

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Peran Amerika Serikat sebagai negara imperialis terus meningkat sejak berakhirnya perang dingin. Hal tersebut dilakukan Amerika untuk meningkatkan kepentingan ekonominya guna melawan Eropa dan Jepang. Sebagai contoh permasalahan adalah kasus Helms-Burton Act. Maksud dari undang-undang ini adalah pengketatan embargo terhadap Kuba. Seperti yang kita ketahui bahwa embargo ekonomi Amerika terhadap Kuba sudah berlangsung selama 40 tahun. Bahkan embargo tersebut terjadi sebelum Fidel Castro menyatakan dirinya sebagai seorang komunis dan menjadi salah satu sekutu dari Uni Soviet. Memang embargo tersebut membuat Kuba dalam keadaan yang memprihatinkan, tetapi hal tersebut tidak dapat menghancurkan Kuba atau menurunkan pemerintahan Fidel Castro.

Sebelum terjadi revolusi yang dilakukan Castro, Kuba merupakan partner dari Amerika yang sangat strategis di Amerika Latin. Kemerdekaan Kuba berasal dari kemenangan AS atas perangnya melawan Spanyol pada tahun 1898. Walaupun demikian AS tidak diperkenankan menganeksasi Kuba menurut Platt Amendment. Namun AS berhasil membangun stasiun batubara

.....

Hubungan yang buruk antara Amerika dengan Kuba dimulai pada tahun 1959. Ketika itu Fidel Castro berhasil menggulingkan rezim Fulgencio Batista melalui revolusi bersenjata. Kemudian aset Amerika melalui 5911 perusahaan AS di Kuba yang bernilai 1 milyar dollar AS dinasionalisasi oleh pemerintahan Kuba hanya dalam jangka waktu 2 tahun setelah terjadinya revolusi. Fidel Castro sangat menentang imperialisme dan kapitalisme Amerika, dan dengan bantuan dari Uni Soviet, Kuba mulai melawan Amerika melalui provokasi-provokasinya.

Pada tahun 1961 perselisihan antara AS dan Kuba terjadi dalam peristiwa *Bay of Pig*. CIA bersama Pentagon mengkoordinir masyarakat Kuba pengasingan di Florida untuk menyerang Kuba. Invasi yang diterjunkan di pulau Babi pada tanggal 17-19 April 1961 tersebut telah memakan korban 1500 rakyat Kuba pengasingan yang dilatih dan disuplai oleh CIA<sup>1</sup>. Terdapat 1200 orang ditahan oleh tentara Kuba dan Castro ingin menukar tahanan tersebut dengan obat-obatan dari AS seharga 50 juta dollar AS. Akibat kemenangan ini Kuba semakin menjadi "pahlawan" di kepulauan Karibia. Selanjutnya pada tahun ini juga presiden Kennedy mengembargo Kuba.

Pada tahun 1962 terjadi "krisis nuklir" di Kuba. Uni Soviet mulai menyiapkan senjata-senjata balistiknya di Kuba. Namun peristiwa ini segera mereda ketika presiden Uni Soviet saat itu Nikita Khrushchev menarik rudal-rudalnya dari Kuba atas bujukan dari presiden AS John F. Kennedy. Tahun berikutnya John F. Kennedy mengeluarkan kebijakan untuk mengketatkan

embargo dengan melarang warga AS berkunjung dan berhubungan dengan Kuba. Usaha AS terus berlanjut ketika AS membujuk negara-negara yang ikut dalam OAS (*Organization of American States*) untuk melaksanakan embargo terhadap Kuba.

Selain itu Kuba juga terlibat dalam pemberian senjata dan amunisi bagi negara pro-komunis di wilayah Amerika Selatan. Pada tahun 1975 Castro mengirim pasukannya ke Eithopia dan Angola untuk memperkuat solidaritas sosialisme dan untuk membendung provokasi imperialisme AS. Hubungan antara keduanya juga semakin buruk ketika Kuba menyebarkan pasukannya di Angola dan Eithopia pada tahun 1983.

