

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Amerika Serikat merupakan salah satu negara pemenang Perang Dunia. Keluarnya Amerika Serikat sebagai pemenang perang telah mengantarkan Amerika Serikat menjadi negara superpower dan menjadi pusat kekuatan dunia bersama dengan Uni Soviet. Kedigdayaan Amerika Serikat semakin menguat manakala Uni Soviet runtuh yang kemudian menandai berakhirnya Perang Dingin. Pasca Perang Dingin, Amerika Serikat kemudian muncul menjadi satu-satunya negara superpower di dunia. Amerika Serikat hingga saat ini telah mendominasi berbagai bidang kehidupan, mulai dari politik, ekonomi, hingga militer. Dengan dominasinya di dunia, Amerika Serikat tumbuh menjadi negara yang ekspansionis dan terus berupaya menyebarkan nilai-nilai yang dianutnya, yaitu demokrasi dan kapitalisme ke seluruh penjuru dunia.

Selama ini penyebaran paham demokrasi dan kapitalis ke seluruh dunia telah menjadi tujuan utama dari politik luar negeri Amerika Serikat. Amerika Serikat percaya dengan adanya demokrasi akan tercipta dunia yang lebih aman dan stabil, serta dapat menciptakan kemakmuran di seluruh dunia. Ambisi Amerika Serikat untuk menyebarkan demokrasi di seluruh dunia tersebut, membuat Amerika Serikat terlibat dalam konfrontasi dengan beberapa negara yang tidak memiliki kesamaan pandang dengannya. Salah satunya adalah Kuba.

Kuba merupakan negara kepulauan bekas jajahan Spanyol yang terletak di Karibia dan hanya berjarak 90 mil dari Amerika Serikat. Dengan bantuan Amerika Serikat, Kuba berhasil keluar dari penjajahan Spanyol dan memperoleh kemerdekaannya secara resmi pada tahun 1902. Meski telah menjadi negara yang berdaulat, namun hal tersebut tak membuat Kuba lantas terlepas dari intervensi bangsa asing. Kuba terikat dengan Amandemen Platt yang berisi hak Amerika Serikat untuk tetap melakukan intervensi di Kuba. Dengan ditandatanganinya Amandemen Platt, Amerika Serikat secara perlahan mendominasi perpolitikan dan perekonomian Kuba. Amandement Platt baru dicabut pada tahun 1934, namun hal tersebut tak menghalangi upaya Amerika Serikat untuk tetap menanamkan pengaruhnya di Kuba. Bahkan Amerika Serikat dan Kuba menjadi semakin dekat ketika Kuba berada di bawah rezim Fulgencio Batista. Batista merupakan seorang diktaktor, namun ia dikenal sebagai rezim yang bersahabat dan membantu terhadap kepentingan-kepentingan Amerika Serikat. Oleh karena itu, Amerika Serikat berupaya untuk tetap mendukung rezim represif Batista.

Pemerintahan represif Batista serta dominasi Amerika Serikat telah menciptakan kebencian rakyat Kuba, sehingga mengundang adanya pemberontakan. Rezim Batista akhirnya berhasil ditumbangkan oleh pemberontakan yang dipimpin oleh Fidel Castro pada tahun 1959, yang kemudian dikenal dengan Revolusi Kuba. Fidel pun kemudian mengambil alih kekuasaan. Berada di bawah kepemimpinan Fidel, hubungan Amerika Serikat dan Kuba mengalami ketegangan. Pada awal kepemimpinannya Fidel menerapkan kebijakan-kebijakan yang condong ke arah komunis-sosialis. Fidel melakukan

nasionalisasi terhadap perusahaan-perusahaan Amerika Serikat tanpa kompensasi. Hal ini tentu membuat Amerika Serikat geram. Di samping itu, Kuba juga menunjukkan kedekatan hubungan dengan Uni Soviet. Kedekatan keduanya membuat Amerika Serikat semakin khawatir, terlebih pada masa itu Amerika Serikat dan Uni Soviet sedang terlibat dalam Perang Dingin.

