

BAB I

PENDAHULUAN

I.1 Latar Belakang

Kebijakan luar negeri suatu Negara merupakan strategi atau rencana tindakan yang dibuat oleh para pembuat keputusan Negara dalam menghadapi Negara lain atau unit politik internasional lainnya, dan dikendalikan untuk mencapai tujuan nasional spesifik yang dituangkan dalam terminologi kepentingan nasional (Plano, 1999). Kebijakan luar negeri di landaskan dengan adanya kerja sama luar negeri, Kerja sama luar negeri memiliki berbagai macam kerja sama seperti kerja sama Multilateral, kerja sama Bilateral maupun kerja sama Unilateral, kali ini penulis memfokuskan terhadap kerja sama luar negeri dalam sudut pandang kerja sama Bilateral.

Kerja sama Bilateral merupakan suatu bentuk hubungan politik, budaya dan ekonomi di antara dua Negara untuk mendapatkan kepentingan kedua Negara, kebanyakan hubungan internasional dilakukan secara Bilateral. Misalnya perjanjian politik-ekonomi, pertukaran kedutaan besar, kunjungan antar Negara dan kerja sama investasi, kerja sama perdagangan, maupun kerja sama pembangunan. Alternatif dari hubungan Bilateral adalah hubungan Multilateral, yang melibatkan banyak Negara, dan Unilateral ketika satu Negara berlaku semanya sendiri (Axelord, 1984). Dalam hal ini kerja sama Bilateral menjadi sebuah landasan utama dalam penelitian ini.

Hubungan Bilateral Kuba-AS di mulai sejak 1898 ketika itu AS membantu Kuba untuk keluar dari masa kolonial Spanyol melalui perjanjian *Treaty of Paris* pada 10 Desember 1898 (Loudge, 2011), Perjanjian tersebut merupakan sebuah bentuk perlawanan AS terhadap kolonial Spanyol di Kuba. Sebelum AS memberikan kemerdekaan Kuba, AS menarik pasukan militernya dari wilayah Kuba. Kuba merupakan sebuah bentuk pemetaan kekuasaan antara AS dan Spanyol di wilayah Amerika Latin, dalam hal ini AS tidak semata-mata memberikan sebuah kesempatan terhadap Kuba untuk dapat melakukan kebebasan dalam melakukan kemerdekaannya. Pemberian kemerdekaan terhadap Kuba tersebut dilakukan dengan syarat Kuba bersedia memberikan hak intervensi kepada AS untuk ikut campur di dalam urusan dalam negeri Kuba, sebagaimana yang tercantum dalam *The Platt Amendment* (Amendment, 1903).

The Platt Amendment merupakan sebuah pedoman untuk hubungan AS dan Kuba dalam melakukan upaya untuk mengatasi hubungan yang lebih jauh mendalam terhadap kedua Negara, salah satunya Kuba menjadi protektorat AS, yang berarti AS akan memiliki kontrol dan melindungi Negara kecil itu. Dalam hal ini dapat membantu kedua Negara untuk lebih leluasa menjalankan kepentingan nasionalnya sendiri. Kuba dapat terbantu dengan adanya kerja sama yang dilakukan oleh AS, maupun sebaliknya AS dapat memproteksi Kuba dari Negara manapun dan AS dapat melindungi aset sumber daya alam yang Kuba miliki. Dalam hal ini AS jauh lebih leluasa untuk melakukan intervensi nya terhadap Kuba melalui Ekonomi, Politik maupun Sumber daya alam.

Pada tahun 1960 AS memberlakukan embargo ekonominya terhadap Kuba, dengan melakukan beberapa kebijakan politik luar negeri AS terhadap Kuba membuat adanya tumpang tindih di antara hubungan kedua Negara dalam menjalankan kerja sama Bilateralnya, AS memberlakukan kebijakan embargo ekonomi terhadap Kuba yang mengakibatkan lumpuhnya perekonomian Kuba (Harrell, 2016). Embargo ekonomi AS terhadap Kuba, melalui perdagangan bebas, investasi, penanaman modal asing, hingga mengarah kepada kedaulatan Negara (politik). Embargo ini ditetapkan setelah Kuba menasionalisasi beberapa properti penduduk dan perusahaan AS. Hal ini memberatkan Kuba dalam menjalankan kehidupan berNegaranya, selama embargo ekonomi AS terhadap Kuba, Kuba bertahan dengan ekonominya yang tertutup. Hal ini membuat perekonomian Kuba berpindah alih terhadap ketergantungannya dengan blok Uni Soviet.