Saat Uni Soviet bubar dan perang dingin berakhir, kepentingan dan keamanan nasional AS pun berubah. Amerika menjadi satu-satunya negara *Super Power* saat itu. Presiden Clinton dalam kebijakannya terhadap Kuba lebih menekankan pada penegakan demokrasi dan menjaga perdamaian. Contohnya dapat kita lihat dalam *Presidential Review Directive Process* (PRD-21) bagi wilayah Amerika Latin dan kepulauan Karibia dimana kepentingan nasional AS tertuju pada :

1. The promotion of democracy, accountability, and transparency, and the protection of human rights.
2. The expansion of free markets and free trade
3. Combating narco trafficking
4. Controlling illegal immigration
5. Protecting the natural environment<sup>2</sup>

hubungan ekonomi dengan Kuba khususnya negara-negara Eropa. Uni Eropa juga tertarik untuk memasukkan masalah ini dalam WTO. Akhirnya presiden Clinton membekukan judul III UU Helms-Burton pada bulan juli 1996 walaupun masih secara temporer.<sup>5</sup>

Tanggal 18 Mei 1998 Uni Eropa dan Amerika Serikat mengumumkan bahwa Amerika Serikat diwakili oleh presiden Bill Clinton dan Uni Eropa diwakili perdana menteri Inggris Tony Blair mencapai sebuah persetujuan untuk berkompromi lebih lanjut dalam rangka untuk menghentikan *Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act 96* atau Helms-Burton Act (juga sanksi terhadap Iran dan Lybia)<sup>6</sup>. Kontroversi dari Helms-Burton diharapkan ditinjau ulang oleh Konggres atas permintaan Gedung Putih agar lebih netral.

Bulan januari 1999 presiden Bill Clinton menunda aplikasi dari Judul III UU Helms-Burton selama 6 bulan dan masih berlanjut lagi 6 bulan kedepan bulan Juli 1999. Title ini memperbolehkan warga Amerika Serikat yang berhubungan dagang Kuba untuk dibawa ke pengadilan. Walaupun Judul III secara berkesinambungan terus ditunda, Judul I masih menjadi perselisihan (pengetatan sanksi bagi pemerintahan Castro) yang mengingatkan sanksi bukan hanya untuk warga Amerika Serikat tetapi termasuk negara-negara Eropa, Amerika Latin yang berhubungan dagang, memberi bantuan kepada setiap bagian dari Kuba. Begitu pula Judul III yang bermaksud agar dengan

memberikan bantuan Kuba menjadi negara demokratis

5 Januari 1999 Clinton mengumumkan perubahan kebijakan perdagangan terhadap Kuba. Kebijakan perdagangan ini meluaskan perdagangan dengan organisasi non pemerintah Kuba sepanjang sejalan dengan kepentingan Amerika Serikat. Kebijakan Presiden Clinton dalam pelepasan tuntutan dari Judul III dari UU Helms-Burton sudah berakhir dan sekarang giliran Presiden George W. Bush untuk bertindak melanjutkan status-quo.

Tidak adanya tanda keruntuhan dari rezim Castro dan embargo selama 40 tahun yang gagal, membuat presiden Bush harus menunda pengaplikasian Judul III dari UU Helms-Burton yang diharapkan akan menenangkan protes dari pelaku bisnis di Amerika Serikat, Uni Eropa, Kanada, Amerika Latin, dan semuanya yang mempunyai hubungan bisnis dengan Kuba.

Penundaan Judul III selama 6 bulan berikutnya oleh presiden Bush dilakukan lagi setelah diadakan pertemuan dengan Kongres A.S yaitu pada bulan Juli 2001, Januari 2002, dan Juli 2002. Dalam keputusannya presiden Bush mengatakan bahwa dia tahu tentang masih adanya perbedaan antara Amerika dan sekutu-sekutunya dalam mencari metode yang tepat untuk perubahan di Kuba. Dia juga menambahkan

“ Our actions will encourage support for the embargo and further strengthen, not weaken, the growing multilateral, multi-faceted movement to promote democracy and human rights in Cuba. <sup>7</sup>

<sup>7</sup> Public Diplomacy, Query, *Clinton Extends Suspension of Title III of Helms-Burton Act*, (Electronic Version : <http://usinfo.state.gov>)

Bush menyatakan bahwa tindakannya akan menyemangati dukungan terhadap embargo agar lebih kuat dan untuk mengubah Kuba menjadi negara yang menjunjung nilai-nilai demokrasi

## **B. Tujuan Penulisan**

Penelitian ini bertujuan untuk menjelaskan tentang dasar-dasar apa yang dipakai Amerika dalam penetapan embargo melalui *Helms-Burton Act* ini. Selain itu juga akan dijelaskan sebab-sebab Amerika membekukan Judul III dari UU tersebut.

