

**PERUBAHAN KEBIJAKAN LUAR NEGERI AMERIKA SERIKAT
TERHADAP KUBA PADA TAHUN 2014**

The Change of the U.S. Foreign Policy Towards Cuba in 2014

Denis Riantiza Meilanova

dennis.ryantiza@yahoo.com

Program Studi Ilmu Hubungan Internasional
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Universitas Muhammadiyah Yogyakarta

Abstract

The United States and Cuba have been managed hostile relations for more than five decades since Fidel Castro seized power in 1959. The United States broke diplomatic relations with Cuba in 1961 and had maintained economic embargo. Under the Obama administration, the United States moved towards normalization with Cuba. The decision marked a major change on the United States foreign policy towards Cuba. This thesis aimed to examine the factors that influence the United States decision under the Obama administration to normalize diplomatic relations with Cuba in 2014. Using the theory of perception, this thesis argues that perception of Obama toward Cuba have influence over the United States decision to normalize diplomatic relations with Cuba. This thesis will explore the factors that shape Obama's perception toward Cuba.

Keywords: *Normalization, Diplomatic Relations, The U.S. Foreign Policy, Cuba*

PENDAHULUAN

Selama lima dekade lebih Amerika Serikat membina hubungan permusuhan dengan Kuba. Hubungan permusuhan keduanya bermula ketika Fidel Castro yang berhasil mengambil alih kekuasaan di Kuba pasca revolusi Kuba pada tahun 1959, melakukan nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Amerika Serikat dan membuat Kuba mendekat kepada Uni Soviet. Tindakan-tindakan Fidel tersebut kemudian membuat Amerika Serikat memutuskan hubungan diplomatik dengan Kuba pada tahun 1961 dan menerapkan sanksi embargo ekonomi pada Kuba. Sejak saat itu, kedua negara tersebut seringkali terlibat dalam konfrontasi dan saling bermusuhan. Hingga lima puluh tahun kemudian Amerika Serikat tetap tidak mengubah kebijakannya terhadap Kuba,

yaitu tetap tidak memiliki hubungan diplomatik dengan Kuba dan tetap memberlakukan kebijakan embargo.

Pada tahun 2008, Fidel yang telah berkuasa di Kuba selama 47 tahun akhirnya memutuskan untuk mundur dari jabatannya dan menyerahkan posisinya pada Raul Castro, adiknya. Selang satu tahun kemudian, Amerika Serikat juga mengalami pergantian rezim dari George W. Bush ke Barack Obama. Hubungan Amerika Serikat dan Kuba di bawah dua rezim baru tersebut menunjukkan gelagat yang baik. Gelagat baik tersebut telah ditunjukkan Obama sejak pencalonan dirinya menjadi presiden. Dalam kampanyenya Obama menekankan akan melakukan pendekatan baru dalam hubungannya dengan negara-negara musuh Amerika Serikat, termasuk Kuba.

Suatu perubahan besar dalam hubungan Amerika Serikat dan Kuba terjadi pada masa pemerintahan Obama. Pada tahun 2014, Amerika Serikat akhirnya memutuskan untuk menormalisasi hubungan diplomatiknya dengan Kuba. Kedua negara mencapai kesepakatan normalisasi hubungan setelah melakukan pembicaraan rahasia selama 18 bulan yang difasilitasi oleh Paus Fransiskus (Renwick, 2015). Meski telah terjadi perbaikan hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Kuba, Raul Castro dengan tegas mengatakan bahwa perbaikan hubungan tak akan mengubah sistem pemerintahan Kuba yang republik sosialis. Namun hal tersebut tak menyurutkan langkah Amerika Serikat untuk mengubah kebijakannya terhadap Kuba. Padahal selama ini untuk mengubah kebijakan Amerika Serikat terhadap kuba, Amerika Serikat selalu menyaratkan diterapkannya demokrasi di Kuba. Tidak adanya demokrasi inilah yang selama ini menghambat perbaikan hubungan Amerika Serikat dengan Kuba.

PEMBAHASAN

Seperti yang disebutkan oleh para teoritis pembuat keputusan bahwa persepsi pembuat keputusan turut mempengaruhi kebijakan luar negeri suatu negara (Dougherty & Pfaltzgraff JR., 2014). Oleh karena itu, kebijakan Amerika Serikat menormalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba dapat dilihat dari persepsi Obama selaku pembuat keputusan. Dalam hal ini, persepsi Obama sebagai seorang presiden turut mempengaruhi perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba.

Obama memiliki persepsi yang berbeda dengan para presiden Amerika Serikat sebelumnya. Selama ini presiden-presiden Amerika Serikat sebelum Obama, dari Eisenhower hingga Bush, selalu memiliki persepsi bahwa Kuba

merupakan ancaman sehingga kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba tidak pernah berubah. Sedangkan Obama memiliki persepsi yang berbeda, yaitu Kuba bukan lagi suatu ancaman. Hal tersebut tercermin dari pernyataan Obama yang secara tegas menyatakan bahwa Kuba bukanlah ancaman bagi Amerika Serikat:

“Cuba is not a threat to the United States. That doesn't mean we don't have differences with it. But on the list of threats that I'm concerned about, I think it's fair to say that between ISIL and Iran getting a nuclear weapon, and activities in Yemen and Libya, and Boko Haram, Russian aggression in Ukraine and the impact on our allies there -- I could go down a pretty long list -- climate change -- so I think our approach has to be one of trying to work with the region and other countries, and be very clear about what we believe and what we stand for, and what we think works and what doesn't.” (White House, 2015)

Terbentuknya persepsi Obama terhadap Kuba tersebut dapat dilihat dari dua hal, yaitu adanya perubahan rezim di Kuba dan nilai *engagement* yang diyakini Obama.

Faktor Perubahan Rezim di Kuba

Adapun perbedaan persepsi yang terjadi antara Obama dengan para presiden Amerika Serikat sebelumnya dapat dilihat dari adanya perubahan rezim di Kuba yang terjadi hampir bersamaan dengan naiknya Obama menjadi presiden. Perubahan rezim di Kuba ini merupakan yang pertama kalinya sejak Fidel Castro mengambil alih Kuba melalui revolusi Kuba yang disulutnya.

