

SIKAP AMERIKA SERIKAT TERHADAP REFORMASI POLITIK EKONOMI DI KUBA 2014-2016

MUHAMMAD FAHRIZZAL AKBAR
20140510118

Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta
Jalan Lingkar Selatan, Kasihan, Bantul, Daerah Istimewa Yogyakarta 55183,
Indonesia.

muhfahrizzala@outlook.com

Abstrak

Amerika Serikat yang telah menjadi negara superior pasca perang dingin memiliki mobilitas tinggi dalam peranan kepentingan dalam negeri suatu bangsa. Intervensi yang dilakukannya membuat Kuba geram sehingga sanksi embargo ekonomi yang telah dilakukan pada tahun 1960 masih juga diterapkan. Kehadiran embargo ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba yang tetap bertahan walaupun telah dilakukan usaha dalam mengembalikan hubungan (normalisasi) kedua negara. Skripsi ini akan membahas mengenai mengapa kebijakan yang dilakukan Amerika Serikat atas embargo ekonomi terhadap Kuba pasca normalisasi hubungan bilateral kedua negara tetap dijalankan walaupun didalam konstitusi Kuba telah dirombak dengan sedemikian rupa sehingga telah terjadi reformasi “kiri” yang baru. Proses dalam pengambilan kebijakan untuk tetap melakukan embargo ekonomi pasca normalisasi hubungan melibatkan Presiden Barack Obama selaku eksekutif dan Senat Komisi Hubungan Internasional selaku perwakilan dari House of Representative Amerika Serikat sebagai legislatif memberikan usulan rekomendasi kebijakan politik luar negeri terbaik untuk tetap atau tidaknya melakukan embargo ekonomi terhadap Kuba pasca normalisasi hubungan.

Keyword : *Politik Luar Negeri; Amerika Serikat; ;Barack Obama; Kuba; Raul Castro; Normalisasi; Politik Ekonomi.*

I. PENDAHULUAN

Dalam buku *Cuba: A Short History* (Bethell, *Cuba: A Short History*, 1993), Amerika Serikat memiliki hubungan yang erat dengan Kuba yang mengatasnamakan keadilan akan kedaulatan berbangsa dan bernegara pada abad 18-an. Kuba memiliki letak penempatan strategis serta keuntungan tersendiri di kawasan Amerika Latin. Di sisi lain, Kuba memiliki satu dari sekian banyak akses masuk bagi negara luar yang memiliki keinginan untuk menjelajah lebih dalam di daratan Amerika Latin dan sekitarnya. Fakta ini yang menyebabkan Amerika Serikat memberikan perhatian lebih terhadap Kuba sebagai jalur masuk akan masuknya negara lain yang mencoba mendarat dan mencari keuntungan di daratan Amerika. Rasa cemas yang timbul akibat ancaman akan terganggunya ketentraman regional tersebut membuat animo Amerika Serikat terpacu. Pada tanggal 20 Mei 1902 dalam perang besar perlawanan terhadap Spanyol, Amerika Serikat ikut terlibat dan memenangkan perang di Havana yang berujung pada kembalinya kemerdekaan dan kedaulatan di Kuba (Siboro, 2012, hal. 35).

Dari bantuan yang telah diberikan oleh Amerika Serikat selama perang, terjalinlah hubungan baik antara Amerika Serikat – Kuba dengan memberikan bantuan penuh terhadap Kuba sebagai negara yang baru merdeka. Di sektor ekonomi dan perdagangan, Amerika Serikat menjadikan Kuba sebagai salah satu lahan investasi terbesar kedua setelah perjanjian Amandemen Platt tersebut diberlakukan karena di dalamnya terdapat regulasi pengurangan besar cukai yang masuk terhadap produk ekspor yang dimiliki Amerika Serikat dan memonopoli pasar dalam negeri Kuba (Brenner, 1988, p. 9). Walau situasi tersebut terdengar sangat buruk dan telah merugikan politik ekonomi dalam negeri Kuba, akan tetapi Tomas melanjutkan penerapan sistem seperti yang tertera dalam perjanjian The Amandemen Platt supaya Amerika Serikat terus memberikan integritas secara penuh.

