

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Penulis mengambil judul tersebut, karena merasa tertarik akan kebijakan AS pada era Obama terhadap Kuba. kebijakan tersebut terkesan telah bertolak belakang dengan kebijakan presiden sebelumnya, kebijakan tersebut adalah upaya normalisasi dengan Kuba. Apa sebenarnya kepentingan AS di Kuba sehingga AS melakukan perubahan dalam kebijakannya.

B. Latar Belakang Masalah

Amerika Serikat (untuk selanjutnya akan disingkat dengan AS) adalah salah satu negara yang mampu mendominasi dunia, sehingga AS mampu mempunyai banyak sekutu. Sekutu AS antara lain adalah Kuba, namun sejak terjadinya revolusi social-komunis pada tahun 1959, Kuba adalah musuh Amerika Serikat. Revolusi yang dipimpin oleh Fidel Castro itu mampu menggulingkan Fulgencio Batista, Fulgencio Batista adalah pemimpin Kuba yang dirasa pro terhadap AS. Fidel Castro tidak hanya menggulingkan kepemimpinan Batista, namun ia juga melakukan perubahan kebijakan yang sangat merugikan AS. Perubahan yang dilakukan oleh Fidel Castro antara lain adalah melakukan nasionalisasi aset-aset di Kuba, revormasi dibidang agraria, dan menjalin hubungan dengan Uni Soviet. Dengan hal tersebut maka diketahuilah bahwa

pemerintahan Fidel Castro lebih dekat dengan komunisme, maka AS merasa harus segera mengakhiri pemerintahan Castro.¹

Akibat kebijakan yang diberlakukan oleh Castro untuk AS tersebut AS mengupayakan segala cara untuk mengakhiri hal itu. Pada tanggal 17 Maret 1960 pemerintahan Eisenhower menyetujui saran CIA (*Central Intelligence Agency*) untuk melatih beberapa orang dari pengasingan Kuba untuk menjatuhkan Fidel Castro. Pada tahun yang sama 6 Juli 1960, Eisenhower telah melakukan pembatasan kuota impor gula dan juga mulai melakukan embargo terhadap semua pengiriman ke Kuba kecuali bahan makanan, obat-obatan dan perlengkapan medis. Pada tahun yang sama yaitu 20 Oktober 1960 Embargo terhadap Kuba benar-benar dimulai, ketika Presiden Eisenhower mengumumkan embargo terhadap Kuba di bawah kewenangan Perdagangan dengan Undang-Undang Enemy (TWEA), dan Undang-Undang Kontrol Ekspor.² Di tahun selanjutnya 3 Januari 1961 presiden menghentikan semua hubungan diplomatik dan konsuler dengan pemerintahan Kuba, hal ini adalah balasan dari AS untuk Kuba yang secara tiba-tiba membatasi staf kedutaan AS di Havana.³

Pemerintahan AS telah berganti, dengan terpilihnya John Fitzgerald Kennedy. Maka bergantilah pemerintahan konservatif menjadi pemerintahan yang demokrat, kebijakan yang paling populer yang dilakukan oleh Kennedy adalah "Invasi Teluk Babi". Kebijakan ini telah dirancang dengan sangat rapi oleh

¹Pambudi. A, "*Fidel Castro: 60 Tahun Menentang Amerika*" (Yogyakarta: Narasi, 2007) hal. 125

²Malcheski. Kim, "*The US Embargo Against Cuba: A Violation of International Law*" *Nature Society and Thought* Volume 16, No.4, 2003

<http://search.proquest.com/docview/1829545771/329CEF9F2BB409APQ/2?accountid=38628>

³Pratt. W. Julius, "*A History Of United States Foreign Policy*" (Prentice Hall, 1965), hal. 535

Kuba yang dahulu merupakan sekutu AS bisa kembali sekutu AS. Bukannya malah jatuh ke tangan Uni Soviet yang telah menjelma menjadi musuh bagi mereka. Operasi Teluk Babi akhirnya menjadi operasi kegagalan militer yang amat memalukan bagi pemerintah Amerika Serikat karena bocornya informasi kepada pihak Castro.