Pada tahun 1961, Amerika Serikat akhirnya memutuskan hubungan diplomatik dengan Kuba. Segala upaya pun ditempuh Amerika Serikat untuk menggulingkan Fidel, salah satunya melalui invasi Teluk Babi pada tahun 1961. Selain itu, Amerika Serikat juga menerapkan embargo ekonomi terhadap Kuba serta melarang wisatawan Amerika Serikat mengunjungi Kuba. Kebijakan ini diterapkan menyusul adanya pernyataan Fidel yang menyatakan bahwa Kuba adalah negara republik sosialis (Pambudi, 2007).

Kuba semakin dipandang sebagai sebuah ancaman terhadap keamanan Amerika Serikat terutama pada saat krisis misil Kuba tahun 1962 (Molineu, 1986). Pada masa itu Fidel menyetujui penempatan rudal-rudal nuklir Uni Soviet di Kuba. Krisis tersebut hampir saja memicu terjadinya perang nuklir antara Amerika Serikat dan Uni Soviet. Berbagai dinamika perseteruan Amerika Serikat-Kuba tersebut kemudian menjadikan dua negara yang bertetangga dekat itu sebagai musuh bebuyutan selama berpuluh-puluh tahun.

Kemudian setelah 47 tahun memimpin Kuba, Fidel Castro akhirnya menyerahkan kursi kepemimpinannya untuk sementara pada adiknya Raul Castro. Lalu baru pada tahun 2008 secara resmi Raul Castro ditunjuk oleh *Cuba's*

National Assembly untuk menjadi presiden baru Kuba. Selang satu tahun kemudian, Amerika Serikat juga mengalami pergantian presiden dari George W. Bush ke Barack Obama. Hubungan Amerika Serikat dan Kuba di bawah dua pemimpin 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. Obama bahkan mencabut pembatasan perjalanan dan pengiriman uang oleh orang Kuba-Amerika ke Kuba (Antaraneews, 2009).

Pada Desember 2014 lalu, Obama dan Raul Castro mengumumkan akan melakukan normalisasi hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Kuba. Kesepakatan ini tercapai setelah ada pembicaraan rahasia antara Amerika Serikat AS dan Kuba selama 18 bulan yang difasilitasi oleh Paus Fransiskus (Renwick, 2015). Dalam menindaklanjuti rencana normalisasi hubungan diplomatik Amerika Serikat-Kuba, keduanya melakukan kesepakatan-kesepakatan bersama seperti pertukaran tahanan serta penghapusan Kuba dari daftar negara sponsor teroris. Hingga pada akhirnya normalisasi hubungan diplomatik Amerika Serikat-Kuba terwujud yang ditandai dengan dibukanya kantor kedutaan besar di masing-masing negara pada tahun 2015 ini.

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. Fakta bahwa telah ada upaya dialog perbaikan hubungan antara Amerika Serikat-Kuba semenjak era Presiden Carter, namun sampai Amerika Serikat telah berganti presiden sebanyak 10 kali upaya tersebut tak kunjung membuahkan hasil, membuat topik ini semakin menarik untuk diteliti. Hal inilah yang kemudian mendorong penulis untuk menganalisa faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis merumuskan pertanyaan rumusan masalah, yaitu : **Mengapa Amerika Serikat menormalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba pada tahun 2014?**

C. Kerangka Pemikiran

Untuk menjawab pertanyaan rumusan masalah **Mengapa Amerika Serikat menormalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba pada tahun 2014?**, penulis menggunakan teori persepsi.

1. Konsep Kebijakan Luar Negeri

Menurut Jack C. Plano dan Roy Olton (Plano & Olton, 1969, hal. 127), kebijakan luar negeri adalah:

“A strategy or planned course of action developed by the decision makers of a state vis a vis other state or international entities aimed at achieving specific goals defined in terms of national interest.” (Strategi atau rencana tindakan yang dikembangkan oleh para pembuat keputusan suatu negara untuk menghadapi negara lain atau entitas internasional yang bertujuan untuk mencapai kepentingan nasional).

