

BAB IV

SIKAP NON-KOMPROMI AMERIKA SERIKAT TERHADAP REFORMASI POLITIK – EKONOMI KUBA

Pada bab IV ini akan memberikan penjelasan secara struktural mengenai perubahan sikap Amerika Serikat terhadap Kuba pada rentan tahun 2014-2016. Prinsip fokus 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. Perubahan itupun mengalami perkembangan yang pesat apalagi hubungan – hubungan yang dilakukan oleh Raul terhadap negara – negara lain di regional Amerika Latin dan negara yang ada di Eropa khususnya Uni Eropa.

“...Cuba is no longer of great strategic importance and the cold war is over. Castro may never win a popularity contest in the United States, but he just may be the key to a peaceful transitional process in Cuba and that, in the final analysis, should be America’s overriding concern. Good foreign policy does not flow from psychological obstacles and historical obsessions; rather, it must be geared, on the basis of dispassionate analysis, to the achievement of rational United States objectives and interests. That is not a description of current United States policy toward Cuba (Smith, 1996)”

Oleh karena itu, dalam bab ini pula akan dijelaskan alasan mengapa kebijakan tersebut diterapkan mengenai strategi dalam negeri Amerika Serikat dalam menghadapi Kuba pada pemerintahan Raul Castro.

A. Dua Perspektif Berbeda

Legitimasi kebijakan yang dibuat Amerika Serikat terhadap Kuba tidak serta merta hanya dengan satu pandangan lalu dijadikan rekomendasi tetap akan tetapi melibatkan elemen tinggi 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. Pandangan yang ada dalam kongres tersebut memiliki stigma akan negara yang bersangkutan. Berhubungan dengan telah ditetapkannya embargo ekonomi terhadap Kuba sejak dari 1960, baik 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.

1. Persepsi Barrack Obama

Seperti pada waktu kampanye, Obama mengisyaratkan bahwa akan melakukan upaya lebih dalam memberikan hubungan yang lebih baik dengan Kuba. Inisiasi yang dilakukannya ditindaklanjuti dengan *follow up* beberapa kerjasama bilateral antara kedua negara karena Kuba dengan Raul sebagai kepala negara memiliki pengaruh besar terhadap citra internasional. Agar

tercapainya kepentingan yang diprakarsainya tersebut berjalan dan memberikan tanggapan pernyataan yang dibuat oleh Raul dalam statementnya ;

I call upon the Government of the United States to remove the obstacles hindering or restricting ties between peoples, families, and citizens of both countries, particularly restrictions on travelling, direct post services, and telecommunications (Castro, 2014).

Obama memberikan rekomendasi kuat terhadap kongres bahwa embargo ekonomi yang diterapkan terhadap Kuba untuk dicabut. Walaupun Obama berhasil memberikan pengaruh pada kongres akan tetapi hal tersebut masih dirasa kurang walau telah sedikit mengurangi sikap apatis Amerika Serikat terhadap Kuba. Persepsi kuat yang dinyatakan Obama dalam memaksimalkan kepentingan normalisasi tersebut ditunjukkan dengan rekomendasi kebijakan politik luar negeri untuk segera mencabut embargo dengan dua landasan dasar, yaitu embargo ekonomi yang diterapkan terhadap Kuba adalah barrier normalisasi hubungan bilateral secara menyeluruh begitu pula relevansi embargo ekonomi yang sudah usang.

a) Impresi Embargo Ekonomi Terhadap Normalisasi Hubungan

Kata lain dari inisiasi normalisasi hubungan bilateral dengan Kuba yang diupayakan oleh Obama dinilai cukup serius. Terlihat pada kebijakannya yang telah sedikit menggeser paradigma Amerika Serikat atas Kuba yang notabene memiliki hubungan buruk

pasca Kuba mengalami revolusi. Di dalam pengambilan kebijakan luar negeri Amerika Serikat, Obama selaku eksekutif selama janjinya akan menormalisasikan hubungan dengan Kuba telah terbukti mengupayakan pencabutan embargo ekonomi total di dalam rapat konggres. Embargo yang diterapkan oleh Amerika Serikat selama lebih dari lima dekade bagi Obama adalah salah satu barrier dalam mencapai normalisasi sepenuhnya.

Dalam dunia yang modern ini, menurut Obama kebijakan embargo ekonomi patut dikaji ulang karena sudah tidak sesuai dengan pemahaman global era 20-an. Sementara itu, Amerika Serikat dirasa sukses dalam menjalankan programnya dengan menormalisasikan hubungan walaupun belum sempurna seutuhnya akan tetapi indikasi awal ini adalah langkah baru dalam menjalani strategi politik luar negeri terhadap Kuba (Badella, 2015, p. 25).