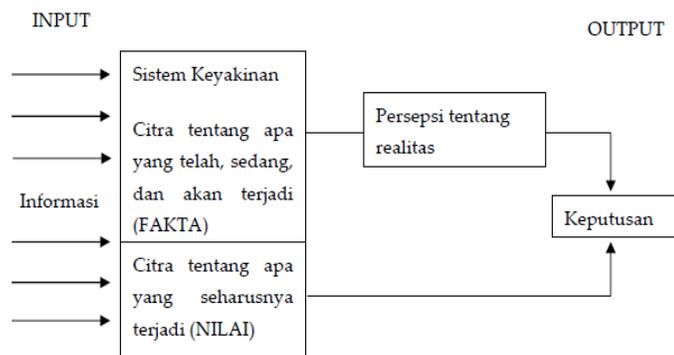
Beberapa tahun kemudian terjadi kudeta di Kuba yang diprakarsai oleh banyak Fidel Castro dalam menggulingkan pemerintahan pada tahun 1992. Sampai di bulan Oktober di tahun yang sama, konggres Amerika Serikat sempat mengesahkan *Cuban Democratic Act* yang melarang cabang perusahaan Amerika Serikat yang bermarkas di luar negeri untuk tidak melakukan perdagangan ke Kuba, bepergian ke Kuba dan pengiriman uang ke Kuba. Hingga 55 tahun lamanya yang penuh dengan situasi panas yang rentan akan terjadinya dinamika lebih buruk antara Amerika Serikat dengan Kuba, pada tanggal 17 Desember 2014 presiden Amerika Serikat, Barrack Obama mengumumkan bahwa akan ada rencana untuk memperbaiki hubungan bilateral yang sebelumnya penuh dengan stigma dilema yang tiada henti (Lee & Bride, th). Ternyata pernyataan yang sama pula disampaikan oleh presiden Kuba yang baru Raul Castro yang merupakan adik kandung dari Fidel Castro (Daniel, 2011, hal. 104). Pernyataan tersebut dibuktikan ketika pertemuan Barrack Obama dan Raul Castro pada bulan April 2015 yang menjadi pertemuan Perdana bagi kedua negara. Tindak lanjut dari normalisasi hubungan ini dilanjutkan dengan berbagai kesepakatan antar kedua negara.

II. KERANGKA PEMIKIRAN

Kerangka pemikiran atau teori yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu teori persepsi dan tipologi strategi politik luar negeri dari pemikiran John Lavel yang dikembangkan oleh Mochtar Mas' oed:

1. Teori Persepsi

Menurut Ole R. Holsti, terdapat tiga aspek mendasar dalam persepsi, antara lain nilai, keyakinan dan pengetahuan akan fakta yang telah terjadi. Berbagai tahapan yang terstruktur dipaparkan oleh Russet dan Starr telah dikembangkan oleh Ole dalam suatu diagram runtut yang menggambarkan persepsi dan relevansinya terhadap citra dan sistem keyakinan. Sistem keyakinan terbagi menjadi serangkaian citra sehingga membentuk kumpulan kerangka dasar dari sudut pandang seseorang atau seorang pembuat kebijakan. Citra tersebut terdiri dari realitas lampau, sekarang dan diharapkan menjadi realitas masa depan (Holsti, 1985, hal. 304).



Gambar 1 Holsti (dalam Russet & Starr, dikutip oleh Mas' oed, 1991:21).

Pada bagan diatas dapat disimpulkan bahwa pada awalnya seseorang mendapatkan informasi. Kemudian informasi yang diterima tersebut mensinergikan kedalam keyakinan yang dianutnya. Adanya keyakinan tersebut berasal dari fakta yakni citra mengenai apa yang telah, sedang atau akan terjadi, sedangkan nilai yakni citra mengenai apa yang seharusnya terjadi. Seseorang tersebut memiliki persepsi realitas melalui beberapa fakta yang telah terjadi yang pada akhirnya mendorong untuk mengambil keputusan yang relevan. Sehingga, dalam pembuatan kebijakan politik luar negeri perlu untuk mengetahui bagaimana persepsi seseorang yang mengambil keputusan tersebut dipengaruhi oleh keyakinannya sendiri.