Amerika Serikat dan Kuba sebagai suatu negara-bangsa yang memiliki kedekatan secara geografis pasti memiliki ketertarikan kepentingan satu sama lain. Kepentingan Amerika Serikat terhadap Kuba diwujudkan melalui kebijakan-kebijakan luar negerinya terhadap Kuba. Selama lebih dari lima dekade Amerika Serikat selalu menerapkan kebijakan isolasi terhadap Kuba. Namun kebijakan luar negerinya tersebut kini dinilai telah gagal. Sehingga pada tahun 2014 lalu, Amerika Serikat memutuskan untuk mengubah strateginya dengan melakukan normalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba.

Pengertian normalisasi sendiri menurut Kamus Politik Internasional (Krisna, 1993, hal. 111), adalah:

“Tindakan yang dilakukan untuk mengembalikan hubungan antarnegara kepada hubungan yang normal atau usaha untuk membuka kembali hubungan antarnegara yang semula telah diputuskan.”

Suatu negara dalam merumuskan kebijakan luar negerinya dipengaruhi oleh banyak faktor. Menurut Rosenau sumber-sumber utama yang menjadi input perumusan kebijakan luar negeri (Perwita & Yani, 2011), yaitu :

- a) Sumber sistemik merupakan sumber yang berasal dari lingkungan eksternal, yaitu struktur hubungan antar negara-negara besar, pola-pola aliansi negara-negara yang terbentuk, dan faktor situasional eksternal yang dapat berupa isu area atau krisis.
- b) Sumber masyarakat, merupakan sumber yang berasal dari lingkungan internal, seperti faktor kebudayaan dan sejarah (nilai, norma, tradisi, dan pengalaman masa lalu), pembangunan ekonomi, struktur sosial, perubahan opini publik.
- c) Sumber pemerintahan, merupakan sumber internal yang menjelaskan tentang pertanggungjawaban politik (pemilu, kompetisi partai) dan struktur dalam pemerintahan.
- d) Sumber idiosinkratik, merupakan sumber internal yang melihat nilai-nilai pengalaman, bakat, serta kepribadian elit politik yang mempengaruhi persepsi kalkulasi, dan perilaku mereka terhadap kebijakan luar negeri. Persepsi elit politik tentang keadaan alamiah dari arena internasional dan tujuan nasional yang ingin dicapai juga termasuk.

Dalam bukunya, Perwita dan Yani juga menyebutkan bahwa peranan kepemimpinan, persepsi, dan sistem kepercayaan para pembuat keputusan

merupakan faktor penting dalam menganalisa pilihan-pilihan kebijakan luar negeri suatu negara (Perwita & Yani, 2011).

Berdasarkan sumber-sumber kebijakan luar negeri yang telah disebutkan di atas, dalam kebijakan luar negeri Amerika Serikat menormalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba penulis melihat adanya faktor persepsi dari pembuat keputusan Amerika Serikat yang kemudian mempengaruhi pengambilan keputusan kebijakan luar negeri Amerika Serikat.