Dijalankannya awal dari normalisasi hubungan bilateral dengan Kuba, warga Amerika Serikatpun diperbolehkan melakukan lawatan ke Kuba untuk mendapatkan interaksi lebih. Dengan adanya lawatan perjalanan diantara Amerika Serikat ke Kuba atau sebaliknya kepercayaan satu sama lainpun tentu akan terjadi, dengan kata lain akan mendapatkan respon positif diantara warganya dalam membentuk hubungan bilateral yang lebih baik.

b) Relevansi Embargo Ekonomi atas Kepentingan Amerika Serikat

Dalam 57 tahun terakhir penerapan embargo ekonomi terhadap Kuba tidak kunjung juga kepentingan Amerika Serikat di Kuba tercapai. Kepentingan Amerika Serikat akan penerapan hak asasi manusia serta menyebarkan poin – poin demokrasi di Kuba yang sedari pemerintahan Richard Nixon pada tahun 1960 belum juga mencapai titik terang. Oleh karena itu, menurut Obama strategi politik luar negeri Amerika Serikat dalam menghadapi Kuba untuk mencapai kepentingan tersebut embargo ekonomi yang dilakukan sesegera mungkin dicabut. Pencabutan embargo tersebut bukan tidak lain hanya untuk mencapai kepentingan Amerika Serikat di Kuba. Dengan adanya pencabutan, Kuba akan terforsir dengan sendirinya karena pengaruh dari demokrasi itu sendiri yang sudah *booming* diberbagai belahan dunia (Office of the Press Secretary, 2016). Seperti yang telah dijabarkan sebelumnya, untuk mempengaruhi nilai demokrasi di Kuba adalah dengan memberikan sanksi embargo ekonomi terhadap Kuba sampai pada perubahan. Sebaliknya, realitas yang terjadi di Kuba tetap berpegang teguh pada poros kiri hingga pada sekarang ini pemilihan umum bahkan tetap menggunakan *one state party*, hak asasi manusia belum diterapkan dan penyalahgunaan pengadilan. Alasan seperti inilah yang menjadikan kepentingan Amerika Serikat sangat berambisi dalam merubah tatanan politik di Kuba dan mengharapkan agar pemerintah Kuba segera mengubah konstitusi menjadi demokrasi (Obama, 2016).

Dalam menyebarkan nilai – nilai demokrasi adalah suatu kewajiban bagi kepala negara Amerika Serikat karena disisi lain pelopor pertama sekaligus menjadi kepentingan absolut bagi negara itu sendiri.

2. **Persepsi *House of Senate***

Interpretasi senat dalam konggres dalam menindaklanjuti usulan eksekutif, senator mengambil peran dalam menjalankan legislatif di Amerika Serikat yang juga membahas pencabutan embargo ekonomi atas Kuba dalam konggres. Pertimbangan senat berbeda dengan paradigma eksekutif. Dalam pengambilan kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat, sewaktu membahas pencabutan embargo ekonomi terhadap Kuba, senat memiliki persepsi bahwa embargo ekonomi yang diterapkan telah sesuai dengan kepentingan Amerika Serikat (Badella, 2015, p. 11). Alasan dasar dari persepsi eksekutif menangani masalah embargo ekonomi kurang tepat. Salah satunya karena di dalam pengambilan keputusan tersebut telah disepakati bahwa adanya ketetapan mutlak *House Of Senate* dalam rapat konggres tahun 1960 atau lebih dikenal dengan kebijakan *Helms – Burton Act* memiliki pengaruh yang besar.

a) **Perlindungan Hak Asasi Manusia**

Keutamaan dari adanya embargo ekonomi yang dilakukan terhadap Kuba adalah dengan menerapkan nilai demokrasi. Itulah syarat utama dari adanya pencabutan embargo ekonomi yang dilakukan oleh Amerika Serikat. Dengan adanya perlindungan hak asasi manusia di Kuba, Amerika Serikat akan mencabut embargo yang dilakukannya seperti yang tertera dan ditetapkan di modifikasi *Helms – Burton Act* yang berisikan tentang

sanksi embargo ekonomi terhadap Kuba pada masa pemerintahan Clinton. Kebijakan dalam pencabutan embargo ekonomi tersebut akan segera dilakukan apabila Kuba telah menerapkan hak asasi manusia dalam melindungi masyarakat Kuba.