Embargo ekonomi ini melarang adanya jalinan bisnis dan ekonomi antara pemerintah maupun korporasi AS dengan Kuba dalam bentuk apapun, termasuk pada pelarangan perjalanan (*travel restriction*) dari AS ke Kuba maupun sebaliknya. Embargo ekonomi AS terhadap Kuba dicetuskan pertama kali oleh Presiden Eisenhower pada tahun 1960. Dengan munculnya kebijakan luar negeri AS ini menimbulkan terputusnya hubungan Bilateral kedua Negara dan membuat AS memutuskan untuk mengisolasi Kuba, hubungan kedua Negara yang telah lama terjalin dengan baik berubah drastis menjadi sangat dingin.

Pada tanggal 3 januari 1961 pemerintahan AS memutus hubungan diplomatik nya terhadap Kuba, hal ini dilandasi dengan munculnya beberapa kebijakan luar negeri

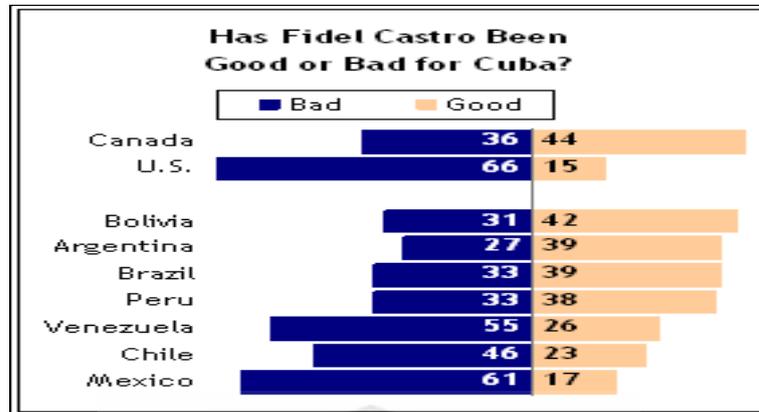
AS untuk melawan revolusi pemerintahan Fidel Castro yang melakukan sebuah rotasi politik luar negeri nya dengan melakukan berbagai macam kejasama internasional dengan Uni Soviet (Woolley, 1961). Dalam hal ini di tanggapi serius oleh pemerintahan AS, pemerintahan AS melakukan sebuah manufer dengan menggunakan politik internasionalnya dan membuat sekumpulan sekutu di kawasan AS latin maupun Eropa dengan maksud dan tujuan untuk mengucilkan pemerintahan Kuba di dunia internasional dan mempersulit langkah Kuba untuk bermanufer terhadap Negara tetangga maupun di Eropa. AFP (*Alliance for Progres*) merupakan bentuk dari manufer pemerintahan AS melalui politik internasionalnya.

Pada tahun 1996 Kuba mendapatkan kesempatan untuk melakukan sebuah eksplorasi terhadap liberalisasi pasar yang terbatas, hal ini di tunjukan oleh AS di bawah pemerintahan Clinton yang meregulasi beberapa sanksi terhadap Kuba. Diantaranya dengan membuka *travel restriction* dengan jumlah yang lebih besar terhadap Kuba (Cuban Liberty and Democratic Solidarity (Libertad) Act of 1996, 1996). Pada tanggal 24 Februari 1996 Kuba melakukan sebuah penyerangan terhadap dua pesawat *Cessna Skymaster* yang dioperasikan oleh *Brothers to the Rescue* yang dipelopori oleh Angkatan Udara, sebagai tanggapan, Undang undang pembebasan dan aksi solidaritas Kuba pada tahun 1996 atau *Helms-Burton Act*, *Helms Burton Act* merupakan sebuah gabungan dari sponsor aslinya, Senator Jesse Helms, Perwakilan AS dan Burton. Undang undang ini di sahkan pada kongres AS dengan dukungan dua arah dari kumpulan partai AS yang kuat (Hoffman, 1996) .

Pada tahun 2000, dimulai dari kongres AS dan Presiden Clinton memperbaruhi Helms-Burton dengan cara mengesahkan Undang undang dalam peningkatan sanksi perdagangan dan peningkatan ekspor, yang dapat merugikan langsung terhadap masyarakat Kuba. Hal ini memungkinkan penjualan langsung komoditas pertanian tertentu, obat-obatan dan alat-alat medis ke Kuba yang dimana itu merupakan sebuah formula bagi Kuba dalam meningkatkan pendapatan bernegaranya, dan perjalanan yang terkait dengan transaksi semacam itu. Undang undang tersebut mengatur perdagangan dengan ketat dalam kategori ini, melarang semua transaksi kredit maupun debit atau dengan pembiayaan oleh bank-bank AS, hal ini memaksa semua penjualan harus dibayar tunai terlebih dahulu atau di danai oleh lembaga keuangan (Hoffman, *The Helms-Burton law and its consequences for Cuba, the United States and Europe*, 1998).

