survei tersebut 61% responden menyatakan bahwa Kuba bukan sebagai sebuah ancaman dan tidak layak untuk disebut sebagai negara sponsor terorisme (*Atlantic Council*, 2014). Hasil ini merupakan langkah penting bagi masyarakat dalam mendukung perubahan persepsi dan kebijakan pemerintah Amerika Serikat terhadap Kuba.

Dalam *Presidential Policy Directive* 14 Oktober 2016, Presiden Obama membenarkan bahwa salah satu faktor dibalik suksesnya kebijakan normalisasi dengan Kuba datang dari public Amerika Serikat sendiri terutama oleh komunitas *Cuban-America*.

“The large Cuban-American community in the United States has an integral role to play in normalization, and in reconciliation between members of the diaspora who left Cuba and those who remain on the island.”
(Obama’s Presidential Policy Directive, 2016)

Meskipun publik Amerika Serikat sudah mendapatkan kemenangannya dalam menyuarkan normalisasi hubungan kedua negara, namun sanksi embargo yang dilakukan Amerika belum dapat dihapuskan. Survei tentang penghapusan embargo sudah dilaksanakan sejak lama, namun pada awal tahun 2015 hingga saat ini penghapusan embargo menjadi isu utama bagi publik untuk kembali menekan pembuat kebijakan agar segera merubah arah kebijakannya.

Grafik 4.4
Dukungan Publik atas Pembaruan Hubungan Diplomatik dan Mengakhir Embargo Perdagangan terhadap Kuba



Sumber: PEW Research Center, 2016.

Dari bagan diatas dapat diketahui bahwa publik Amerika sangat mendukung langkah pemerintahan Obama yang telah melakukan normalisasi,

namun disatu sisi publik juga menuntut agar embargo terhadap Kuba dihapuskan. Sejak Januari 2015 hingga Desember 2016, masyarakat yang mendukung dihapuskannya embargo terus meningkat 7% (66% ke 73%). Data ini tentu mendorong pemerintah untuk bertindak dan meninjau kembali kebijakan embargo yang dinilai gagal untuk menaklukan Kuba selama lebih dari lima dekade.

B. Faktor Internal

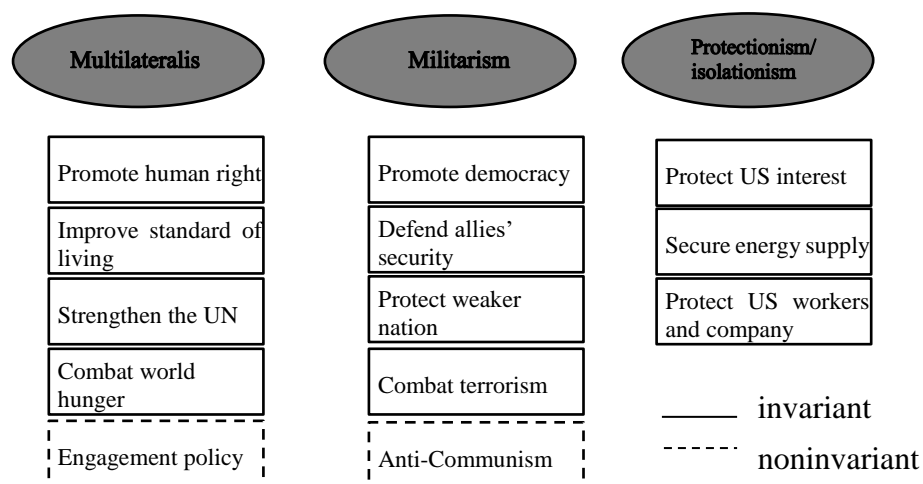
Faktor Internal merupakan faktor perubah persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba yang berasal dari dalam jati diri Amerika Serikat. Ada dua faktor utama yang menyebabkan persepsi terhadap Kuba berubah, yaitu *belief system* dan kepentingan nasional Amerika Serikat terhadap Kuba.