Menurut Obama, Kuba adalah negara kecil, negara miskin yang tidak menimbulkan ancaman nyata bagi Amerika Serikat terlebih lagi di era internet dan pergerakan kapital global, keterbukaan yang dilakukan Raul adalah agen perubahan yang lebih hebat daripada independent (DeYoung K., 2016). Di sisi lain, Komisi

Hubungan Internasional menilai bahwa idealisme sosialisme yang diterapkan di Kuba tidak mengalami pergeseran, hanya dalam beberapa hal saja. Gejala perubahan warna baru pemerintahan ala Raul Castro tersebut hanya bersifat sementara dan tidak konstan yang memiliki arti arah perpolitikan di Kuba masih sama seperti dulu. Komisi Hubungan Internasional menilai bahwa kebijakan yang tepat dalam menjaga kepentingan nasional Amerika Serikat adalah tetap mempertahankan embargo ekonominya. Diantara dua hasil persepsi tersebut Komisi Hubungan Internasional memiliki tawaran yang pengaruhnya lebih rasional daripada Obama. Alhasil, adaptasi kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba adalah rekomendasi yang diusulkan oleh Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat untuk mencapai kepentingannya.

2. Tipologi Strategi Politik Luar Negeri

Teori ini dikemukakan oleh John Lovell (Mas'ood, 1990, hal. 188) dalam tipologi strategi politik luar negeri berpatokan pada argumen bahwa kebijakan luar negeri dari suatu negara merupakan hasil dari para pembuat kebijakan terkait strategi lawan dan prakiraan mereka akan kapabilitas mereka sendiri. Pada pembagian tipologi ini, suatu negara akan membuat cara untuk melakukan strategi politik luar negeri tertentu berdasarkan pertimbangan yang berimbang antara perkiraan kemampuan mereka dan perkiraan strategi lawan dengan sedemikian rupa. Kemudian, teori ini memperkecil strategi politik luar negeri suatu negara kedalam empat tipologi yang dari setiap aspek memiliki titik temu antara situasi tertentu dengan perkiraan kemampuan diri dan perkiraan strategi lawan dari para pembuat kebijakan tersebut.

		penilaian tentang strategi lawan	
		mengancam	mendukung
perkiraan kemampuan sendiri	lebih kuat	konfrontasi	memimpin
	lebih lemah	akomodasi	konkordan

Gambar 2 John Lovell, "Foreign Policy in Perspective" karya Mochtar Mas'ood, Ilmu Hubungan Internasional – Disiplin dan Metodologi. Jakarta: LPP3ES, 1990, hal. 190.

Pada fokus teori ini, teologi strategi politik luar negeri berfokus pada kalkulasi cost and benefit yang mana negara tersebut mengambil keputusan terbaik dan meminimalisir resiko kemungkinan terburuk dari pengaruh politik luar negeri lawan. Pada suatu ketika suatu negara memposisikan dirinya lebih lemah dari lawan dan dianggap mempunyai potensi strategis yang lebih komprehensif akan konsekuensi dari suatu kebijakan, maka strategi politik luar negeri yang akan

diambil adalah tipologi akomodasi karena strategi tersebut memiliki potensi dampak kerugian yang minim. Sebaliknya, ketika negara tersebut ingin mengambil strategi politik konfrontatif maka negara tersebut harus memiliki power lebih daripada lawan karena hal ini akan berdampak pada dinamika politik suatu negara yang berdampak secara fatal. Dalam hal ini pengaruh dari penggunaan costs and benefits analysis ikut mengambil bagian besar dalam pembuatan keputusan strategi politik luar negeri suatu negara.

Tipologi ini adalah sebagai salah satu alat pembuatan kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat dalam mengatasi politik luar negeri Kuba yang diterapkan. Korelasi teori ini dengan fenomena yang akan diteliti menjelaskan bahwa pada kepemimpinan Barrack Obama mengambil tindakan yang lebih kooperatif terhadap Kuba terbukti dengan janji kampanye presidennya yang akan membuka kembali hubungan diplomatik dengan Kuba yang notabene memiliki sejarah simpang siur. Obama menilai dengan adanya kerjasama diantara negara-negara di kawasan Amerika akan menghasilkan kapabilitas yang lebih kuat. Dengan membujuk negara lain agar memiliki paham yang serupa, dengan dalih kerjasama Amerika Serikat dapat memimpin regional Amerika.