Pasca revolusi Kuba pada tahun 1959, Kuba terus berada di bawah kekuasaan rezim diktaktor Fidel Castro. Setelah hampir lima dekade berkuasa, Fidel yang mengukuhkan diri sebagai presiden seumur hidup itu akhirnya memutuskan untuk mundur dari jabatannya pada tahun 2008. Sebelumnya pada tahun 2006, Fidel yang jatuh sakit telah menyerahkan jabatan presiden sementara pada adiknya, Raul Castro. Lalu pada tahun 2008 karena masalah kesehatannya, Fidel secara permanen menyerahkan kekuasaan sepenuhnya pada Raul. Sejak Raul Castro resmi sebagai presiden terdapat sejumlah perubahan di Kuba yang dicanangkan oleh Raul Castro, yaitu:

Reformasi Ekonomi

Reformasi ekonomi yang dicanangkan Raul tersebut diantaranya meliputi pengurangan kontrol negara atas perekonomian di Kuba dan menyerahkannya pada pihak swasta. Selama ini sebesar 90% perekonomian Kuba berada di bawah kontrol pemerintah. Raul membuka lebih luas sektor pertanian untuk swasta dan membuka pintu bagi usaha kecil. Perusahaan-perusahaan negara juga turut diberi

otonomi yang lebih luas. Warga Kuba juga mulai diperbolehkan untuk melakukan jual beli rumah dan mobil di mana hal ini sebelumnya tidak diperbolehkan oleh pemerintah (VOA Indonesia, 2012). Inisiatif Raul tersebut ditindaklanjuti dengan disusunnya *Guidelines for the Economic and Social Policy of the Party and the Revolution* (Pedoman Kebijakan Ekonomi dan Sosial Negara) pada bulan April 2010. Pedoman yang berisi sejumlah langkah perubahan di bidang ekonomi itu kemudian mendapat persetujuan pada Kongres Partai Komunis Kuba ke-6 pada bulan April 2011 di Havana (KBRI Havana, 2012).

Sejumlah langkah reformasi yang dicanangkan Kuba tengah berjalan secara bertahap. Pada pertengahan tahun 2012, dilaporkan sejumlah langkah yang meliputi liberalisasi pasar swasta untuk restoran, toko-toko ritel kecil, usaha mikro lainnya, distribusi tanah kosong negara, dan pembatasan pembelian dan penjualan otomotif dan rumah hunian tengah dalam proses reformasi (Feinberg, 2012). Kuba juga mulai melakukan uji coba pembukaan pasar yang sementara ini masih terbatas pada produk-produk pertanian. Dengan kebijakan tersebut para petani dapat membeli dan menjual hasil pertanian mereka sendiri yang mana hal ini sebelumnya diatur oleh pemerintah (Republika, 2014).

Selain itu, Kuba juga mulai lebih terbuka terhadap investasi asing dengan menerapkan aturan-aturan yang lebih ramah terhadap investor asing. Aturan tersebut meliputi pengurangan pajak keuntungan hingga separuhnya, yaitu dari 30% menjadi 15% dan investor baru akan dibebaskan dari kewajiban membayar pajak selama delapan tahun (Tempo.co, 2014). Aturan tersebut merupakan bagian dari undang-undang baru Kuba mengenai investasi asing. Pada tanggal 29 Maret 2014, Majelis Umum Kuba mensahkan undang-undang baru tentang investasi asing yang bertujuan untuk menarik lebih banyak investasi asing ke Kuba. Selain pengurangan pajak, undang-undang tersebut juga menawarkan penjaminan keamanan iklim investasi. Langkah ini dilakukan pemerintah Kuba karena Kuba membutuhkan investasi asing sebesar 2 milyar dolar hingga 2,5 milyar dolar untuk mencapai target pertumbuhan ekonominya yang ditargetkan sebesar 7% (Reuters, 2014).

Dalam rangka menarik investasi asing, pemerintah Kuba pun menerbitkan [*Portfolio of Opportunities for Foreign Investment*](#) yang berisi panduan referensi umum dan potensi bisnis di Kuba. Berikut daftar sektor investasi yang dibuka pemerintah Kuba:

Gambar 4.1. Business Opportunities by Sector

Sector	Location		Quantify Total
	Marisel	Rest of the country	
Agro-food	5	32	37
Sugar Industry		4	4
Biotechnology and medicines	13		13
Wholesale Business		1	1
Construction		6	6
Renewable Energy	1	13	14
Industry	6	10	16
Mining		10	10
Oil		86	86
Transportation		3	3
Tourism		56	56
Total	25	221	246

Sumber: (Portfolio of Opportunities For Foreign Investment, 2014)

Di masa pemerintahan Fidel, Kuba seringkali mengalami kesulitan ekonomi terlebih pasca Uni Soviet runtuh yang kemudian membuat Kuba kehilangan sumber bantuan dari sekutu lamanya tersebut. Akibatnya Raul yang menggantikan Fidel pun harus dihadapkan pada krisis ekonomi dan juga beban hutang luar negeri yang berat. Karena itulah untuk mengatasi perekonomian Kuba, Raul kemudian gencar menyerukan reformasi ekonomi sejak ia menjabat sebagai presiden sementara pada tahun 2006. Raul dibandingkan dengan Fidel memang jauh lebih pragmatis. Menurut para pengamat Kuba, Raul dinilai memiliki gaya yang berbeda dan bisa jadi akan menetapkan arah yang berbeda dengan Fidel. Raul diketahui memiliki ketertarikan terhadap reformasi ekonomi model Cina dan ia juga diketahui tidak anti terhadap reformasi ekonomi (Washingtonpost, 2006). Meski Raul menegaskan bahwa reformasi yang dicanangkannya tidak akan seperti model Cina atau Vietnam, namun tak dapat dipungkiri bahwa langkah-langkah reformasi Raul tersebut bergerak ke arah pasar bebas. Banyak para pengamat yang menilai bahwa reformasi ekonomi Kuba dapat menjadi kesempatan Amerika Serikat untuk mendekat ke Kuba.