1. *Belief System* Pemerintah Amerika Serikat

Belief system (sistem keyakinan) adalah sekumpulan keyakinan, citra, atau model tentang dunia. Sistem keyakinan terdiri dari serangkaian citra yang membentuk kerangka acuan atau sudut pandang (persepsi) individu maupun, dalam hal ini, pemerintahan negara. Sistem keyakinan meliputi realitas masa lalu, masa kini dan realitas yang diharapkan terjadi di masa depan, dan preferensi tentang apa yang seharusnya terjadi. Jadi, sistem keyakinan menjalankan peran yang sangat penting bagi seseorang (pemerintahan negara), karena sistem keyakinan membantu untuk berorientasi terhadap lingkungan, mengorganisasikan persepsi sebagai penuntun tindakan, menentukan tujuan dan sebagai saringan dalam

menyeleksi informasi dalam berbagai situasi (Russet dalam Masoed, 1989, p. 21). Dalam pemerintahan suatu negara, secara umum sistem keyakinan digunakan untuk mendasari postur kebijakan luar negeri. Secara khusus, nilai inti dalam keyakinan seperti patriotism dan kepercayaan terhadap moralitas/amoralitas atas peperangan digunakan untuk memprediksikan postur kebijakan luar negeri. Sehingga pemerintahan yang patriotik lebih cenderung militeristik, anti-komunis dan proteksionis, sedangkan pemerintahan yang menganggap perang sebagai moral lebih pragmatis serta berpikir panjang dalam pendekatannya terhadap urusan luar negeri (Endres, 2014). Secara garis besar, menurut Fabian Endres pemerintahan di Amerika Serikat memiliki model struktur tiga dimensional sistem kepercayaan (*belief system*) dalam politik luar negerinya seperti yang tertera pada bagan dibawah.

Tabel 4.4
Three-Dimensional Structure of
U.S. Foreign Policy Beliefs



Sumber: Endres, 2014 dan Hurwitz & Peffley, 1993

Namun, dalam penggunaannya, setiap pemerintahan dapat memajukan nilai yang berbeda sesuai dengan konteks internasional, fakta yang dihadapi serta platform partai yang menjadi latar belakang (nilai) para pembuat kebijakan.

Seperti yang sudah dibahas dalam kerangka teori, dalam bagan hubungan persepsi atau citra dan kebijakan luar negeri dapat diketahui bahwa sistem keyakinan dibagi menjadi dua yaitu; fakta (realitas masa lalu dan kini) dan nilai (apa yang seharusnya terjadi).

Tabel 4.5
Perbandingan Sistem Keyakinan Amerika Serikat terhadap Kuba era Fidel Castro dan Raul Castro

Aspek	US terhadap Kuba era Fidel Castro	US terhadap Kuba era Raul Castro
Informasi	<ul style="list-style-type: none"> - Doktrin Reagan, memerangi penyebaran komunis secara terbuka - Kuba negara Sosialis 	<ul style="list-style-type: none"> - Kegagalan PLN AS terhadap Kuba selama 5 dekade - Runtuhnya Uni Soviet
Fakta	<ul style="list-style-type: none"> - Fidel Castro seorang anti imperialis dan anti Amerika Serikat. - Krisis berkepanjangan antara AS-Kuba 	<ul style="list-style-type: none"> - Raul Casto melakukan perubahan dalam berbagai bidang terkhusus ekonomi; reformasi ekonomi kearah pasar - Kuba berperan aktif di dunia Internasional
Nilai	<ul style="list-style-type: none"> - Demokratisasi Kuba - Penegakan HAM di Kuba - Anti-Komunisme - Penggunaan <i>hard power</i> dinilai lebih efektif. 	<ul style="list-style-type: none"> - <i>Engagment</i> dan penggunaan <i>smart power</i> lebih baik. - Merangkul musuh menghindari konflik. - Kesempatan kerjasama saling menguntungkan.

Persepsi	<ul style="list-style-type: none"> – Kuba sebagai ancaman bagi AS – Kuba sebagai negara yang tidak kooperatif 	<ul style="list-style-type: none"> – Kuba bukan sebagai ancaman – Kuba dibawah Raul Castro lebih kooperatif
Putusan	<ul style="list-style-type: none"> – Sanksi embargo politik dan ekonomi serta pengetatannya. 	<ul style="list-style-type: none"> – Normalisasi hubungan Diplomatik

Sumber: diolah dari berbagai sumber.