Kuba dibawah roda pemerintahan Raul Castro perlahan semakin memperlihatkan eksistensi demokrasi dalam menjalankan konstitusi. Terlihat ketika rakyat Kuba tidak hanya bisa mencukupi kebutuhan secara keseluruhan, tetapi juga dapat mengekspresikan pendapat, ide dan gagasan dari setiap individu. Demokrasi yang mulai terlihat di Kuba yaitu dengan adanya pemilihan umum terbuka dan banyaknya golongan yang telah membahas masalah HAM yang terjadi di Kuba. Walaupun Kuba adalah negara dengan sistem partai tunggal, tetapi pemilihan umum juga tetap diberlakukan.

III. METODE PENELITIAN

Metode penulisan yang digunakan dalam menyusun penelitian ini adalah metode eksplanatif guna melakukan pembahasan secara mendalam dan menyeluruh. Penyusunan skripsi ini juga menggunakan metode kualitatif dalam proses pengumpulan data, yaitu:

1. Library Research

Pengumpulan data pendukung yang berasal dari buku maupun jurnal yang sekiranya dapat memperkuat penjelasan masalah.

2. Media Research

Pengumpulan data tambahan melalui berita di media cetak maupun berita di internet yang dapat mendukung penjelasan yang dipaparkan.

3. Analisa Data

Proses analisa seluruh data yang telah dikumpulkan guna disesuaikan kecocokannya dengan permasalahan yang akan dibahas untuk kemudian disusun sebagai suatu penjelasan yang utuh.

IV. PEMBAHASAN

1. Transisi Kiri : Konstelasi Politik dan Reformasi Ekonomi Kuba Pada Masa Pemerintahan Raul Castro

Dari awal diangkatnya Raul Castro menjadi presiden di Kuba, berbagai aspek ketatanegaraan mengalami reformasi terkhusus ekonomi dan tidak terkecuali perpolitikan didalam negeri. Reformasi yang dimaksudkan adalah merombak badan-badan ketatanegaraan secara komprehensif. Di dalam tulisan ini yang dilakukan reformasi adalah ekonomi dan politik. Obama sebagai pemegang kekuasaan tertinggi di Amerika Serikat juga menyikapinya dengan pendekatan berbeda dari presiden sebelumnya atas reformasi yang cukup signifikan yang terjadi di Kuba.

A. Reformasi Ekonomi dan Konstelasi Politik Kuba

Perubahan yang kian menonjol didalam konstitusi Kuba diharapkan menjadi titik balik atas situasi internasional di kala Fidel Castro memimpin yang notabene komunis di kawasan Amerika Latin dan memberi pengaruh segar bagi masa depan Kuba. Selepas Fidel turun jabatan, Raul melakukan reformasi structural dalam negeri serta mengubah sistem ekonomi Kuba karena menurutnya itu lebih relevan. Raul mencoba membuka hubungan kembali dengan Amerika Serikat dengan pendekatannya yang berbeda dengan Fidel akan tetapi tetap berfaham sosialisme.

Reformasi yang dilakukan oleh Raul Castro dalam sistem pemerintahannya memiliki perubahan drastis, perubahan yang cukup signifikan tersebut berupa diterapkannya pembaruan konstelasi birokrasi, hak asasi manusia, dan aturan baru *laissez faire*.

B. Perubahan Orientasi Politik Luar Negeri yang Dilakukan Kuba Pada Masa Pemerintahan Raul Castro

Penulis mendapat beberapa pengaruh besar yang terjadi pada masa pemerintahan Raul Castro yang mempengaruhi citra politik domestik dan politik luar negeri yang ada di Kuba. Terbukti dekade terakhir, ekonomi swasta telah meledak. Jumlah wiraswasta resmi *cuentapropistas* meningkat dari 150.000 pada tahun 2008 menjadi sekitar 580.000 pada akhir tahun 2006 (Feinberg R. E., 2018, p. 14). Sampai pada tahun 2016 terdapat beberapa poin penting dalam pembuatan kebijakan yang diterapkan Raul pada masa jabatannya khususnya dalam permasalahan *Foreign Domestic Investment* (FDI) (Feinberg R. E., 2018, pp. 9-10).