Hingga pada akhir tahun 2016, senat belum juga melihat adanya penerapan hak asasi manusia ada di Kuba (Woolley & Peters, 2016). Masih banyak *black-list* penindasan yang dilakukan oleh pemerintahan dalam menghadapi masyarakat setempat. Pelanggaran yang dilakukan oleh pemerintah Kuba salah satunya adalah adanya kekerasan dan penjara dalam menghukum tawanan politik ataupun masyarakatnya sendiri. Dengan seperti itu, pemerintah Kuba telah melanggar prinsip dasar dari konvensi PPB yang didalamnya mengandung anti-kekerasan selama masih ada di penjara yang telah diratifikasi Kuba sebelumnya. Perlakuan kekerasan di dalam penjara masih sering dilakukan terlebih, Kuba tidak memperbolehkan penilaian kelayakan penjara yang diterapkan oleh Amnesty International, international committee of red cross, human right watch. Hal ini menunjukkan bahwa kemauan Kuba dalam pencabutan embargo ekonomi belum cukup serius.

b) Implementasi Demokrasi

Demokrasi yang belum diterapkan Kuba adalah satu alasan penting mengapa pencabutan embargo ekonomi tetap dilakukan. Tidak adanya kebebasan berekspresi terhadap masyarakat yang ada di Kuba walaupun telah terjadi reformasi menyebabkan salah satu alasan senat untuk tindak mencabut embargo.

Implementasi demokrasi yang harus diterapkan oleh Kuba dalam mengubah paradigma dunia terlebih pencabutan embargo ekonomi yang dilakukan oleh Amerika Serikat harus mutlak serta status demokrasi tersebut harus konstan berjalan hingga waktu yang lama (Human Rights Council, 2013).

c) Mengembalikan Aset Amerika Serikat

Seperti yang dijelaskan pada bab II mengenai klaim aset Amerika Serikat yang diambil alih oleh pemerintahan Fidel. Untuk bisa mengembalikan pencabutan embargo ekonomi sejak dari tahun 1960, Amerika Serikat bersikeras apabila embargo dicabut Kuba harus mengembalikan kekayaan aset Amerika Serikat yang telah dinasionalisasikan oleh Fidel. Adanya embargo ini factor terbesarnya adalah aset Amerika Serikat yang telah diambil alih yang mengakibatkan kerugian besar.

Dalam *Helms – Burton Act 1996* menjelaskan bagaimana Amerika Serikat tetap memberlakukan embargo ekonomi terhadap Kuba. Syarat tersebut harus dipenuhi dalam mencabut embargo. Sempat terjadi diskusi yang memperbincangkan aset Amerika Serikat yang berada di Kuba. Dalam diskusi tersebut Amerika Serikat mendesak agar Kuba mengembalikan 5911 perusahaan Amerika Serikat yang dinasionalisasikan beserta uang tebusan 8 milyar dollar. Dalam menanggapi pernyataan tersebut Kuba masih belum menyatakan jawaban atas klaim tersebut. Sementara menunggu tuntutan Amerika Serikat, Kuba masih dinyatakan sebagai oposisi yang keras kepala atas hak aset

Amerika Serikat. Dengan kata lain, Kuba masih belum *eligible* dalam persyaratan pencabutan embargo.

d) Legitimasi *Helms – Burton Act 1996*

Keputusan resmi yang menyatakan aturan terstruktur oleh Amerika Serikat di masa Clinton, kodifikasi *Helms – Burton Act* telah menjadi regulasi tetap mengapa Amerika Serikat tetap memberlakukan embargo ekonomi terhadap Amerika Serikat. Keputusan itu mengatur segala aspek persyaratan apabila Kuba menginginkan bebas terlepas dari embargo ekonomi Amerika Serikat. Kekuatan hukum mendasar dalam mengkaji ulang pencabutan embargo ekonomi yang ditetapkan kepada Kuba yang mengatur secara eksplisit. Inti dari isi *Helms – Burton Act* sendiri terdiri dari empat butir :

- *Title I Helms – Burton Act* dengan tajuk “*Strengthening International Sanctions Against the Castro Government*” dengan maksud penetapan kuat untuk memberikan desakan berbobot terhadap sanksi internasional kepada pemerintahan Kuba.
- *Title II Helms – Burton Act* dengan tajuk “*Assistance to a Free and Independent Cuba*” dengan maksud memberikan beberapa regulasi atas pencabutan embargo, yang dinyatakan pada (One Hundred Fourth Congress of the United States of America, 1996);

SEC. 204. TERMINATION
OF THE ECONOMIC
EMBARGO OF CUBA.

- *Title III Helms – Burton Act* dengan tajuk “*Protection of Property Rights of United States Nationals*” memiliki ketentuan atas perlindungan hak properti yang dimiliki Amerika Serikat beserta bukti – bukti sertifikat kepemilikan aset yang telah disita serta tanggung jawab pemerintahan Fidel, yang dinyatakan pada (One Hundred Fourth Congress of the United States of America, 1996);

SEC. 302. LIABILITY FOR
TRAFFICKING IN
CONFISCATED
PROPERTY CLAIMED
BY UNITED STATES
NATIONALS.