Kebijakan selanjutnya yang dilakukan oleh Kennedy adalah penetapan embargo ekonomi terhadap kuba, kebijakan ini merupakan salah satu usaha yang dilakukan oleh Kennedy untuk menekan pemerintahan Castro. Pada saat pemerintahan Eisenhower pembatasan hanya dilakukan pada sektor impor gula, namun pada pemerintahan Kennedy kebijakan tersebut berlaku untuk segala jenis impor (Embargo Total) terhadap Kuba yang dikeluarkan pada tanggal 7 Februari 1962.

Kennedy memperketat diplomatik dan ekonomi di Cuba pada tahun 1963 dengan melarang perjalanan ke atau transaksi keuangan dengan Kuba oleh warga AS, pada bulan Juli ia memerintahkan semua aset Kuba di AS dibekukan,⁴ hal itu diatur dengan tegas oleh Cuban Asset Control Regulations/CACR yang dibentuk oleh Departemen Keuangan yang mengontrol asset luar negeri Office of Foreign Assets Control/OFAC di tahun 1963 sampai 1977. Namun peraturan mengenai hal tersebut berubah-ubah seiring dengan kebijakan luar negeri untuk setiap presidennya.

⁴ Haney, Patrick Jude & Vanderbush, Walt, "*The Cuban Embargo: The Domestic Politic of an America Foreign Policy*", (Pittsburgh: University of Pittsburgh, Digital research Library: 2011), hal. 16

Setelah penetapan Embargo ke Kuba, AS telah mengalami pergantian presiden sebanyak 10 kali. Tidak ada perubahan yang signifikan mengenai hubungan AS-Kuba. Setelah bergantinya pemerintahan Kennedy, pemerintahan AS dilanjutkan antara lain oleh Presiden Lyndon Johnson (1963-1969). Pemerintahan Johnson tidak berbeda dengan kebijakan yang diterapkan oleh Kennedy, yang tetap konsisten melakukan penekanan dan melakukan pencegahan akan adanya Kuba-Kuba lain di belahan bumi⁵. Namun Johnson lebih banyak fokus terhadap Vietnam pada saat itu⁶. Presiden Richard Nixon (1969-1974), Pemerintahan Nixon melakukan tinjauan kebijakan AS-Kuba yang relatif dini dengan mendukung pembaharuan operasi rahasia terhadap Castro⁷. Gerald Ford (1974-1977), tetap melarang adanya hubungan bilateral perdagangan antara AS-Kuba. Jelas tidak ada perubahan dalam hal ini.⁸

Hubungan Kuba-AS sempat menghangat semasa pemerintahan mantan Presiden Jimmy Carter (1977-1981) yang ditandai dengan penerbangan langsung Miami-Havana. "Bulan madu" itu berakhir menyusul larinya 125.000 warga Kuba ke AS dari pelabuhan barat Mariel, Havana, tahun 1980⁹. Hubungan semakin menegang pada 1984, Kuba berlanjut ketika AS dibawah kepemimpinan Ronald

⁵Haney, Patrick Jude & Vanderbush, Walt, "*The Cuban Embargo: The Domestic Politic of an America Foreign Policy*", (Pittsburgh: University of Pittsburgh, Digital research Library: 2011), hal. 19

⁶Miller Center of Public Affairs, University of Virginia. "*Lyndon B. Johnson: Life Before the Presidency*." Accessed November 11, 2016. <http://millercenter.org/president/biography/lbjohnson-life-before-the-presidency>

⁷Haney, Patrick Jude & Vanderbush, Walt, "*The Cuban Embargo: The Domestic Politic of an America Foreign Policy*", (Pittsburgh: University of Pittsburgh, Digital research Library: 2011), hal 21-22

⁸<https://fordlibrarymuseum.gov/library/document/factbook/foreign.htm>

⁹Harian Kompas, *Kuba-AS Siap Dialog*.

<http://nasional.kompas.com/read/2009/04/18/06210589/kuba-as.siap.dialog> diakses: Jumat, 11 November 2016

Reagan (1981-1989) memasukan Kuba kedalam daftar negara sponsor terorisme. AS menuduh Kuba mensponsori kelompok pemberontak Kolombia “Revolutionary Armed of Colombia” dan kelompok separatis Basque di Spanyol.¹⁰ Masuk pada era George Bush I (1989-1993) kebijakan AS-Kuba tidak mengalami perubahan kearah yang lebih baik. Bahkan kebijakan Bush terkesan lebih menegang atau lebih keras dan tegas, Bush benar-benar menjalankan embargo dan memperketat peraturan mengenai pembatasan perjalanan bagi warga AS ke Kuba¹¹. Terdapat penambahan batasan-batasan frekuensi kunjungan, lamanya waktu kunjungan, berat bagasi dan berapa uang yang akan dibawa dan digunakan.