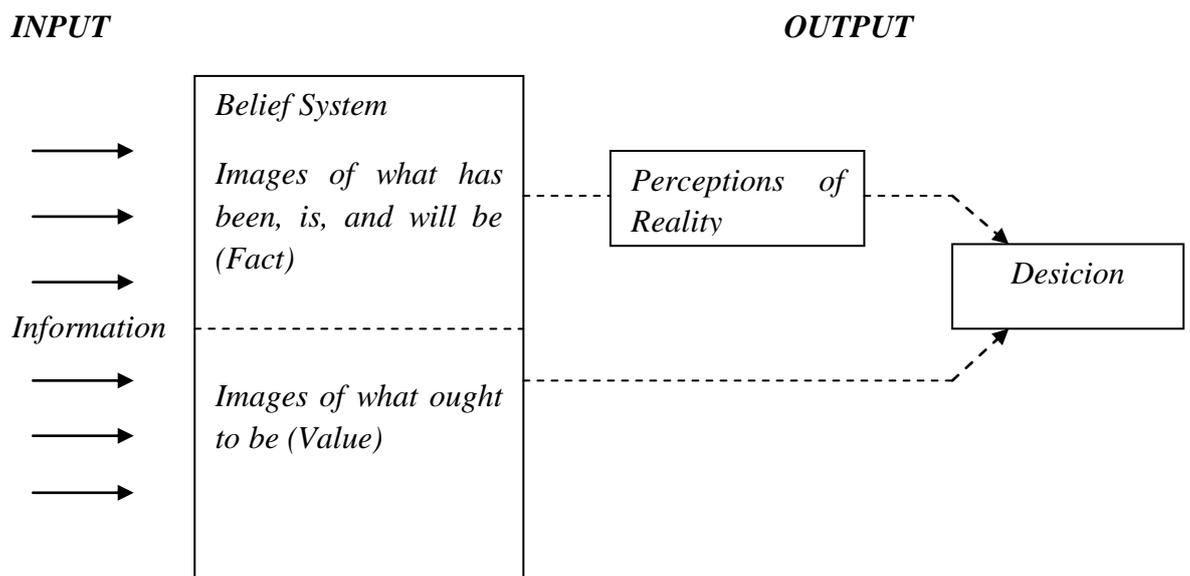
2. Teori Persepsi

Menurut sebagian besar teoritikus pengambilan keputusan, persepsi para pembuat keputusan menempati posisi sentral dalam penentuan pembuatan keputusan (Dougherty & Pfaltzgraff JR., 2014). Mohtar Mas'oe'd dalam bukunya menjelaskan bahwa persepsi seorang individu dapat menentukan perilaku internasionalnya. Untuk itu dalam menganalisa kebijakan luar negeri suatu negara diperlukan pemahaman mengenai perilaku pemimpinnya. Hal ini didasarkan pada asumsi bahwa yang melakukan tindakan bukanlah negara-bangsa, melainkan para pemimpinnya. Di samping itu keterlibatan seseorang tertentu dalam situasi menimbulkan akibat yang berbeda karena individu yang satu dengan yang lain berbeda. Seorang individu melakukan tindakan berdasarkan apa yang mereka ketahui. Reaksi atau tanggapan seseorang terhadap sebuah situasi tergantung pada bagaimana ia melakukan penafsiran terhadap situasi tersebut. Perbedaan cara orang dalam memandang suatu "kenyataan" akan menimbulkan perilaku manusia yang berbeda pula. Persepsi individu juga bersifat

dinamis sehingga seringkali persepsi individu dapat berubah (Mas'ood, 1989). Snyder, Bruck, dan Sapin juga menekankan pentingnya arti persepsi keadaan oleh para pelaku sebagai dasar orientasi pengambilan keputusan (McClelland, 1986).

Ole R. Holsti membuat diagram yang menggambarkan hubungan antara citra, sistem keyakinan, dan persepsi dengan pembuatan keputusan luar negeri. Berikut diagram yang dibuat Holsti:

Gambar 1. 1 *The Dual Relationship Between Belief System and Decision Making*



Sumber: (Holsti O. R., 1962, hal. 245)

Dari diagram di atas, dapat dijabarkan bahwa informasi menjadi input dalam proses di atas. Kuba mengalami pergantian rezim pada tahun 2008,

setelah selama hampir lima dekade dipimpin oleh Fidel Castro. Fidel menyerahkan tampuk kepemimpinannya pada adiknya Raul Castro. Adanya pergantian kepemimpinan di Kuba pada tahun 2008 telah menciptakan sedikit perubahan di Kuba. Raul Castro telah berkomitmen untuk melakukan beberapa perubahan seperti reformasi ekonomi serta melonggarkan kebebasan warga Kuba. Kuba juga telah menunjukkan peran positif di dunia internasional, seperti keterlibatannya dalam menangani Ebola di Afrika yang juga sempat menuai pujian dari Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, John Kerry. Selain itu Kuba turut berperan aktif dalam memfasilitasi dialog perdamaian antara pemerintah Kolumbia dan pemberontak FARC.