Dalam kasusnya pada saat Fidel Casto memimpin Kuba, fakta dan nilai yang ada tidak selaras. Dimana setiap pemimpin Amerika Serikat sejak 1959 hingga 1990 berpegang teguh pada nilai anti komunisme serta memiliki kepentingan yang sama yaitu berkewajiban untuk melindungi setiap negara dari ekspansi komunisme dengan menyebarkan nilai-nilai HAM dan Demokrasi. Namun fakta yang ada sangat terbalik dengan kepentingan Amerika Serikat, Fidel Castro mengatakan dengan tegas bahwa ia anti imperialisme dan menyatakan bahwa dibawah dirinya rezim sosialis harus dilindungi. Selain itu Fidel Castro juga beraliansi dengan Uni Soviet dan menjadikan negaranya sebagai negara sosialis.

“If Mr. Kennedy does not like socialism, well we do not like imperialism! We do not like capitalism! We have as much right to protest over the existence of an imperialist"-capitalist regime 90 miles from our coast as he feels he has to protect over the existence of a socialist regime 90 miles from his coast.”, Fidel Castro’s speech on May Day Celebration, 1961. (Marxist, n.d.)

“I am a Marxist-Leninist and shall be one until the end of my life...Marxism or scientific socialism has become the revolutionary movement of the working class.” Fidel Castro Address on December 2. 1962 (History, 1962).

Pernyataan Castro ditanggapi serius oleh Pemerintah Kuba, Presiden Kennedy mengutuk Fidel Castro dan menaggapnya sebagai bahaya besar, “*I think he [Castro] should be condemned. I think he is a source of maximum danger.*” (History of Cuba, n.d.). Pernyataan yang bernada sama juga diberikan oleh administrasi setelahnya. Presiden Nixon menjelaskan bagaimana pandangannya terhadap Fidel Castro, “*There will be no change in our policy towards that bastard so long as I am President.*” (Lopez, 2012, p. 225).

Nilai anti-komunisme semakin tajam ketika Ronald Reagan menjabat dan menyatakan akan memerangi penyebaran komunis secara terbuka yang dikenal dengan Doktrin Reagan. Reagan dalam pernyataannya mengatakan bahwa kebijakan keras terhadap Kuba adalah kesalahan Fidel Castro dan Komunis, pernyataan ini menggambarkan persepsi terhadap Kuba sangat negatif di bawah kekuasaan Fidel Castro.

“So, don't let anyone fool you: What's happening in Cuba is not a failure of the Cuban people; it's a failure of Fidel Castro and of communism.” President Ronald Reagan during a 1983 speech in Miami (Verling, 2016)

Selama Fidel Castro memimpin Kuba, Amerika Serikat menghadapi ancaman ekspansi komunisme yang sangat serius dan harus mempersepsikan Kuba sebagai ancaman juga. Faktor partai politik yang didominasi oleh Republik pada saat itu juga memengaruhi pandangan Amerika Serikat dan kebijakan yang diambil. Kebijakan luar negeri Partai Republik lebih menonjolkan keputusan-keputusan politik realisme yang mendukung penyelesaian militer (Kamil, n.d.). Sehingga, kebijakan yang diambil pada

saat itu lebih kepada nilai militerisme dan proteksionisme, yang dianggap perlu dilakukan untuk menjaga ideologi dan kepentingan Amerika Serikat terhadap Kuba pada rezim Fidel Castro.

Ketika administrasi Bush dikejutkan aksi teror 11 September 2001, dibawah pemerintahanyaia mulai megklasifikasikan negara-negara sebagai sponsor terorisme, Kuba masuk dalam daftar tersebut sejak 1982. Laporan yang dikeluarkan pemerintahan Bush mencantumkan bahwa Kuba adalah satu dari lima negara yang tersisa sebagai sponsor terorisme, persepsi mengenai ini dikemukakan sendiri oleh Bush dalam *Country Reports on Terrorism, 2007*:

“Cuba remained opposed to U.S. counterterrorism policy, and actively and publicly condemned many associated U.S. policies and actions. . . . The Government of Cuba provided safe haven to members of ETA. . . . It maintained close relationships with other state sponsors of terrorism such as Iran and Syria. . . .”
(Castro & Brenner, 2012, p. 316)

Namun, ketika Presiden Obama terpilih dari partai Demokrat nilai yang muncul berbeda. Partai Demokrat lebih terkenal dengan agenda dalam negeri yang mendukung program sosial. Sedangkan, agenda luar negerinya lebih banyak menawarkan kebijakan politik untuk menghindari perang (Kamil, n.d.). Presiden Obama berusaha merangkul semua negara untuk diajak bekerjasama mengesampingkan perbedaan dan permusuhan dimasa silam. Kepercayaan Presiden Obama terhadap nilai *engagement* juga membuktikan bahwa persepsi mengenai Kuba sebagai musuh pada rezim Raul Castro telah berubah. Dalam

kunjungannya ke Kuba, Obama menyatakan bahwa Kuba bukan lagi sebagai ancaman, dan Obama siap memulai fase baru hubungan Amerika dan Kuba.