Pada masa pemerintahan Bill Clinton (1993-2001). Bill Clinton menandatangani sebuah kebijakan untuk memperketat embargo ekonomi terhadap Kuba, yang disebut Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act, atau lebih terkenal dengan nama Helms-Burton Act pada 1996¹²”. Setelah Clinton maka terpilihlah kembali George Bush II (2001-2009) dengan kebijakan yang tidak jauh berbeda dengan tetap mengisolasi Kuba.

Setelah AS melakukan oergantian presiden 10 kali, maka pada tahun 2009, terpilihlah Barack Obama menjadi Presiden AS. Dia datang dengan gagasan

¹⁰Anggoro Wahyu, “Kuba Protes Masuk Daftar teroris AS”<http://news.okezone.com/read/2013/05/31/414/815449/kuba-protas-masuk-daftar-teroris-as> diakses 11 November 2016

¹¹Stephanie Hanson, *Artikel U.S. – Cuba Relations*
<http://www.cfr.org/cuba/us-cuba-relations/p1113> diakses tanggal 12 November 2016

¹² *Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996*
<https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/libertad.pdf>

untuk melakukan perubahan terhadap kebijakan luar negeri AS dengan Kuba, dibuktikan pada kampanye pemilihan, dalam kampanyenya Obama terus menyerukan bahwa Obama akan melakukan perubahan kebijakan luar negeri AS terhadap Kuba mengenai perjalanan dan pengiriman uang dari AS ke Kuba. Setelah tiga bulan menjabat. Presiden Obama juga mengatakan kepada para pemimpin Amerika Latin bahwa ia ingin memulai babak baru keterlibatan dan kemitraan yang setara berdasarkan saling menghormati dan kepentingan umum dan nilai-nilai bersama. Secara dramatis, ia berjanji untuk mencari awal baru dengan Kuba.¹⁴

Obama mengakui bahwa embargo perdagangan oleh AS itu telah gagal dan dia mengatakan akan mendesak Kongres untuk mencabutnya, di samping akan menggunakan kewenangan kepresidenannya untuk memajukan hubungan diplomatik dan perjalanan dengan Kuba Seperti yang telah disampaikan Obama dalam pidatonya yaitu “Kita akan mengakhiri pendekatan usang yang selama beberapa dekade gagal memajukan kepentingan kita dan alih-alih kita akan memulai normalisasi hubungan antara kedua negara.”¹⁵

¹³ Onggie. Omie. “*Re-Thinking US Foreign Policy in Southeast Asia: is it Containment Against China or Against Terrorism?*” Volume 1, No.1, 2015 <http://file:///C:/Users/4r1s/Downloads/138-265-1-PB.pdf>

¹⁴ Reid. Michael, “*Obama and Latin America: a Promising Day in The Neighborhood*” Foreign Affairs Vol. 95, No.5 Sept/Oct 2015, 45-53

<http://search.proquest.com/docview/1708207273/6B2CEFFC9F2A4491PQ/4?accountid=38628>

¹⁵ Harian Jurnal Asia, “*AS dan Kuba Normalisasi Hubungan*” (Washington, 19 Desember 2014). <https://www.jurnalasia.com/internasional/as-dan-kuba-normalisasi-hubungan/>

C. Rumusan Masalah

Apa kepentingan Amerika Serikat dalam melakukan normalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba?

D. Kerangka pemikiran

Konsep Kepentingan Nasional

Konsep kepentingan nasional merupakan salah satu konsep paling populer dalam analisa ilmu Hubungan Internasional, baik itu untuk mendeskripsikan, menjelaskan, maupun menganjurkan perilaku internasional. Konsep ini sering dipakai para analis sebagai suatu dasar untuk menjelaskan perilaku suatu Negara.