## **C. Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penulis mengajukan dua permasalahan sebagai berikut :

“ Mengapa Amerika mengesahkan UU Helms-Burton yang berpotensi akan memperburuk hubungannya dengan negara lain dan apa latar belakang yang menyebabkan Amerika kemudian menunda aplikasi dari Judul III UU Helms-Burton?”

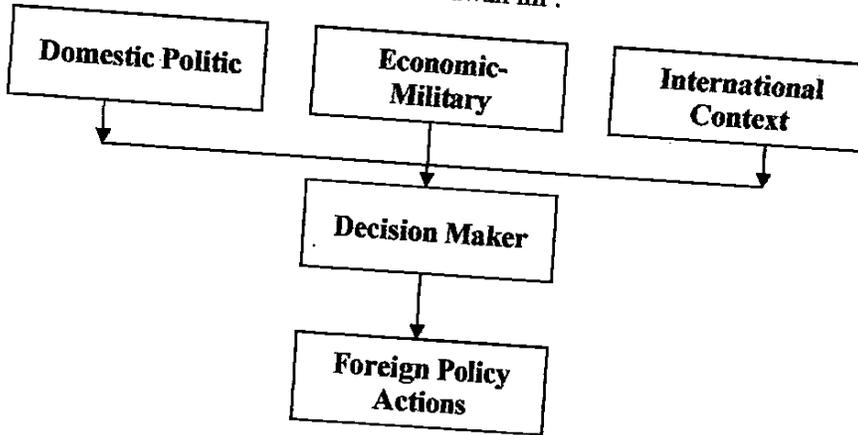
## **D. Kerangka Dasar Teori**

### **Teori Pembuatan Keputusan Luar Negeri William D. Coplin**

Untuk menjelaskan masalah ini akan dijelaskan dengan Teori Pembuatan Keputusan Luar Negeri William D. Coplin. Teori ini menjelaskan bahwa pengambilan keputusan dalam menentukan Kebijakan Luar Negeri

diambil dari pertimbangan faktor ekonomi dan militer konteks

internasional dan politik dalam negeri. Interaksi antara ketiga variabel tersebut akan digambarkan melalui skema dibawah ini :<sup>8</sup>



### 1. Faktor Ekonomi dan Militer

Kondisi ekonomi dan militer sangat berperan dalam penyusunan politik luar negeri, dengan memberikan dukungan dan tuntutan kepada para pengambil keputusan politik luar negeri<sup>9</sup>. Signifikansi dari faktor ekonomi dalam proses pembuatan kebijaksanaan luar negeri, berkaitan dengan kemampuan ekonomi melalui tindakan internasional.

Dua kondisi ekonomi yang menjadi pertimbangan adalah : pertama kapasitas ekonomi suatu negara baik seluruh kapasitas produksinya maupun kapasitasnya apabila dibandingkan dengan kapasitas negara-negara lain serta kemampuan negara tersebut untuk memenuhi tuntutan ekonomi rakyatnya secara kuantitatif (kekayaan perkapita) dan

<sup>8</sup> William D. Coplin, *Introduction to International Politics : Theoretical Overview*, Diterjemahkan oleh Mercedes Marbun (Bandung : CV. Sinar Baru, 1992) h. 30

<sup>9</sup> *Ibid*, h. 173

interdependensi ekonomi antar negara atau ketergantungan pada perdagangan dan finansial internasional.<sup>10</sup>