Kebijakan Pembatasan Masa Jabatan

Perubahan lain yang digagas Raul ialah tentang pembatasan masa jabatan pimpinan partai politik, termasuk jabatan presiden. Pada Kongres Partai Komunis yang diselenggarakan bulan April 2011, Raul mengajukan usulan untuk membatasi masa jabatan posisi pimpinan, baik di partai maupun di pemerintahan, hanya boleh menjabat selama dua periode dengan lima tahun masa jabatan. Usulan Raul tersebut telah dikonfirmasi oleh kongres nasional Partai Komunis Kuba pada bulan Januari 2012 (Sullivan, 2014). Perubahan aturan ini merupakan hal baru dalam sistem pemerintahan Kuba, yang sebelumnya tidak pernah terjadi pada masa pemerintahan Fidel Castro. Menyusul ditetapkannya aturan baru ini, Raul yang terpilih kembali pada tahun 2013, telah menyatakan bahwa periode

keduanya sebagai presiden akan menjadi masa jabatannya yang terakhir. Ia akan mengakhiri masa jabatannya pada tahun 2018.

Sikap Kooperatif Raul Castro Terhadap Amerika Serikat

Raul juga menunjukkan sikap yang lebih kooperatif dengan Amerika Serikat. Tidak seperti Fidel yang terus mempertahankan kebencian dan permusuhan terhadap Amerika Serikat, Raul sebaliknya menginginkan hubungan normal dengan Amerika Serikat. Raul bahkan bersedia melakukan perundingan dengan Amerika Serikat tanpa syarat tertentu (LeoGrande & Kornbluh, 2015). Raul beberapa kali mengutarakan keinginannya untuk berunding dengan Amerika Serikat. Pada tahun 2009, Raul menyatakan bersedia mendiskusikan segala hal dengan Amerika Serikat termasuk isu-isu sensitif sekalipun, seperti hak asasi manusia, kebebasan pers, dan tahanan politik. Raul kembali menyatakan keinginannya tersebut pada tahun 2012. Raul mengatakan: *“The table is set. If they want to discuss the problems of democracy, as they say, freedom of speech, human rights, the things they have invented for years, we will discuss them”* (CNN, 2012).

Raul Castro nampaknya juga akan membuat Kuba lebih terbuka terhadap kebebasan berbicara. Raul telah mendorong adanya tingkat debat publik dan kritik terhadap program pemerintah, sesuatu yang jarang diperbolehkan di masa pemerintahan Fidel (New York Times, 2008). Meski kebebasan berbicara masih terbatas, namun kemauan Raul untuk mendengar kritik terhadap pemerintah menunjukkan bahwa ia akan sedikit lebih demokratis dari Fidel. Hal ini sesuai dengan keinginan Amerika Serikat yang sejak lama menginginkan Kuba menjadi lebih demokratis.

Meningkatnya Peran Positif Kuba di Dunia Internasional

Selain melakukan sejumlah perubahan di dalam negeri, beberapa tahun terakhir ini Kuba juga sering menunjukkan peran positif di dunia internasional. Seperti pada kasus ebola yang merebak pada tahun 2014 lalu, Kuba menunjukkan peran aktifnya dengan mengirimkan ratusan tenaga medisnya ke Afrika. Langkah Kuba yang sangat tanggap ini pun tak luput mendapat pujian dari Menlu Amerika Serikat, John Kerry. Kemudian peran positif lainnya ditunjukkan Kuba dengan menjadi pelopor perdamaian dalam konflik Kolombia dan FARC di mana Kuba berlaku sebagai penjamin dalam kesepakatan Kolombia (Miami Herald, 2015). Kuba juga telah menjadi tuan rumah dalam dialog perdamaian Kolombia sejak tahun 2012. Baru-baru ini pun Obama mengapresiasi peran Kuba sebagai tuan rumah dialog Kolombia (Cubanews, 2016). Peran Kuba tersebut sangat berbanding terbalik dengan sikap Kuba di masa lampau. Sebelumnya Kuba dikenal sebagai negara yang seringkali mendukung pemberontakan yang terjadi di

beberapa negara hingga membuat Kuba dimasukkan dalam daftar hitam negara pendukung terorisme oleh Amerika Serikat.

Beberapa perubahan yang terjadi di Kuba serta peran positifnya di dunia internasional menunjukkan bahwa Kuba yang sekarang berbeda dengan Kuba di masa lalu. Kuba memang belum sepenuhnya berubah, namun perubahan-perubahan kecil di Kuba tersebut tak dapat memungkiri fakta bahwa Kuba merupakan negara yang tengah dalam transisi menuju perubahan. Hal ini tentu dapat mendorong terbentuknya persepsi Obama yang positif terhadap Kuba.

Wajar kemudian bila Obama memiliki perbedaan pandang dengan sepuluh presiden Amerika Serikat sebelumnya dalam melihat Kuba, mengingat pengalaman yang dialami Obama dalam menghadapi Kuba juga berbeda. Obama tak lagi menghadapi Fidel Castro, seseorang yang telah menjadikan Kuba sebagai ancaman nyata bagi Amerika Serikat. Sebaliknya yang dihadapi Obama adalah Kuba yang tengah memasuki era baru dibawah pimpinan Raul Castro yang sedang bergerak menuju perubahan.

Faktor Nilai *Engagement* yang Diyakini Obama

Persepsi seseorang seringkali dipengaruhi oleh nilai yang diyakininya, begitu pula dengan persepsi Obama terhadap Kuba. Terbentuknya persepsi Obama terhadap Kuba dipengaruhi oleh nilai yang diyakininya di mana nilai tersebut dapat dilihat dari latar belakang dan pengalaman hidup Obama.