SEC. 303. PROOF OF
OWNERSHIP OF CLAIMS
TO CONFISCATED
PROPERTY.

SEC. 304. EXCLUSIVITY OF
FOREIGN CLAIMS
SETTLEMENT

Pada *Title III Helms – Burton Act* ini, Amerika Serikat menentang adanya perusahaan, swasta ataupun negara melakukan interaksi perdangan, kerjasama serta investasi di Kuba.

- *Title IV Helms – Burton Act* dengan tajuk “*Exclusion of*

Certain Aliens” berisikan semua jajaran direksi perusahaan yang terlibat memiliki interaksi ekonomi di Kuba masuk kedalam ketentuan *Title III Helms – Burton Act*, dilarang keras memasuki negara Amerika Serikat.

Entitas keputusan kuat *Helms – Burton Act 1996* hasil persepsi dari senat merupakan *absolute power* dalam mengkaji ulang hubungan bilateral dengan Kuba terkait pencabutan embargo ekonomi maupun secara total. Poin terakhir ini akan dijadikan pertimbangan kuat dalam di dalam konggres yang akan mempengaruhi hasil dari strategi kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat.

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

Proses pembuatan kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat dalam mengkaji ulang pencabutan embargo ekonomi terhadap Kuba harus memiliki persetujuan dari eksekutif dan legislatif. Dari setiap fungsi eksekutif dan legislatif memiliki peran masing – masing dalam proses pembuatan kebijakan politik luar negeri. Masih dalam konteks, untuk memperjuangkan kepentingan ideologinya, Amerika Serikat mengajak seluruh negara untuk menjadikan kapitalisme sebagai standar tolak ukur, persepsi dan keyakinan yang dianut dalam segala aspek kehidupan. Tidak terlepas dari promosi kepentingan nasional, politik luar negeri Amerika Serikat dibuat dengan keputusan pertimbangan terbaik dari kepala negara dan Komisi Hubungan Internasional Senat Amerika Serikat.

Sebagai peran menjalankan fungsi legislatif, senat terdiri dari 100 orang yang dipilih setiap negara bagian. Dengan adanya senat ini akan lebih menghasilkan kebijakan yang maksimal dan relevan atas kepentingan tertentu. Analisa dan pendapat yang sering dibagikan di dalam konggres akan menjadi pertimbangan lanjut apabila kepala negara Amerika Serikat telah memberikan sebuah *statement* kebijakan atas suatu kepentingan nasional. 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.

Senat menilai bahwa hanya dengan mencabut embargo, kepentingan Amerika Serikat tidak akan tercapai terlebih lagi aset – aset milik Amerika Serikat yang masih belum dikembalikan. Sanksi embargo ekonomi sangat pantas untuk tetap diterapkan selama syarat – syarat pencabutan belum juga terpenuhi. Dengan

dicabutnya embargo ekonomi, Amerika Serikat justru akan mengalami kerugian finansial maupun kepentingan yang lebih besar daripada keuntungan yang akan didapatkan.

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.

Sebab lain karena, kekuatan Amerika Serikat yang absolut pasca perang dingin pada tahun 1991 mendominasi negara – negara dunia. Dengan adanya dominasi tersebut, negara lain yang menginginkan *independent* tanpa adanya tangan campur dari kepentingan Amerika Serikat dianggap melakukan pelanggaran dan menentang Amerika Serikat. Dengan kondisi tersebut, negara yang bertentangan dengan Amerika Serikat akan diberikan berbagai macam sanksi internasional secara substansial. Sesuai dengan tipologi John. P. Lovell yang termuat dalam bukunya, dalam menganalisa interaksi suatu negara dengan negara lain pada dasarnya dipengaruhi oleh dua poin, yaitu ;

1. Strategi yang akan digunakan oleh para pengambil keputusan berdasarkan pada strategi politik luar negeri negara lain, dan
2. Strategi politik luar negeri yang dibuat para pengambil keputusan berdasarkan pada pertimbangan kapabilitas negara mereka sendiri.

Berlandaskan pada poin diatas, maka strategi politik luar negeri Amerika Serikat terhadap upaya yang diprakarsai oleh Presiden Obama dalam pencabutan sanksi embargo ekonomi, konggres menetapkan bahwa pencabutan sanksi embargo terhadap Kuba tetaplah diberlakukan. Jika dilihat dari tipologi strategi politik luar negerinya, Amerika Serikat cenderung masuk dalam kategori *confrontation strategy*. Hal tersebut merupakan pilihan dengan tingkat rasional tinggi bagi Amerika Serikat mengingat konggres menyadari bahwa kepentingan nasional belum terpenuhi sehingga kebijakan sanksi embargo ekonomi harus tetap dilakukan.