Interdependensi ekonomi ini selanjutnya akan menciptakan perdagangan dan finansial internasional. Karena politik luar negeri suatu negara selalu menyangkut pengharapan akan kondisi-kondisi masa depan maka kedua kondisi ekonomi tersebut berkaitan dengan prospek pertumbuhan ekonomi negara. Adanya keterbatasan untuk mencapai kesejahteraan sosial dan pembangunan ekonomi dengan kekuatan sendiri serta munculnya permintaan yang sangat besar dari masyarakat terhadap pemerintah, pekerjaan, pendapatan, rekreasi, pelayanan kesehatan, dan keamanan umum, pemerintah harus semakin mengembangkan kebijakan untuk memenuhi harapan atau menghadapi kekalahan politis. Oleh karena itu, komitmen utama banyak pemerintah modern haruslah mengejar rangking tindakan yang mempunyai dampak tertinggi terhadap kebutuhan ekonomi dan kesejahteraan serta harapan dalam negeri.<sup>11</sup>

Apa yang akan didapatkan Amerika jika membuka perdagangan dengan Kuba? Jawabannya adalah sangat minim. Kuba adalah tetap suplier termahal. Kondisi ekonomi Amerika sendiri stabil tanpa pengaruh sedikitpun dari Kuba, tapi Kuba merupakan partner penting bagi negara-negara Eropa, Amerika Latin, dan Kanada. Dengan demikian prosentase

---

<sup>10</sup> *Ibid*, hal. 120

<sup>11</sup> *U.S. Policy in Cuba: A Study in International Relations*, diterjemahkan oleh M. Tahir

perdagangan Amerika menurun walaupun tidak terlalu signifikan terhadap negara-negara Eropa dan lainnya.

Masalah utama Amerika adalah Kuba merupakan negara yang berideologi komunis dan mereka hanya berjarak 90 mil dari Amerika.<sup>12</sup> Sebagai negara *super power*, Amerika akan terus-menerus berusaha memusnahkan ideologi ini agar kepentingan mereka mudah untuk terpenuhi. Dengan kekuatan ekonomi yang memadai Amerika tidak akan peduli terhadap Kuba, tetapi secara politik Amerika akan terus berusaha melakukan perubahan di Kuba.

## 2. Konteks Internasional

Yang dimaksud konteks internasional adalah produk tindakan politik luar negeri seluruh negara, yang mungkin atau yang diantisipasi, atau meliputi struktur dan proses sistem internasional secara keseluruhan (misalnya, pengaruh sistem bipolar atau multipolar terhadap politik luar negeri suatu negara), kebijaksanaan atau tindakan atau pengaruh dari negara-negara lain yang relevan dengan permasalahan yang dihadapi serta situasi negara yang menjadi tujuan politik luar negeri.<sup>13</sup>

Coplin juga menyebutkan bahwa 3 elemen penting dalam membahas dampak konteks internasional terhadap politik luar negeri suatu negara, yaitu geografis atau lingkungan internasional setiap negara dari lokasi yang didudukinya dalam kaitannya dengan negara-negara lain dalam sistem hubungan ekonomi dan politik antar negara ini

mengakibatkan pergeseran isu internasional dari isu keamanan dan militer menjadi isu ekonomi.

Sejarah membuktikan bahwa hubungan antara Amerika dengan Kuba sangat buruk, ditambah lagi dengan terjadinya penembakan 2 pesawat sipil AS. Pandangan antara kedua negara sangat bertolak belakang<sup>14</sup>. Negara-negara Eropa juga akan menjadi penghambat dalam pelaksanaan UU Helms-Burton ini disamping negara-negara Amerika Latin dan Kanada, mengingat negara-negara tersebut punya kerjasama yang berarti antara keduanya.

### 3. Faktor Politik Domestik

Faktor politik domestik merupakan situasi perpolitikan yang sedang terjadi di negara yang bersangkutan. Presiden Clinton mendapat pengaruh yang kuat dari para lobbyist dalam pembuatan kebijakan terhadap Kuba.