Pengaruh Latar Belakang Obama

Obama merupakan sosok presiden yang memiliki segudang pengalaman dalam berinteraksi dengan berbagai macam orang dan memiliki pengalaman hidup berpindah dari satu tempat ke tempat lain. Obama merupakan sosok yang berasal dari keluarga yang multiras. Ibunya merupakan seorang warga Amerika berkulit putih dan ayahnya adalah seorang warga kulit hitam berkebangsaan Kenya. Tak hanya itu, Obama juga memiliki seorang ayah tiri berkebangsaan Indonesia. Setelah bercerai dengan ayah Obama, ibunya kembali menikah dengan seorang mahasiswa asing asal Indonesia. Pernikahan ibunya tersebut, membuat Obama menghabiskan sebagian masa kecilnya di Indonesia sebelum akhirnya ia kembali dikirim ke Hawaii untuk tinggal bersama kakek-neneknya karena masalah pendidikan

Latar belakang keluarganya yang multikultur tersebut membuat Obama menjadi sosok yang cukup terbuka dengan adanya perbedaan. Belum lagi pengalamannya ketika hidup di Hawaii semakin menambah pengalamannya bersinggungan dengan multikulturalisme. Hawaii dikenal sebagai *melting pot* banyak orang dari berbagai macam suku bangsa termasuk orang-orang dari

Filipina, penduduk asli Hawaii, Jepang, Samoa dan keturunan asli Eropa. Uniknya, di Hawaii tidak ada etnis yang menjadi mayoritas dan Hawaii tercatat memiliki persentase tertinggi penduduk multiras Amerika (Huffingtonpost, 2015). Semasa di Hawaii, Obama melanjutkan sekolah di Punahou School yang memiliki 3600 murid dengan berbagai macam latar belakang, yang terdiri dari percampuran orang-orang Polinesia, Asia, Eropa, dan budaya lainnya (Washington Post, 2007). Di sekolah itu pula, Obama banyak belajar tentang multikulturalisme karena sekolahnya tersebut memang menekankan multikulturalisme dalam kurikulumnya (Holmes, 2012). Kehidupan Obama di Hawaii sedikit banyak telah mempengaruhi terbentuknya karakter Obama dan cara pandang Obama terhadap dunia. Obama mengatakan bahwa pengalamannya hidup di Hawaii telah menjadi bagian dari pandangan dunianya dan nilai-nilai yang ia pegang selama ini. Seperti dilansir dari Huffingtonpost (2015), Obama menuliskan: *“The opportunity that Hawaii offered —to experience a variety of cultures in a climate of mutual respect — became an integral part of my world view, and a basis for the values that I hold most dear.”*

Di samping itu, Obama memiliki pengalaman bekerja selama tiga tahun sebagai seorang *community organizer* di Chicago setelah lulus dari Universitas Colombia. Selama menjadi *community organizer*, Obama banyak belajar mengenai teknik mengorganisir dan memobilisasi masyarakat (Kloppenber, 2011). Pengalamannya sebagai *community organizer* membuatnya menjadi sosok yang mampu untuk menyatukan perbedaan. Sebagai *community organizer* ia terbiasa dalam mengorganisir orang-orang dengan berbagai latar belakang dan kepentingan yang berbeda.

Dengan latar belakang keluarganya yang multiras serta pengalaman hidup dalam lingkungan yang multikultur, membuat Obama menjadi sosok yang cukup toleran terhadap adanya perbedaan. Pengalamannya sebagai *community organizer* juga memberikannya pandangan bahwa suatu perbedaan pandangan, tingkah laku, atau sikap adalah sesuatu yang dapat dikelola dan bukan menjadi suatu hambatan dalam berinteraksi. Obama selalu memandang bahwa perbedaan dapat dijumpai dengan adanya kepentingan bersama serta rasa saling menghormati. Pandangan atau nilai inilah yang menjadi dasar acuan bagi tindakan-tindakan Obama.

Kebijakan Engagement Obama

Latar belakang dan pengalaman Obama memiliki pengaruh terhadap sejumlah kebijakan Obama saat menjadi presiden, terutama kebijakan luar negerinya. Sejak awal masa pemerintahannya, Obama telah menetapkan pendekatan politik luar negeri yang jauh berbeda dengan pendahulunya, George

W. Bush. Berbeda dengan Bush yang cenderung bertindak secara unilateral dan mengedepankan tindakan militer dalam kebijakan luar negerinya, kebijakan luar negeri Obama cenderung menggunakan pendekatan *soft diplomacy*, yaitu menekankan pada strategi *engagement*. Dengan prinsip *engagement* Obama tak segan untuk mengedepankan dialog dan merangkul musuh-musuh Amerika Serikat sekalipun. Obama meyakini bahwa *engagement* merupakan pendekatan terbaik dalam menghadapi musuh-musuh Amerika Serikat.

Arah politik luar negeri Obama tersebut secara tersirat ditunjukkan dalam pidato perdananya di Majelis Umum PBB. Obama menekankan pada pendekatan baru yang ia sebut sebagai *a new era of engagement*. Berikut potongan pidato Obama yang disampaikan di depan Majelis Umum PBB:

“In this hall, we come from many places, but we share a common future. No longer do we have the luxury of indulging our differences to the exclusion of the work that we must do together. I have carried this message from London to Ankara; from Port of Spain to Moscow; from Accra to Cairo; and it is what I will speak about today -- because the time has come for the world to move in a new direction. We must embrace a new era of engagement based on mutual interest and mutual respect, and our work must begin now.” (White House, 2009)

Pendekatan politik luar negeri Obama dengan prinsip *engagement* dapat dilihat melalui kebijakannya terhadap sejumlah isu di antaranya, yaitu kebijakan Obama terhadap tumbuhnya kekuatan baru Cina. Dengan semakin menguatnya Cina, rivalitas Amerika Serikat dan Cina pun turut meningkat. Namun rivalitas tersebut tidak membuat Amerika Serikat kemudian memusuhi Cina, justru sebaliknya Amerika Serikat ingin merangkul Cina. Hal tersebut salah satunya ditunjukkan dengan diajaknya Cina bergabung ke dalam *Trans-Pacific Partnership* (TPP), sebuah blok perdagangan bebas yang beranggotakan negara-negara Asia Pasifik. Kemudian kebijakan Obama terhadap isu nuklir Iran. Dibandingkan mengedepankan tindakan militer serta memperketat pemberian sanksi dalam menekan aktivitas nuklir Iran, Obama cenderung memilih untuk menekankan pada upaya dialog. Obama tampak berkomitmen untuk menyelesaikan persoalan krisis nuklir Iran dengan membangun pemahaman bersama atas kepentingan masing-masing pihak. Meski melihat pengembangan nuklir Iran sebagai ancaman, namun Obama mencoba untuk memahami tujuan nuklir Iran untuk tujuan damai.