“...that we don't view Cuba as a threat to the United States. I hope that my visit here indicates the degree to which we're setting a new chapter in Cuban-American relations. Remarks by President Obama in Havana, 2016 (The White House, 2016)

Fakta yang ada dilapangan sejalan dengan nilai-nilai pemerintah Amerika Serikat dibawah administrasi Obama. Dimana Raul Castro menampilkan figur yang lebih pragmatis dan membuka peluang untuk mengubah keyakinan serta pandangan Amerika Serikat terhadap Kuba dimasa silam. Dimana melalui kebijakan revolusi ekonomi yang mengarah kepada nilai-nilai liberal, Kuba memberikan peluang bagi AS untuk mengubah pandangan terhadap dirinya yang dianggap sebagai negara “sosialis garis keras”. Berikut beberapa kebijakan Raul Castro dalam revolusi ekonomi ke arah pasar (Lee, 2014, p. 5);

- 1) Desentralisasi bidang agrikultur dan melakukan penawaran bagi individu maupun koperasi untuk mengolah lahan.
- 2) Menghilangkan pembatasan usaha kecil dan mengeluarkan izin untuk sektor bisnis jasa.
- 3) Liberalisasi pasar *real estate*, mengizinkan masyarakat Kuba untuk membeli dan menjual properti.
- 4) Memperluas akses barang konsumsi, termasuk *DVD player*, *handphone*, dan akses internet.

Stimulus untuk mendapatkan persepsi yang baik dari Amerika Serikat juga diberikan Raul Castro dalam peran Kuba sebagai aktor yang aktif dalam dunia internasional. Seperti, terut sertanya Kuba menjadi fasilitator negosiasi perdamaian antara pemerintah Kolombia dan Tentara Revolusi Kolombia (FARC) (Gomez, *USA Today*, 2016).

Apa yang dilakukan Kuba berbuah positif di mata Amerika Serikat, persepsi yang mulai berubah kearah positif dikarenakan adanya persamaan nilai yang diharapkan Amerika Serikat kepada Kuba. Dimana Kuba mulai menggeser sedikit demi sedikit citra buruknya sebagai negara pembangkang dimata Amerika Serikat.

“... there is simply engagement based on mutual respect and common interests and shared values. So, I'm here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration.” (The White House, 2009)

Hal, Sama seperti pernyataan diatas yang disampaikan Obama di *Summit of the Americas* di Trinidad dan Tobago tahun 2009.

2. Kepentingan Nasional

Kepentingan nasional secara konseptual dipergunakan untuk menjelaskan perilaku politik luar negeri dari suatu negara (Sitepu, 2011, p. 163). Kepentingan nasional suatu negara dapat dicapai dalam bentuk kerjasama bilateral maupun multilateral, namun dalam beberapa kasus tertentu dapat berbentuk konflik karena setiap negara salaing melindungi kepentingan nasionalnya. Dalam kasus perubahan persepsi Amerika Serikat

terhadap Kuba, kepentingan nasional sangat mempengaruhi bagaimana cara Amerika melihat Kuba. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan kepentingan yang ingin dicapai oleh Amerika pada Kuba dibawah Fidel Castro dan Raul Castro. Kepentingan ekonomi mempunyai peran besar yang menuntun berubahnya persepsi dan arah kebijakan Amerika terhadap Kuba.