#### Model Rasional Strategis

Asumsi dari model ini adalah bahwa perilaku para pembuat keputusan luar negeri adalah rasional, yaitu bahwa pemilihan suatu strategi sungguh-sungguh didasarkan pada pertimbangan untung-rugi dalam pencapaian suatu tujuan yang jelas. Selain itu perancangan strategi adalah tindakan yang penuh perhitungan, bukan tindakan yang untung-untungan. John Lovell mengatakan bahwa suatu strategi adalah serangkaian langkah-langkah atau keputusan-keputusan yang dirancang

<sup>14</sup> Jorge I. Domunguez and Rafael Hernandez, *U.S. - Cuban Relations in the 1990s* (Boulder, San Francisco, & London : Westview Press, 1989) h. 20

sebelumnya dalam suatu situasi yang kompetitif dimana hasil akhirnya tidak bersifat untung-untungan (*"any predesigned set of moves or series of decisions, in a competition situation where the outcome is not governed purely by chance"*). Asumsi-asumsi yang terdapat dalam analisis strategi politik luar negeri adalah :

1. Perilaku politik suatu negara bangsa pasti diarahkan untuk mencapai suatu atau beberapa tujuan internasional. Setiap tindakan yang diambil pasti dimaksudkan sebagai suatu langkah kearah pencapaian tujuan itu.
2. Para pembuat keputusan selalu berusaha memaksimalkan perolehan bagi negara bangsanya. Alternatif tindakan yang diambil adalah yang memenuhi kriteria efisiensi.
3. Dalam dunia yang saling tergantung, ini berarti bahwa para pembuat keputusan itu harus memperhitungkan juga tujuan dan strategi dari bangsa-bangsa lain.

#### **E. Hipotesa**

Berdasarkan kerangka dasar-dasar teori dan fakta-fakta yang telah disebutkan diatas, untuk sementara hipotesa yang diajukan penulis : Pertama karena faktor-faktor politik domestik dimana pengaruh Cuban American National Foundation sangat kuat dalam setiap kebijakan terhadap Kuba untuk menjatuhkan Castro. Kedua faktor ekonomi-militer dimana Amerika mempunyai kemampuan dari segi ekonomi maupun militer untuk

marah ketika terjadi penembakan terhadap 2 pesawat sipil yang dipiloti warga Amerika. Keempat, Amerika menunda aplikasi dari Judul III Helms-Burton sebagai respon atas reaksi yang dilakukan oleh negara-negara mitra dagang AS agar terhindar dari konflik dagang yang akan merugikan Amerika sendiri.

#### **F. Jangkauan Penelitian**

Dalam penulisan ini penulis memberikan ruang lingkup penelitian sejak tahun 1996-2003, dari masa pemerintahan Bill Clinton sampai George W. Bush. Disamping akan diuraikan fakta-fakta terdahulu.

#### **G. Metode Pengumpulan Data**

Dalam penulisan ini peneliti menggunakan analisa data sekunder. Untuk teknik pengumpulan data peneliti menggunakan studi pustaka (*library research*). Data dikumpulkan dari literatur seperti buku, journal, koran, sedangkan data yang lain diperoleh dari media elektronik yang relevan dengan analisa diatas.

#### **H. Sistematika Penulisan**

##### **BAB I : Pendahuluan**

Bab ini menguraikan latar belakang masalah, tujuan penulisan, pokok permasalahan, kerangka dasar pemikiran, hipotesis, jangkauan penelitian, metode pengumpulan data, serta sistematika penulisan.

**BAB II : Faktor-Faktor yang Mendukung Disahkannya UU Helms-Burton**

1. Faktor politik domestik
2. Faktor ekonomi-militer
3. Faktor konteks internasional

**BAB III : Reaksi Negara-Negara Mitra Amerika Terhadap Penerapan UU Helms-Burton**

Bab ini berisi tentang reaksi yang dilakukan oleh Uni Eropa secara kesatuan dan negara-negara mitra AS seperti Inggris, Perancis, Jerman, Kanada, Meksiko sebagai sebuah negara.

**BAB IV : Respon Amerika Serikat Terhadap protes negara-negara mitra AS dalam penerapan UU Helms-Burton**

Bab ini berisi tentang sikap Amerika dalam menyikapi protes yang dilakukan negara-negara mitra AS

**BAB V : Simpulan**