Orientasi baru Kuba yang telah mengedepankan kemajuan ekonomi mendapat respon positif oleh mata dunia dengan berharap agar hubungan bilateral yang akan dibentuk dengan negara – negara kawasan Amerika Latin, Spanyol, dan Uni Eropa dapat membantu perekonomian Kuba. Penerapan kebijakan yang sudah tidak terforsir oleh komunisme klasik ala Fidel lagi berharap menjadi orientasi tepat politik luar negeri dan mencapai kepentingan luar negeri Kuba.

Dengan adanya perubahan orientasi kebijakan politik luar negeri Kuba, terjadi pula pergeseran yang terjadi dalam bidang pariwisata, tak lain hasil dari keterbukaan pariwisata Kuba yang diterapkan pada tahun 2014. Terbukti dengan adanya peningkatan pariwisata internasional meningkatkan ekonomi domestik Kuba.

2. Sikap Non-Kompromi Amerika Serikat Terhadap Reformasi Politik – Ekonomi Kuba

Fokus Utama mengapa penulis membahas tema ini karena pada tahun tersebut terjadi reformasi besar yang terjadi di Kuba pada pemerintahan Raul Castro. Dengan demikian, kepentingan politik luar negeri Kuba pun mengikuti seiring berjalannya pemerintahan dalam menyikapi perubahan yang diterapkannya. Di satu sisi, Amerika Serikat pada tahun tersebut yang berada dalam pemerintahan Barrack Obama juga menyikapi kebijakan yang dilakukan oleh Raul karena kedua negara tersebut memiliki latar belakang yang saling berkaitan erat terlebih di akhir era pemerintahan Fidel yang menonjolkan perbedaan yang cukup drastis.

A. Dua Perspektif Berbeda

Legitimasi kebijakan yang dibuat yang dilakukan Amerika Serikat terhadap Kuba tidak sertamerta hanya dengan satu pandangan lalu dijadikan rekomendasi tetap akan tetapi melibatkan elemen tertinggi pemerintahan yaitu eksekutif dan legislatif dalam negeri di kongres. Seringnya pembuatan kebijakan sering pula terjadi perbedaan pendapat antara eksekutif yang diperankan oleh kepala negara Amerika Serikat beserta kabinet kerja serta legislatif delegasi senator Amerika Serikat.

Presiden maupun Senator mengajukan rekomendasi yang berbeda pula seperti bagaimana yang diharuskan apabila embargo tersebut dicabut. Dalam menghadapi kebijakan baru yang telah menjadi status quo di pemerintahan Kuba, Obama mengajukan rekomendasi atas perubahan yang terjadi di Kuba dengan mencabut total embargo ekonomi pasca normalisasi yang dilakukan Obama dengan Raul. Sementara itu, senator yang selaku pihak yang mempertimbangan pencabutan embargo ekonomi malah sebaliknya harus tetap memberlakukan embargo ekonomi terhadap Kuba. Rekomendasi yang diajukan inilah yang kemudian akan dijadikan kebijakan pilihan terbaik dalam menghadapi perubahan yang terjadi di Kuba pada pemerintahan Raul.

B. Proses Kongres Dalam Pengambilan Rekomendasi Politik Luar Negeri Amerika Serikat

Pada proses pengambilan kebijakan, konggres melakukan sebuah pertimbangan logis dan sistematis antara pernyataan Presiden dengan Senat Komisi Hubungan Internasional. Dalam mengkaji ulang usulan pencabutan embargo ekonomi yang diusulkan oleh Obama, Senat Komisi Hubungan Internasional memiliki alasan lebih kuat dalam mempertimbangkan pencabutan embargo ekonomi. Ditambah dengan tanggapan konkret mengenai kodifikasi *Helms – Burton Act* pada tahun 1996 yang menjadikan nilai tambah dalam tawaran rekomendasi dari Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat Marco Rubio (Rubio, 2015) “*Regardless your beliefs, the U.S. embargo toward Cuba is codified in U.S. law and the reason that it was imposed... remain unaddressed by Havana*”. Essensi dari adanya *Helms – Burton Act* pada tahun 1996 juga turut mengambil peran besar dalam konggres. Penilaian terhadap pencabutan embargo ekonomi pula dilakukan guna melakukan strategi politik luar negeri berdasarkan pertimbangan yang berimbang antara kebijakan yang dibuat di konggres dengan hasil yang akan didapat dengan implementasi kebijakan tersebut.