Dari kebijakan-kebijakan Obama tersebut kita dapat melihat bahwa Obama berupaya untuk tetap merangkul negara-negara yang memiliki perbedaan pandang dan yang cenderung bertentangan dengan Amerika Serikat. Ia mencoba untuk terbuka terhadap perbedaan yang ada dengan melakukan pendekatan *engagement*. Obama berupaya untuk menjembatani perbedaan yang ada dengan menjalin hubungan yang didasarkan pada kepentingan bersama dan rasa saling menghormati. Pendekatan Obama ini merefleksikan nilai-nilai yang ia pegang, yang ia peroleh dari pengalaman hidupnya. Pengalaman hidupnya yang sering bersinggungan dengan multikulturalisme, membuat Obama lebih dapat menghargai adanya perbedaan pandang. Sedangkan tindakan Obama mengedepankan dialog dan mencoba menyatukan perbedaan merupakan refleksi dari pengalamannya sebagai *community organizer*. Nilai-nilai inilah yang kemudian mendorong Obama untuk melakukan pendekatan *engagement* dengan Kuba

Sama halnya dengan Iran, Obama sejak awal pemerintahannya telah menyatakan keinginannya untuk melakukan pendekatan baru dengan Kuba. Obama memandang *engagement* lebih baik dibandingkan kebijakan isolasi dalam mencapai kepentingan Amerika Serikat. Ia menilai bahwa kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba selama hampir lima dekade telah mengalami kegagalan. Terbukti kebijakan Amerika Serikat selama ini tidak pernah membawa perubahan pada Kuba dan tidak pernah mencapai tujuan utamanya.

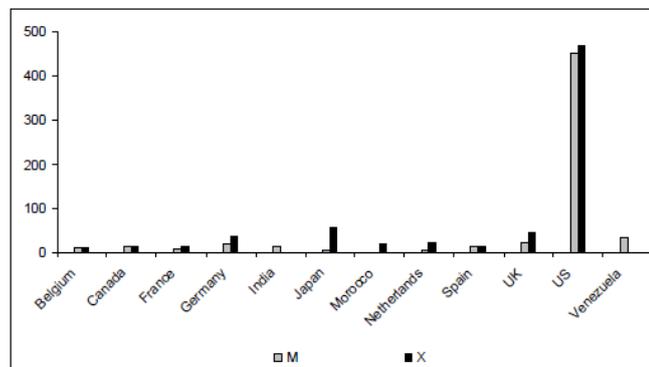
Adanya prinsip *engagement* telah membentuk persepsi Obama bahwa Kuba seharusnya tak lagi dipandang sebagai ancaman atau musuh yang harus dihindari, tetapi dilihat sebagai sebuah peluang. Perbedaan pandang antara Amerika Serikat dan Kuba bukanlah ancaman bagi Amerika Serikat atau hambatan bagi keduanya untuk menjalin hubungan baik, seperti yang selalu dipermasalahkan selama ini, yaitu bahwa untuk menormalisasi hubungan dengan Amerika Serikat, Kuba harus mengubah sistem pemerintahannya menjadi demokrasi. Obama menyadari bahwa terdapat perbedaan pandang antara kedua negara yang mungkin akan sangat sulit disatukan, namun Obama memilih untuk menjembatani perbedaan tersebut dengan menjalin hubungan yang didasarkan pada kepentingan bersama.

Di samping itu, sekarang ini dunia tak lagi berada dalam era Perang Dingin semakin memperkuat persepsi bahwa Kuba bukan lagi suatu ancaman. Kebencian Amerika Serikat terhadap Kuba berawal dari Kuba yang berubah haluan menjadi komunis di masa Perang Dingin. Saat itu, semua negara berhaluan komunis adalah ancaman dan musuh bagi Amerika Serikat. Sekarang ini Perang Dingin telah usai. Amerika Serikat bahkan telah memiliki hubungan diplomatik dengan sejumlah negara komunis, seperti Cina, Rusia, dan Vietnam. Tidak menutup kemungkinan fakta ini semakin memperkuat keyakinan Obama

bahwa kebijakan *engagement* terhadap Kuba lebih baik dibandingkan dengan kebijakan isolasi.

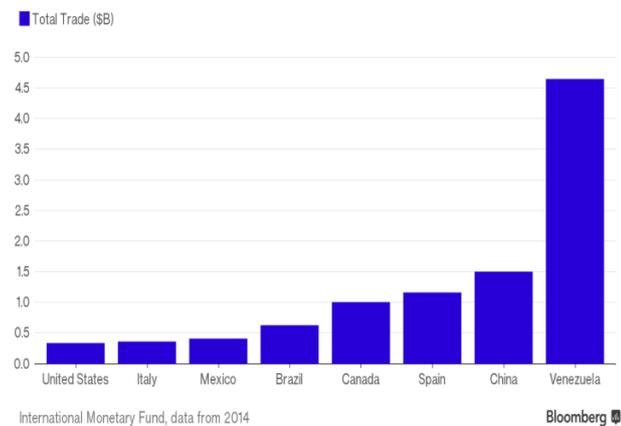
Prinsip *engagement* turut mendorong persepsi Obama untuk melihat Kuba sebagai mitra. Dengan sejumlah perubahan yang terjadi di Kuba tentunya Kuba dapat dilihat sebagai suatu negara yang dapat dijadikan mitra dalam mencapai kepentingan Amerika Serikat. Salah satunya, yakni Kuba dapat kembali menjadi mitra dagang Amerika Serikat seperti di masa lalu sebelum revolusi Kuba terjadi. Sebelum terjadinya pemutusan hubungan diplomatik dan diberlakukannya embargo, Kuba merupakan pasar terbesar ke tujuh bagi eksportir Amerika Serikat terutama untuk produk pertanian dan dengan letak geografis yang hanya berjarak 90 mil, Kuba pada dasarnya merupakan pasar alami bagi Amerika Serikat (U.S. Chamber of Commerce, 2015). Kebijakan embargo telah membuat Amerika Serikat kehilangan partner dagang potensialnya. Sementara Amerika Serikat mempertahankan kebijakannya, banyak negara lain mengambil kesempatan melakukan perdagangan dengan Kuba.