Menurut Jack C. Plano dan Roy Olton, disebutkan bahwa :

“Kepentingan Nasional adalah tujuan mendasar serta faktor yang paling menentukan, yang memandu para pembuat keputusan dalam merumuskan politik luar negeri. Kepentingan Nasional merupakan konsepsi yang sangat umum, tetapi merupakan unsur yang menjadi kebutuhan yang sangat vital bagi Negara. Unsur itu mencakup kelangsungan hidup bangsa dan Negara, kemerdekaan, keutuhan wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi.”¹⁶

Kepentingan nasional suatu negara timbul akibat terbatasnya sumber daya nasional atau kekuatan nasional, sehingga negara bangsa yang bersangkutan merasa perlu untuk mencari pemenuhan kepentingan nasional keluar dari batas-batas negaranya¹⁷.

Menurut Donald Edwin Nuechterlein, Kepentingan nasional adalah kepentingan yang berfungsi untuk memfasilitasi proses analisis kebijakan luar negeri dan bahkan menghasilkan penilaian yang lebih realistis yang di buat oleh

¹⁶Mas'oed, Mohtar, *“Ilmu Hubungan Internasional : Disiplin dan Metodologi”*, Jakarta : LP3ES, 1990, hlm. 139.

¹⁷Warsito. Tulus, *“Teori-Teori Politik Luar Negri Relevansi dan Keterbatasannya”* (Bigraf Publishing, 1998), hal.29 <http://library.umy.ac.id/katalog.php?opo=lihatDetilKatalog&id=1632>

luar negeri sehingga dalam pengambilan keputusan kebijakan luar negeri, pemerintah dan pemimpin negara mempunyai acuan perhitungan yang jelas tentang risiko, biaya dan keuntungan berdasarkan pada tingkat kepentingan nasionalnya. Selain itu konsep kepentingan nasional juga membantu kita memahami mengapa suatu bangsa-negara memandang dunia berbeda dan akan bereaksi berbeda.¹⁸

Selain itu, berbeda dengan Jack C. Plano dan Roy Olton, Donald Edwin Nuechterlein mengklasifikasikan konsep kepentingan nasional menjadi 4 jenis yaitu:¹⁹

1. *Keentingan Pertahanan "Homeland Defence"*

“Menyangkut kepentingan untuk melindungi warga negaranya serta wilayah dan sistem politiknya dari ancaman negara lain, baik berupa intervensi maupun propaganda”. Untuk kepentingan dalam bidang pertahanan, AS sudah tidak memfokuskan pada hal tersebut. Memang dahulu AS melakukan sanksi embargo terhadap Kuba karena AS merasa Kuba pernah membahayakan keamanan dan kedaulatan AS pada saat krisis misil Kuba, dimana pada saat itu Uni Soviet meletakan rudal-rudal balistiknya ke

¹⁸ Nuechterlein, Donald E. (1976). “*National Interest and Foreign Policy: A Conceptual Framework for Analysis and Decision Making.*” *British Journal of International Studies*, Vol.2, No.3: Hal. 246-266. Diakses dari: http://www.jstor.org/stable/20096778?seq=1#page_scan_tab_contents pada 28 April 2017.

¹⁹ Macnumara, J. S. (2001). *An Illustrative Canadian Strategic Risk Assessment. Canadian Military Journal*, 29. <http://www.journal.forces.gc.ca/vo2/no3/doc/29-34-eng.pdf>

Kuba yang mengarah ke AS, hal itu menimbulkan kekhawatiran bagi AS untuk segera melakukan tindakan. Namun setelah dewan intelejen dan keamanan AS telah merilis bahwa Kuba sudah tidak membahayakan wilayah Amerika termasuk AS. maka atas hal tersebut kepentingan dalam bidang pertahanan tidak digunakan oleh penulis dalam kasus ini.

2. *Kepentingan Ekonomi "Wealth Being"*

"kepentingan negara untuk memperoleh, mempertahankan, ataupun meningkatkan keuntungan ekonomi, yang dilakukan melalui hubungan perekonomian dengan negara lain". Tolak ukur baik buruknya suatu negara tidak hanya dilihat dari kekuatan militernya saja, namun ekonomi juga merupakan hal yang penting untuk melihat baik buruknya suatu negara tersebut. Maka, AS akan melakukan segala cara untuk meningkatkan kualitas perekonomiannya dengan melakukan hubungan dengan negara lain. Dalam meningkatkan kualitas perekonomiannya, suatu negara tidak dapat mengandalkan negaranya saja. Suatu negara membutuhkan negara lain untuk membantu meningkatkan perekonomian negaranya.