Selama 50 tahun, pemerintah Amerika Serikat telah menyerukan kepentingannya untuk menegakan demokrasi, HAM dan kesejahteraan kepada Kuba. Selama itu pula pemerintah sangat khawatir dan merasa terancam tentang aliansi Kuba dengan Uni Soviet dan dukungannya terhadap gerakan revolusioner anti-Amerika, masalah migrasi dan juga penyelundupan obat terlarang. Namun diantara itu, kepentingan akan ekonomi menjadi titik fokus utama, dimana Amerika Serikat melihat Kuba sebagai pasar ekspor-impor besar yang menjanjikan dengan sumber daya yang melimpah. Tidak heran ketika Kuba melakukan revolusi dan membentuk aliansi dagang bersama Uni Soviet, kebijakan embargo ekonomi menjadi pilihan utama sebagai sanksi bagi Kuba melindungi kepentingan nasional Amerika Serikat di Kuba.

Sejak embargo dimulai, sepuluh Presiden dari dua partai politik mempunyai persepsi yang sama akan Kuba. Mereka mendukung kebijakan embargo ekonomi dan diplomatik dan selalu memberlakukan pengetatan dan penambahan sanksi berupa pembatasan perjalanan dan perdagangan ke Kuba. Tujuan dari tindakan ini tidak lain adalah untuk mencapai kepentingan Amerika untuk menggulingkan rezim Fidel Castro dan mengembalikan

kejayaan kerjasama ekonomi kedua negara. Beberapa tahun setelah Uni Soviet runtuh, pemerintah Amerika baru menyadari bahwa kebijakan ini tidak bekerja dan tidak pernah berhasil untuk menaklukkan Kuba. Kebijakan embargo dinilai mendiskreditkan negara dan melukai ekonomi Amerika Serikat, dimana embargo menghilangkan hak konstitusional warga Amerika Serikat untuk melakukan perjalanan bisnis ke Kuba. Senator Max Baucus mengatakan bahwa, ” embargo merusak kepentingan nasional Amerika Serikat dan, sebaliknya, memperkuat ekonomi Castro” (The Center for Democracy in The America, 2009, p. 5).

The International Trade Commission memperkirakan bahwa Amerika Serikat setidaknya kehilangan nilai ekspor lebih dari \$1 milyar, jika sanksi ditiadakan Amerika dapat mengekspor daging senilai \$76 juta dan ekspor gandum sebanyak \$52 juta per tahunnya. Ini sangat kontras dengan hubungan dagang Kuba dan China yang dapat mencapai nilai \$777 juta di tahun 2005 (The Center for Democracy in The America, 2009, p. 5).

Dari gagalnya pencapaian kepentingan nasional tersebut, lalu munculan persepsi-persepsi baru terhadap Kuba pada pemerintahan Amerika Serikat dibawah Presiden Barrack Obama. Perubahan cara pandang terhadap Kuba dapat dikutip dari pidato Obama pada *Fifth Summit of the Americas* di Trinidad and Tobago pada 17 April 2009:

I didn't come here to debate the past -- I came here to deal with the future ... So, I'm here to launch a new chapter of engagement that will be sustained throughout my administration. ... The United States seeks a new beginning with Cuba. I know that there is a longer -- (applause) -- 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. I've already changed a Cuba policy that I believe has failed to advance liberty or opportunity for the Cuban people ... I do believe that we can move U.S.-Cuban relations in a new direction. (The White House, 2009)

Dari pernyataan diatas menjelaskan bahwa Amerika Serikat dibawah Presiden Barrack Obama cenderung mengedepankan untuk menjalin hubungan dengan Kuba. Obama percaya bahwa kebijakan selama beberapa dekade belakangan tidak membuahkan hasil. Amerika hanya membuang percuma tenaga dan uang untuk menjatuhkan Kuba, sedangkan disatu sisi Kuba sedang terus melakukan perbaikan ekonomi dan megalami pertumbuhan pesat dimana sejak runtuhnya Uni Soviet, Kuba mengandeng partner baru dalam investasi luar negeri berskala besar dengan Venezuela dan China (The Center for Democracy in The America, 2009).

Ada tiga poin yang disebutkan oleh Obama dalam pidatonya mengenai isu perubahan kebijakan di Kuba (The White House, 2014). Poin pertama Amerika Serikat akan melanjutkan promosi nilai demokrasi dan HAM melalui *engagement*. Nilai tersebut akan dibawa melalui interaksi masyarakat dan aktivitas ekonomi diantara dua negara sebagai salah satu keuntungan dari adanya normalisasi. Poin kedua mengenai pencabutan Kuba sebagai sponsor terorisme. Poin ketiga mengenai langkah pemerintah untuk meningkatkan perjalanan, bisnis dan arus informasi dari dan ke Kuba. Dalam poin ketiga, pemerintahan Obama mempunyai kesempatan dalam bidang ekonomi yang dapat diraih oleh kedua negara.