Gambar 4.1. Pre-Embargo Cuban Trade Partners, 1957



Sumber: (Copeland, Jolly, & Thompson, 2011)

Gambar 4.2. Cuba's Biggest Trading Partners



Sumber: (Fieser & Dorning, 2016)

Dari kedua tabel di atas dapat kita lihat bagaimana posisi Amerika Serikat sebagai partner dagang Kuba digantikan oleh negara lain. Sebelum embargo diberlakukan, Amerika Serikat merupakan partner dagang terbesar bagi Kuba. Namun karena embargo yang diberlakukan Amerika Serikat, posisi tersebut diambil alih oleh Venezuela. Bahkan Cina dan Spanyol yang letaknya sangat jauh dari kuba menempati posisi kedua dan ketiga sebagai partner dagang terbesar Kuba. Melihat dari segi letak geografis seharusnya Amerika Serikat memiliki kesempatan lebih besar menjadi partner dagang Kuba. Reformasi ekonomi yang dilakukan Kuba juga dapat membuat Kuba menjadi lahan investasi baru bagi investor Amerika Serikat. Terlebih Kuba sedang gencar menarik investor asing untuk berinvestasi pada 246 proyek pembangunannya. Hal ini tentunya akan menjadi kesempatan bagi para investor Amerika Serikat untuk berinvestasi di Kuba.

Selain itu, Kuba juga dapat menjadi mitra Amerika Serikat dalam mengatasi persoalan keamanan, salah satunya mengatasi peredaran narkoba. Kuba telah lama dikenal sebagai negara yang sangat tegas terhadap peredaran narkoba. Berdasarkan laporan *Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs* tahun 2014 (U.S. Department of State, 2014), meski wilayah Kuba berada di antara beberapa wilayah yang menjadi eksportir terbesar obat-obatan terlarang di wilayah Karibia dan sekitarnya, namun Kuba secara efektif mampu mengurangi pasokan narkoba dan menghalau para penyelundup masuk ke wilayahnya. Pada tahun 2013, Kuba dilaporkan telah memberikan sanksi kepada 628 orang yang diduga terlibat dengan narkoba dan 237 di antaranya menerima hukuman enam sampai sepuluh tahun penjara. Dilaporkan bahwa Kuba terus menyediakan informasi mengenai kapal-kapal yang melintas di wilayahnya dan secara aktif memberikan pemberitahuan terkait upaya penyelundupan narkoba

pada Amerika Serikat. Ketangkasan Kuba dalam mencegah penyelundupan narkoba membuat Kuba menjadi mitra yang potensial bagi Amerika Serikat dalam mengurangi masuknya peredaran narkoba ke wilayah Amerika Serikat. Keduanya memang telah bekerjasama dalam menangani persoalan peredaran narkoba, namun kerjasama tersebut sangat terbatas karena hubungan buruk keduanya. Hubungan buruk keduanya membuat Amerika Serikat tidak menyediakan dana atau bantuan bagi Kuba untuk mengatasi peredaran narkoba seperti yang diberikan pada negara lain. Hal ini tentu akan menghambat keduanya untuk meningkatkan kerjasama.

KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat untuk menormalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba dipengaruhi oleh adanya faktor perubahan persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba. Perubahan persepsi tersebut dipengaruhi oleh persepsi Obama terhadap Kuba yang berbeda dengan persepsi sepuluh presiden Amerika Serikat sebelumnya. Terbentuknya persepsi Obama setidaknya dapat dilihat dari dua faktor. Pertama, faktor persepsi yang dihasilkan dari eksternal, yaitu perubahan yang terjadi di Kuba. Kedua, persepsi yang muncul dari internal, yaitu nilai yang diyakini Obama.

Perubahan rezim yang terjadi di Kuba turut diikuti oleh sejumlah perubahan positif di Kuba. Hal ini menciptakan pengalaman yang berbeda bagi Obama dalam menghadapi Kuba. Selama lima dekade, presiden-presiden Amerika Serikat terus dihadapkan dengan rezim Fidel Castro yang memiliki kebijakan-kebijakan anti-Amerika. Dengan kebijakan anti-Amerikanya, Fidel membuat Kuba seringkali menjadi ancaman bagi kepentingan-kepentingan Amerika Serikat. Pada masa pemerintahan Obama, ia tak lagi berhadapan dengan rezim Fidel. Obama menghadapi rezim baru Kuba, Raul Castro yang telah membawa sejumlah perubahan di Kuba serta dikenal lebih pragmatis dibanding Fidel. Adanya perbedaan pengalaman dalam menghadapi Kuba membuat persepsi Obama berbeda pula dengan persepsi presiden Amerika Serikat sebelumnya. Obama memandang bahwa Kuba bukan lagi ancaman bagi Amerika Serikat.