Dalam kasus ini, AS melakukan hubungan bilateral dengan Kuba karena AS mempunyai berberapa kepentingan terhadap Kuba untuk meningkatkan perekonomiannya, Kuba adalah negara yang telah diembargo ekonomi oleh AS sejak tahun 1960. AS merasa bahwa Kuba mampu untuk membantu AS meningkatkan perekonomiannya apabila melakukan kerjasama bilateral. Selain itu Kuba dapat membantu AS untuk mencukupi suplay bahan yang AS

Kuba dikarenakan AS merasa bahwa normalisasi akan membawa keuntungan.

3. *Kepentingan Tata Internasional "Favourable World Order"*

“Yaitu kepentingan untuk mewujudkan dan mempertahankan sistem politik dan ekonomi internasional yang menguntungkan bagi negaranya, sehingga rakyat dan badan usahanya dapat beroperasi di luar batas teritorial negara dengan aman”.Paska melakukan embargo ke Kuba dan mengubah haluan ke Timur Tengah karena Tragedi 9/11, AS semakin kehilangan hagemoni nya dikawasan Amerika Latin.Hal tersebut menimbulkan dampak buruk untuk AS. Negara-negara di kawasan Amerika Latin mulai mengecam AS atas tindakan embargo yang dilakukannya.

Maka atas hal tersebut, AS melakukan segala hal untuk mengembalikan hagemoninya, contohnya dengan studi kasus ini yaitu melakukan normalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba. AS melakukan normalisasi karena AS menurut AS dengan melakukan normalisasi akan memberikan berbagai keuntungan. dengan melakukan normalisasi maka AS sedikit demi sedikit akan mengembalikan hagemoninya, akan memudahkan AS dalam melakukan kerjasama bilateral apabila mempunyai hubungan baik dengan Kuba, dan dapat mulai melakukan *Containment Policy* nya kembali.

4. *Kepentingan Idiologi "Promotion of Values"*

"Yaitu kepentingan untuk mempertahankan atau melindungi ideologi negaranya dari ancaman ideologi negara lain". Untuk kepentingan dalam bidang idiologi, AS juga sudah tidak memfokuskan pada hal tersebut. Walaupun dahulu salah satu faktor yang membuat AS melakukan penekanan pada era Fidel Castro dikarenakan Castro yang melakukan revolusi besar-besaran yang bahkan mengarah ke arah komunisme karna melakukan pendekatan terhadap musuh AS yaitu Uni Soviet. Namun paska runtuhnya Uni Soviet, masalah idiologi kini sudah tidak dipermasalahkan lagi, terutama pada saat AS mulau merubah haluan kebijakan luar negerinya yang mengarah ke Timur Tengah untuk melawan gerakan terorisme karena sempat membahayakan AS pada saat Tragedi 9/11. dan atas dasar itulah penulis tidak menggunakan kepentingan dalam bidang idiologi karena sudah tidak menjadi titik fokusnya.

Penulis menggunakan 2 dari 4 klasifikasi kepentingan nasional yang telah di klasifikasikan oleh Donald E Nuecherlein. Kepentingan tersebut adalah kepentingan ekonomi dan kepentingan tatanan internasional. Penulis lebih menggunakan dua kepentingan tersebut dibandingkan dengan kepentingan yang lain, hal ini dikarenakan pada era dewasa ini, dua kepentingan yang lain yaitu kepentingan pertahanan dan idiologi sudah tidak menjadi titik utama fokus dari kepentingan AS dibawah pemerintahan Obama.

E. Hipotesa

Kepentingan Amerika Serikat melakukan normalisasi hubungan diplomasi dengan Kuba adalah:

1. Kepentingan dalam bidang ekonomi.
2. Kepentingan dalam hal tatanan internasional.

F. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan metode telaah pustaka dimana sumber data didapatkan dari menelaah sejumlah literature dari buku-buku, dokumen, jurnal, makalah, artikel, website dan berita yang berkaitan dengan penelitian ini.

G. Tujuan Penelitian

1. Menjelaskan upaya yang dilakukan oleh pemerintahan Barack Obama dalam menormalisasi hubungan diplomatik AS-Kuba .
2. Menambah pengetahuan mengenai hubungan diplomatik AS-Kuba.
3. Membuktikan rumusan masalah dan hipotesa.

H. Jangkauan Penilitan

Penelitian dilakukan pada era Barack Obama periode 2008-2017