Undang undang ini tidak mengendurkan larangan impor Kuba. Undang undang ini melarang transaksi yang berkaitan dengan aktivitas wisata, yang secara efektif membuat larangan perjalanan turis AS ke Kuba.

Grafik 1 Pandangan Negara lain terhadap Fidel Castro



Sumber: Amnesty International

Dalam grafik tersebut menggambarkan bahwa adanya penolakan dari negara-negara tetangga Kuba terhadap kepemimpinan Fidel Castro, hal ini menimbulkan perubahan arah kebijakan Kuba di mulai dari tahun 2006, ketika Fidel Castro harus menjalani operasi pengangkatan penyakit yang membuat Fidel Castro menunjuk adiknya Raul Castro sebagai pemimpin Kuba untuk sementara. Pada 19 Februari 2008 Fidel Castro mengajukan surat pengunduran diri, dan pada tanggal 24 Februari 2008 secara resmi Raul Castro diangkat sebagai presiden Kuba. Hal ini menimbulkan perbedaan yang signifikan terhadap Kuba di masa Fidel Castro, pemerintah lebih tertutup di banding pemerintah Raul Castro yang lebih mengedepankan demokrasi dan liberalisasi.

Semenjak Raul Castro diangkat menjadi presiden, dia melakukan reformasi ekonomi politik. Reformasi berarti perubahan secara drastis untuk perbaikan bidang sosial, politik, dan ekonomi. Raul Castro melakukan sedikit perubahan kebijakan, dimana Raul Castro mulai menjalin hubungan Bilateral yang baik dengan AS. Reformasi yang dilakukan oleh Raul Castro ini memunculkan respon dari pemerintah AS.

Perubahan kebijakan tersebut disambut baik oleh masyarakat Kuba yang menginginkan kesejahteraan, dalam hal ini Kuba kembali berani membuka berbagai

macam hubungan kerja sama internasional dengan organisasi internasional seperti OAS (*Organization of American States*). OAS merupakan organisasi Negara-Negara benua AS yang memiliki power yang kuat di benua AS. Selama masa pemerintahan Fidel Castro, Kuba tidak ikut dalam organisasi tersebut. Tetapi dengan adanya reformasi yang dilakukan oleh Raul Castro, Kuba kembali masuk dalam OAS.

Bukan hanya perubahan kebijakan luar negeri, Kuba juga memberikan ruang terhadap masyarakatnya untuk memberikan berbagai asumsinya terhadap pemerintahan Kuba. Itu merupakan beberapa bentuk substansi yang berada di dalam demokrasi, Raul Castro mulai mengajak masyarakatnya untuk turut kontribusi dalam mengembangkan ide atau gagasan yang dapat di fokuskan terhadap ekonomi Negeranya. Selain itu adanya pemilihan umum di Kuba menandakan dorongan formulasi Raul Castro dalam menciptakan nilai demokrasi terhadap Kuba.

Setelah berbagai dinamika yang terjadi antara kedua Negara, di mulai pada tahun 2009 ketika Obama sebagai presiden AS kala itu memberikan sebuah *statement* yang berisikan tentang harapan kedepan hubungan Bilateral AS dan Kuba. Pada pidatonya di konferensi *Summit of American* pada tanggal 17 april 2009, dalam pidatonya Obama ingin mengajak Kuba untuk memulai lembaran baru dalam kerja sama Bilateral yang berlandaskan kemajuan terhadap kedua Negara dalam memenuhi kebutuhannya masing masing. Dalam hal ini di tanggapi dengan pemerintahan Kuba yang di pimpin oleh Raul Castro selaku adik dari Fidel Castro yang ingin membuka selebar lebarnya jalur liberalisasi dalam sektor agrikultur dan pasar bebas. Hal ini dilandasi dengan semakin banyaknya pertumbuhan populasi di Kuba yang memaksakan pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.