Di sisi lain, nilai *engagement* yang diyakini Obama mendorong persepsi Obama untuk tidak memandang Kuba sebagai ancaman atau musuh yang harus dihindari, tetapi sebagai sebuah negara yang dapat menjadi mitra kerjasama. Dalam menghadapi Kuba, Obama meyakini bahwa kebijakan *engagement* lebih baik dalam mencapai kepentingan Amerika Serikat dibandingkan dengan kebijakan isolasi. Nilai yang diyakini Obama ini tumbuh dari latar belakang

pengalaman hidup Obama. Latar belakang Obama yang seringkali bersinggungan dengan multikulturalisme membuat Obama menjadi lebih toleran terhadap perbedaan dan pengalamannya sebagai community organizer memberikannya pandangan bahwa suatu perbedaan pandangan, tingkah laku, atau sikap adalah sesuatu yang dapat dikelola dan bukan menjadi suatu hambatan dalam berinteraksi.

REFERENSI

Buku

- Brenner, P. (1988). *From Confrontation to Negotiation : U.S. Relations with Cuba*. Colorado: Westview Press.
- Dougherty, J. E., & Pfaltzgraff JR., R. L. (2014). *Teori-Teori Hubungan Internasional : Sebuah Survai Komprehensif Terjemahan*. Yogyakarta: LP3M UMY.
- Franklin, J. (1992). *Cuba and the United States: A Chronological History*. New York: Ocean Press.
- Holmes, D. L. (2012). *The Faiths of the Postwar Presidents: From Truman to Obama*. Athens: University of Georgia Press.
- Holsti, K. (1988). *Politik Internasional Kerangka Untuk Analisis Ed. IV Jilid 2 Terjemahan*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Kloppenber, J. T. (2011). *Reading Obama: Dreams, Hope, and the American Political Tradition*. Princeton: Princeton University Press.
- Krisna, D. (1993). *Kamus Politik Internasional*. Jakarta: Grasindo.
- LeoGrande, W. M., & Kornbluh, P. (2015). *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations between Washington and Havana*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Luis, J. G. (Penyunt.). (2008). *Cuban Revolution Reader: A Documentary History of Fidel Castro's Revolution*. New York: Ocean Press.
- Mas'oed, M. (1989). *Studi Hubungan Internasional Tingkat Analisis dan Teorisasi*. Yogyakarta: PAU-SS UGM.
- McClelland, C. A. (1986). *Ilmu Hubungan Inernasional Teori dan Sistem*. Jakarta: CV. Rajawali.
- Molineu, H. (1986). *U.S. Policy Toward Latin America : From Regionalism to*

Globalism. Colorado: Westview Press.

Pambudi, A. (2007). *Fidel Castro : 60 Tahun Menentang Amerika*. Yogyakarta: Penerbit Narasi.

Perwita, A. A., & Yani, Y. M. (2011). *Pengantar Ilmu Hubungan Internasional*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.

Plano, J. C., & Olton, R. (1969). *The International Relations Dictionary*. Holt, Rinehart and Winston INC.

Pratt, J. W. (1965). *A History of United States Foreign Policy: Second Edition*. New Jersey: Prentice Hall.

Slee, C. (2008). *Cuba: How the Workers & Peasants Made the Revolution*. Australia: Resistance Book.

Spanier, J. (1988). *American Foreign Policy Since World War II: Eleventh Edition*. United States of America: CQ Press.

Jurnal

Copeland, C., Jolly, C., & Thompson, H. (2011). The History and Potential of Trade between Cuba and the US. *Journal of Economics and Business*, 2 (3), 163-174.

Domínguez, J. I. (1994). U. S. Policy toward Cuba in the 1980s and 1990s. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 533, 165-176.

Holsti, O. R. (1962). The Belief System and National Images: A Case Study. *The Journal of Conflict Resolution*, 6 (3), 244-252.

Morley, M. H. (1984). The United States and the Global Economic Blockade of Cuba: A Study in Political Pressures on. *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique*, 17, 25-48.

Ondrejcsák, R. (2009). American Foreign and Security Policy Under Barack Obama: Change and Continuity. *Panorama of Global Security Environment*, 147-162.

Platt, T. (1988). The United States, Cuba, And the New Cold War. *Social Justice*, 15 (2), 4-21

Prevost, G. (2007). Fidel Castro and the Cuban Revolution. *Headwaters: The Faculty Journal of the College of Saint Benedict and Saint John's University*, 24, 19-33.

Vanderbush, W., & Haney, P. J. (1999). Policy Toward Cuba in the Clinton Administration. *Political Science Quarterly*, 114 (3), 387-408.

Whitney, R. (2000). The Architect of the Cuban State: Fulgencio Batista and Populism in Cuba, 1937-1940. *Journal of Latin American Studies*, 435-459.

Laporan Publikasi

Amnesty International. (2009). *The US Embargo Againsts Cuba: Its Impact on Economic and Social Rights*. London: Amnesty International Publications. Diunduh 16 Januari 2016, dari <http://www.amnestyusa.org/pdfs/amr250072009eng.pdf>

Feinberg, R. E. (2012). *The New Cuban: What Roles for Foreign Investment?* Latin America Initiative at Brookings. Diunduh 11 Maret 2016, dari <http://www.brookings.edu/~media/research/files/papers/2012/12/cuba-economy-feinberg/cuba-economy-feinberg-9.pdf>

Grabendorff, W. (2014). *Cuba: Reforming The Economy and Opening Society*. NOREF: Norwegian Peacebuilding Resource Center. Diunduh 11 Maret 2016, dari http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/application/25ef20445d5fb1be791e56ab6e01e303.pdf

Lord, K. M., & Lynch, M. (2010, Juni). *America's Extended Hand: Assessing the Obama Administration's Global Engagement Strategy*. Dipetik Maret 16, 2016, dari Center for New American Security: http://www.cnas.org/files/documents/publications/CNAS_America's%20Extended%20Hand_Lord%20Lynch.pdf

Mason, W., & Kimmerling, S. J. (1996). Diunduh 22 Januari 2016, dari ASCE (Association For The Study of The Cuban Economy): <http://www.ascecuba.org/c/wp-content/uploads/2014/09/v08-29mason.pdf>

Portfolio of Opportunities For Foreign Investment. (2014). Diunduh dari 20 Maret 2016, dari <http://www.caribbean-council.org/wp-content/uploads/2014/11/Cuba-foreign-investment-projects-Nov-2014-official.pdf>

Sullivan, M. P. (2003). *Cuba: Issues for the 108th Congress*. Congressional Research Service: The Library of Congress. Diunduh 22 Januari 2016, dari <http://www.iwar.org.uk/news-archive/crs/21125.pdf>

Sullivan, M. P. (2014). *Cuba: U.S. Policy and Issues for the 113th Congress*.