International trade and investment are key components of the Chamber's 2015 American Jobs, Growth, and Opportunity Agenda, an ambitious plan to help revitalize the American economy, create jobs, spur growth, and lift incomes. (U.S Chamber of Commerce, 2015)

Dengan jarak secara geografis yang tidak jauh membuat Kuba menjadi negara yang sangat penting bagi Amerika Serikat terutama dalam bidang ekonomi. Melalui kebijakan normalisasi, kegiatan kerjasama dalam rangka mencapai kepentingan nasional Amerika Serikat menjadi lebih mudah. Terutama dalam bidang ekonomi, kondisi seperti ini akan memberikan keuntungan bagi Amerika untuk kembali membuka investasi dan kegiatan pariwisata di Kuba yang membawa keuntungan. Selain itu, Kuba juga menjadi gerbang bagi Amerika Serikat untuk melakukan kerjasama dengan negara-negara lain di Amerika Latin.

Perubahan persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba pada dua masa pemerintahan yaitu, Fidel Castro dan Raul Castro dapat diamati dari berbagai faktor yaitu, 1) pengaruh Uni Soviet, dimana kedekatan atau hubungan kerjasama suatu negara dengan negara lainya menimbulkan persepsi mengenai ideologi, kebijakan luar negeri dan postur negara. Hubungan kerjasama Kuba dengan Uni Soviet membuat Amerika Serikat memunculkan persepsi negative terhadap Kuba, namun setelah Uni Soviet hancur maka persepsi mengenai Kuba sebagai negara aliansi Kominis Uni Soviet perlahan berubah dan menjadikan Kuba bukan lagi sebagai ancaman ideologi bagi Amerika Serikat. 2) pengaruh opini publik, suara masyarakat dan media sangat berpengaruh terhadap pandangan negara terhadap

suatu masalah. Tanpa disadari persepsi serta kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba yang tercipta disetir oleh opini-opini publik. Karena pada dasarnya adalah negara harus menghargai opini dan suara masyarakat serta menimbang kebijakan berdasarkan kepentingan masyarakatnya. 3) pengaruh *belief system*, nilai dan keyakinan atas suatu realitas tertentu, Amerika Serikat meyakini bahwa dengan liberalisasi dan demokratisasi negara akan mencapai kesejahteraan, namun pada faktanya Kuba menolak nilai Amerika Serikat sehingga persepsi yang ditimbulkan menganggap bahwa Kuba adalah negara yang tidak kooperatif. Namun, *image* tersebut berubah ketika Raul Castro menjadi Presiden Kuba, dimana Raul bersifat lebih luwes dan seakan kebijakannya menyentuh nilai yang diharapkan oleh Amerika Serikat, sehingga persepsi yang muncul berubah Kuba dianggap lebih kooperatif pada rezim ini. 4) pengaruh kepentingan nasional, tujuan negara memengaruhi persepsinya terhadap negara lain. Kepentingan Amerika Serikat pada dua rezim di Kuba yang berbeda membuat persepsi yang muncul berbeda dan juga mengalami perubahan. Dimana pada rezim Fidel, kepentingan AS terhadap Kuba lebih kedalam hal ideologi dan cara meraih kepentingan nasional dilakukan AS secara *hard power*. Maka, persepsi yang muncul pada rezim ini, Kuba dianggap sebagai musuh dari kepentingan AS. Sedangkan pada rezim Raul, kepentingan AS lebih melihat kepada prospek kerjasama, kemajuan ekonomi bersama (multilateralisme) dan cara meraihnya melalui jalur *engagement* dan *smart power*, yang menjadi nilai dari Presiden Obama. Maka, persepsi yang muncul pada pemerintah AS bahwa Kuba adalah sebuah peluang kerjasama. Perubahan persepsi inilah yang menjadi alasan dalam menjelaskan seperangkat nilai dan formula yang

dibuat berbeda antara Amerika Serikat pada saat Kuba dipimpin oleh Fidel Castro dan Kuba pada saat dipimpin Raul Castro.