Berdasarkan teori di atas, bisa dilihat bahwa persepsi dipengaruhi oleh adanya fakta dan nilai. Fakta merupakan sistem keyakinan yang terdiri dari citra tentang apa yang telah, sedang, dan akan terjadi. Menurut Holsti dalam (Mas'ood, 1989, hal. 21-22) sistem keyakinan terdiri dari:

“Serangkaian citra yang membentuk keseluruhan kerangka acuan atau sudut pandang (universe) seseorang. Citra-citra itu meliputi realitas masa lalu, masa kini, dan realitas yang diharapkan di masa depan, dan preferensi nilai tentang apa yang seharusnya terjadi.”

Sedangkan citra dalam penjelasan Russett dan Starr terdiri dari dua jenis, yaitu terbuka dan tertutup. Citra yang terbuka menggabungkan citra yang selama ini dipegang dengan semua informasi yang diterima, meskipun informasi tersebut bertentangan dengan citra yang selama ini dipegang. Bahkan bila perlu mengubah citra yang selama ini diyakini untuk menyesuaikan dengan kenyataan. Sedangkan

citra yang tertutup menolak adanya perubahan sehingga mengabaikan informasi yang bertentangan dengan citra yang selama ini dipegang (Mas'oed, 1989).

Dalam kasus ini yang menjadi sistem keyakinan atau fakta adalah Kuba dipandang sebagai negara yang sedang berada dalam proses menuju perubahan. Kuba melakukan perubahan terutama di bidang ekonomi, yakni sistem ekonomi yang lebih terbuka. Kuba juga tak lagi dianggap sebagai negara pendukung teroris yang dibuktikan dengan dicabutnya Kuba dari daftar negara pendukung teroris oleh Amerika Serikat pada tahun 2015.

Sementara nilai berdasarkan teori persepsi di atas, terdiri dari citra tentang apa yang seharusnya terjadi. Sebagaimana dijelaskan dalam buku K.J. Holsti merupakan sebuah acuan yang digunakan sebagai dasar dalam bersikap dan merupakan hasil dari didikan, sosialisasi politik, dan pengalaman pribadi. Nilai seringkali dijadikan pembenaran atas sasaran, keputusan, dan tindakan oleh para pembuat keputusan (Holsti, 1988). Obama meyakini bahwa untuk mencapai kepentingan Amerika Serikat di Kuba, bukanlah melalui kebijakan isolasi namun melalui *engagement* (Garden, 2015). Hal ini karena kebijakan Obama yang mengedepankan multilateralisme dan diplomasi, termasuk salah satu penerapannya ialah merangkul negara-negara yang dianggap musuh. Selain itu kebijakan isolasi terhadap Kuba juga diyakini telah usang dan gagal mencapai kepentingan Amerika Serikat. Hal ini tercermin dalam pidato Obama mengenai pemulihan kembali hubungan diplomatik dengan Kuba.