Congressional Research Service. Diunduh 28 Maret 2016, dari <http://fpc.state.gov/documents/organization/221764.pdf>

Tvevad, J. (2015). *Cuba, the USA and the EU: Forging Closer Ties, Looking to the Future*. Policy Department, Directorate-General for External Policies. Belgium: European Parliament. Diunduh 25 Januari 2016, dari [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549075/EXP_O_IDA\(2015\)549075_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/549075/EXP_O_IDA(2015)549075_EN.pdf)

U.S. Chamber of Commerce. (2015). *Comments on the Economic Effects of U.S. Restrictions on Trade with and Travel to Cuba*. Washington DC: U.S. Chamber of Commerce. Diunduh 20 Februari 2016, dari https://www.uschamber.com/sites/default/files/u.s._chamber_submission_for_the_record_for_usitc_investigation_no._332-552.pdf

Website

CNN. (2012, Juli 26). *Raul Castro Again Says Cuba Willing to Talk With U.S.* (P. Oppmann, Penyunting) Dipetik Maret 28, 2016, dari CNN: <http://edition.cnn.com/2012/07/26/world/americas/cuba-us-talks/>

Cubanews. (2016, Januari 25). *Barack Obama Stresses Cuba Role in Colombian Peace Talks*. Dipetik Maret 13, 2016, dari Cuban News Agency: <http://www.cubanews.acn.cu/world/4399-barack-obama-stresses-cuba-role-in-colombian-peace-talks>

Fieser, E., & Dorning, M. (2016, Maret 18). *Where Obama Sees Opportunity in Cuba, U.S. Companies See Hurdles*. Dipetik Maret 22, 2016, dari Bloomberg Politics: <http://www.bloomberg.com/politics/articles/2016-03-18/where-obama-sees-opportunity-in-cuba-u-s-companies-see-hurdles>

Huffingtonpost. (2015, Desember 19). *Why You Can't Understand Obama Until You Understand Hawaii*. (C. Fox, Penyunting) Dipetik Maret 26, 2016, dari Huffpost Politics: http://www.huffingtonpost.com/entry/why-you-cant-understand-obama-until-you-understand-hawaii_us_56746a43e4b0b958f6569d20

KBRI Havana. (2012, November). *Beranda: Cuba*. Dipetik Maret 12, 2016, dari Kementerian Luar Negeri Web Site: <http://www.kemlu.go.id/havana/id/Pages/Cuba.aspx>

Miami Herald. (2015, September 23). *Colombia's President Santos, FARC Announce Peace Deal Close*. (J. Wyss, Penyunting) Dipetik Maret 13, 2016, dari Miami Herald: <http://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/colombia/article36341892.html>

- New York Times. (2008, Desember 6). *Raúl Castro Gives Signals That Cuba Will Change*. (J. C. McKinley, Penyunting) Dipetik Maret 13, 2016, dari New York Times: http://www.nytimes.com/2008/02/26/world/americas/26iht-cuba.5.10447099.html?pagewanted=all&_r=0&module=ArrowsNav&contentCollection=Americas&action=keypress®ion=FixedLeft&pgtype=article
- Renwick, D. (2015, Agustus 4). *Council on Foreign Relations*. Dipetik Oktober 15, 2015, dari Council on Foreign Relations Web site: <http://www.cfr.org/cuba/us-cuba-relations/p11113>
- Republika. (2014, Juni 2). *Kuba Bereksperimen Membuka Pasar Pertanian Terbuka*. Dipetik Maret 12, 2016, dari News Republika: <http://www.republika.co.id/berita/internasional/global/14/06/02/n6ih8t-kuba-bereksperimen-membuka-pasar-pertanian-terbuka>
- Reuters. (2014, Maret 29). *Cuba Approves Law Aimed at Attracting Foreign Investment*. (D. Trotta, Penyunting) Dipetik Maret 28, 2016, dari Reuters: <http://www.reuters.com/article/us-cuba-investment-idUSBREA2S0EJ20140329>
- Tempo.co. (2014, Maret 31). *Tarik Investor, Kuba Beri Keringanan Pajak 8 Tahun*. (N. Rochmi, Penyunting) Dipetik Maret 12, 2016, dari Tempo.co: <https://dunia.tempo.co/read/news/2014/03/31/116566639/tarik-investor-kuba-beri-keringanan-pajak-8-tahun>
- U.S. Department of State. (2014). *International Narcotics Control Strategy Report (INCSR)*. U.S. Department of State.
- VOA Indonesia. (2012, Juni 3). *Raul Castro Upayakan Reformasi Ekonomi Kuba di Usia 81*. Dipetik Maret 12, 2016, dari Voice of America Indonesia: <http://www.voaindonesia.com/content/raul-castro-upayakan-reformasi-ekonomi-kuba-di-usia-81/1146464.html>
- Washington Post. (2007, Februari 6). *Obama Had Multiethnic Existence in Hawaii*. (B. Charlton, Penyunting) Dipetik Maret 26, 2016, dari Washington Post: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2007/02/06/AR2007020600075.html>
- Washingtonpost. (2006, Desember 21). *Cuba's Raul Castro Signals More Openness*. (A. Snow, Penyunting) Dipetik Maret 13, 2016, dari Washingtonpost: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2006/12/21/AR2006122100442.html>
- White House. (2015, April 11). *Remarks by the President in Press Conference*

after the Summit of the Americas. Dipetik Maret 18, 2016, dari The White House: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2015/04/11/remarks-president-press-conference-after-summit-americas>

White House. (2009, September 2003). *Remarks by the President to the United Nations General Assembly*. Dipetik Maret 15, 2016, dari The White House: <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/remarks-president-united-nations-general-assembly>