Melalui pertimbangan *cost and benefit* yang telah dipaparkan di poin sebelumnya, konggres mengemukakan bahwa selama Kuba masih dalam pengaruh komunisme, demokrasi belum sempurna, pelanggaran hak asasi manusia serta pengembalian aset Amerika Serikat, embargo ekonomi terhadap Kuba akan terus diterapkan (Feinberg R. E., 2018, p. 15). Terbukti dengan bargaining power yang memiliki unsur tawaran yang logis yang diusulkan oleh Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat dalam memberikan rekomendasi atas kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat.

V. KESIMPULAN

Di dalam proses pengambilan kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat dalam menanggapi embargo ekonomi pasca perkembangan normalisasi yang cukup besar, Presiden Obama dan Senat Komisi Hubungan Internasional Amerika Serikat turut andil untuk melaksanakan fungsinya dalam menetapkan usulan terbaik dalam rekomendasi kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat. Dalam prosesnya, keduanya memiliki pandangan yang sama yaitu menyebarkan luas paham demokrasi dan hak asasi manusia yang menjadi kepentingan politik luar negeri Amerika Serikat di Kuba, namun keduanya memiliki pendekatan yang berbeda terkait kebijakan seperti apa yang harus diterapkan dalam mendapatkan kepentingan tersebut atas Kuba.

Selama berlangsungnya konggres, ternyata Senat Komisi Hubungan Internasional memiliki daya tawar yang lebih tinggi (*bargaining power*) dibandingkan dengan yang dimiliki oleh Presiden Obama karena argument yang kuat serta usulan dari Senat mengandung unsur kodifikasi yang telah ditetapkan pada tahun 1960 yaitu *Helms – Burton Act*. Dengan seperti itu, usulan dari Senat Komisi Hubungan Internasional Amerika Serikat diambil untuk dijadikan

rekomendasi atas embargo ekonomi untuk diimplementasikan sebagai kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba pasca terjalannya hubungan normalisasi. Sehingga dapat ditarik kesimpulan akhir bahwa kongres memutuskan untuk mengambil pendekatan Senat Komisi Hubungan Internasional Amerika Serikat untuk dijadikan implementasi kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba yaitu tetap memberlakukan embargo ekonomi guna mencapai kepentingan nasional atas penyebaran nilai – nilai demokrasi dan penerapan hak asasi manusia.

DAFTAR PUSTAKA

Bethell, L. (1993). *Cuba: A Short History (Vol. 13)*. Cambridge: Cambridge University Press.

Brenner, P. (1988). *From Confrontation to Negotiation: U.S Relations with Cuba*. Colorado: Westview Press, Inc.

Daniel, P. E. (2011). *Shifting the balance: OBAMA AND AMERICAS*. (F. L. Abraham, J. P. Theodore, & W. Laurence, Penyunt.) Washington, D.C.: BROOKINGS INSTITUTION PRESS. Dipetik Januari 3, 2018, dari https://books.google.co.id/books?id=3iFifGNc_BEC&printsec=frontcover&hl=id#v=onepage&q&f=false

DeYoung, K. (2016, November 18). *How Obama's trip to Havana finally ended the Cold War*. Dipetik Desember 28, 2017, dari The Washington Post: <https://www.washingtonpost.com/graphics/national/obama-legacy/us-cuba-diplomatic-relations.htm>

Feinberg. (2014, September 5). *Cuba and the Summits of the Americas*. Dipetik Juni 19, 2018, dari Brookings: <https://www.brookings.edu/opinions/cuba-and-the-summits-of-the-americas/>

Lee, B., & Bride, J. M. (th). *U.S.-Cuba Relations*. Dipetik Desember 28, 2017, dari COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS: <https://www.cfr.org/backgrounder/us-cuba-relations>

Mas'oed, M. (1991). *Studi Hubungan Internasional: Tingkat Analisis dan Teorisi*. Jakarta: LP3ES.

Rubio, M. (2015, September 29). *As Obama Meets Castro, Rubio Urges Him Not to Cave on Embargo Vote at U.N. Too*. Dipetik Agustus 21, 2018, dari Marco Rubio US Senator for Florida: <https://www.rubio.senate.gov/public/index.cfm/press-release>

Siboro, J. (2012). *Perkembangan dan Pergolakan Politik di Negara-Negara Amerika Latin Sesudah Tahun 1994*. Yogyakarta: Ombak.