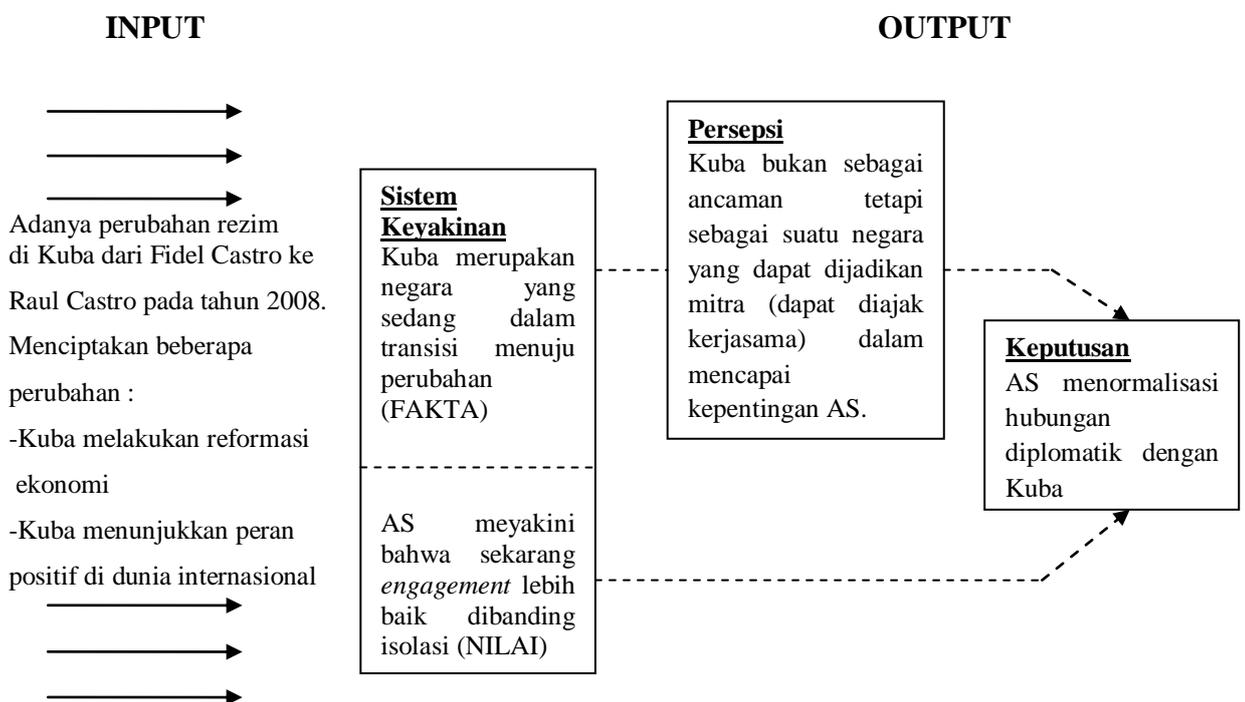
Adanya informasi yang menjadi input, yakni adanya perubahan rezim di Kuba telah merombak sistem keyakinan Obama. Sistem keyakinan yang terbentuk adalah Kuba merupakan negara yang sedang dalam transisi menuju perubahan ke arah lebih positif. Kemudian dengan dipengaruhi oleh nilai yang diyakini Obama bahwa *engagement* lebih baik dibanding isolasi telah membentuk persepsi Obama, yaitu Kuba bukanlah sebagai ancaman bagi kepentingan Amerika Serikat tetapi sebagai suatu kesempatan atau mitra untuk Amerika Serikat mencapai kepentingan nasionalnya.

Terkait dengan kebijakan Amerika Serikat menormalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba, penulis memandang adanya faktor perubahan persepsi yang mempengaruhi keputusan Amerika Serikat tersebut. Persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba tercermin dari persepsi pemimpinnya, dalam hal ini berlaku sebagai pembuat keputusan. Di era Fidel Castro, kebijakan-kebijakan Kuba yang condong ke arah komunis-sosialis hingga kedekatan hubungan Kuba dengan Uni Soviet di era Perang Dingin, serta dukungan Kuba terhadap gerakan-gerakan kiri di Amerika Latin maupun dukungan dalam perang-perang sipil di negara lain, telah membentuk persepsi Amerika Serikat bahwa Kuba sebagai ancaman bagi kepentingan nasionalnya. Sehingga Amerika Serikat selalu menerapkan kebijakan isolasi terhadap Kuba.

Namun di era Raul Castro persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba berubah. Hal ini dipengaruhi oleh persepsi Obama terhadap Kuba yang memandang Kuba bukan sebagai ancaman tetapi sebagai suatu negara yang dapat dijadikan mitra dalam mencapai kepentingan Amerika Serikat. Perubahan

persepsi inilah yang kemudian mempengaruhi Amerika Serikat dalam mencapai keputusan untuk menormalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba.

Gambar 1. 2 Diagram Pengaplikasian Teori



D. Hipotesa

Berdasarkan pokok permasalahan dan kerangka pemikiran diatas maka dapat ditarik dugaan sementara bahwa Amerika Serikat sepakat untuk menormalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba karena adanya faktor perubahan persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba yang dipengaruhi oleh persepsi Obama, yaitu memandang Kuba bukan sebagai ancaman tetapi sebagai

suatu negara yang dapat dijadikan mitra dalam mencapai kepentingan Amerika Serikat.

E. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menginformasikan mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan luar negeri Amerika Serikat dalam menyepakati normalisasi hubungan diplomatik dengan Kuba.
2. Untuk memberikan gambaran mengenai politik luar negeri Amerika Serikat dan perkembangan hubungan luar negerinya dengan Kuba.

F. Jangkauan Penelitian

Dalam penulisan skripsi ini, penulis akan membatasi bahasan penelitian pada kajian mengenai perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba pada masa era pemerintahan Barack Obama, yaitu sejak awal pengangkatan Obama pada tahun 2009 hingga tercapainya kesepakatan normalisasi hubungan dengan Kuba pada tahun 2014. Tidak menutup kemungkinan penulis juga akan mengulas tentang hubungan Amerika Serikat dan Kuba sebelum era kepemimpinan Obama untuk mengetahui perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba.

G. Metode Penelitian

Dalam penelitian ini penulis menggunakan pendekatan penelitian yang bersifat eksplanatif (menjelaskan) dan bertujuan untuk menemukan faktor apa yang melatarbelakangi peristiwa yang terjadi. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan atau *library research* dan penggunaan data sekunder yang bersumber dari buku-buku, media cetak (koran, jurnal, dll) dan internet (*website*) yang relevan dengan masalah yang diteliti. Pada tahap analisis, penulis menggunakan teknik analisis deduktif yang berangkat dari sebuah teori yang dilanjutkan dengan pencarian data di mana data tersebut kemudian dianalisa untuk dicari korelasinya dengan teori yang ada secara sistematis.

H. Rencana Sistematika Penelitian

BAB I : Merupakan bab pendahuluan yang akan berisi tentang Alasan Pemilihan Judul, Latar Belakang Permasalahan, Pokok Permasalahan, Kerangka Pemikiran, Hipotesis, Tujuan Penelitian, Jangkauan Penelitian, Metode Penelitian, dan Rencana Sistematika Penelitian.

BAB II : Dalam bab ini akan membahas tentang hubungan Amerika Serikat dan Kuba sebelum masa kepemimpinan Obama baik dari segi politik maupun ekonomi. Pembahasan akan mencakup mengenai kebijakan luar negeri presiden-presiden Amerika Serikat terhadap Kuba sebelum Presiden Obama.

BAB III: Pada bab ini akan dibahas mengenai hubungan Kuba dan Amerika Serikat pasca diangkatnya Obama menjadi Presiden pada tahun 2009. Pembahasan akan mencakup mengenai perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat hingga tercapainya kesepakatan antara Amerika Serikat dan Kuba untuk menormalisasi hubungan diplomatik yang sempat terputus.

BAB IV: Pada bab ini akan dibahas mengenai perubahan kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang dipengaruhi oleh faktor perubahan persepsi Amerika Serikat terhadap Kuba.

BAB V : Kesimpulan