Mengutip pidato bersejarah Obama pada tanggal 17 Desember 2014 yang menandai perubahan kebijakan luar negeri AS terhadap Kuba mengenai normalisasi hubungan diplomatik, ia menyatakan bahwa:

“In the most significant changes in our policy in more than fifty years, we will end an outdated approach that, for decades, has failed to advance our interests, and instead we will begin to normalize relations between our two countries. Through these changes, we intend to create more opportunities for the American and Cuban people, and begin a new chapter among the nations of the Americas.”

Dari kutipan pidato tersebut dapat dilihat bahwa AS melalui Obama mengakui apabila kebijakan yang telah diterapkan terhadap Kuba selama lebih dari

lima dekade tersebut telah gagal untuk memenuhi kepentingan AS. Obama menambahkan,

“ I do not believe we can keep doing the same thing for over five decades and expect a different result. Moreover, it does not serve America’s interests, or the Cuban people, to try to push Cuba toward collapse.” (cabinet room, 2014).

Keinginan yang dimaksud dalam kutipan tersebut adalah untuk menghentikan paham dan rezim komunisme di Kuba dan mendukung persebaran demokrasi, kesejahteraan dan kondisi dalam negeri Kuba yang stabil. Meskipun telah diterapkan berbagai cara untuk mencapai keinginan tersebut, seperti sanksi berupa embargo ekonomi hingga hubungan diplomatik yang telah diputus, namun fakta yang terjadi adalah bahwa hingga saat ini Kuba masih dipimpin oleh seorang Castro yang didukung oleh partai tunggal yakni Partai Komunis Kuba yang telah berkuasa lebih dari setengah abad yang lalu. Obama menambahkan bahwa tidak ada satu pun warga Kuba maupun AS yang berhak menerima sanksi tersebut dan sudah saatnya kedua Negara memiliki pendekatan yang baru.

Pada tanggal 17 Desember 2014 presiden AS, Barack Obama mengumumkan bahwa akan ada rencana untuk memperbaiki hubungan Bilateral yang sebelumnya penuh dengan dilema, Pernyataan yang sama disampaikan pula oleh presiden Kuba saat ini Raul Castro (Cabinet room, 2014). Hal tersebut kemudian dibuktikan dengan pertemuan Barack Obama dan Raul Castro pada bulan April 2015 yang menjadi pertemuan perdana bagi kedua Negara pasca 55 tahun lamanya pemutusan hubungan diplomatik. Normalisasi hubungan antara AS dengan Kuba ini dipelopori dan dijembatani oleh pemimpin agama Katolik dunia, yaitu Pope Francis dari Vatikan. Dalam hal ini Presiden Obama dan Raul Castro mempercayai Paus Fransiskus sebagai penengah dalam mediasi antar kedua Negara, dalam hal ini bukan hanya Paus Fransiskus yang melakukan upaya dalam normalisasi antar kedua Negara (Antara news, 2014). Diantaranya Paus Yohanes Paulus II dan Paus Benediktus. Keduanya memiliki bantuan pembeda Paus Yohanes Paulus II menegosiasikan pembebasan sejumlah tahanan dari pemerintah Kuba. Pada masa Kepausan Paus Benediktus XVI, beliau mendorong agar pemerintah Kuba bisa bersikap lebih terbuka kepada dunia dan juga untuk pemerintah Kuba menghentikan segala bentuk pelanggaran terhadap kemanusiaan yang dilakukan di dalam Negara Kuba. AS dan Kuba sepakat untuk melakukan *prisoner*

swap di mana AS dan Kuba sama-sama melepaskan tawanan politik mereka. AS bersedia untuk melakukan perbaikan kebijakan remitansi, perjalanan antar Negara, dan jaringan perbankan antar kedua Negara. AS juga pada akhirnya bersedia untuk menghapus Kuba dari daftar Negara sponsor terorisme. Pada tanggal 20 Juli 2015 akhirnya kedua Negara membuka kedutaan besar di masing-masing ibu kota, yakni Washington DC dan Havana, sebagai penanda akan pemulihan hubungan diplomatik kedua Negara secara penuh walaupun upaya normalisasi hubungan Bilateral antara AS dan Kuba telah berjalan, akan tetapi pemulihan hubungan diplomatik tersebut tidak diikuti dengan pencabutan embargo ekonomi terhadap Kuba oleh AS (CNN, 2015).

Dalam hal ini penulis ingin meneliti mengenai beberapa kejanggalan polemik yang hadir di antara normalisasi hubungan Bilateral Kuba-AS dengan kebijakan luar negeri embargo ekonomi oleh AS dan penulis ingin meneliti kerja sama Bilateral pasca normalisasi hubungan kedua Negara melalui sudut pandang kedua Negara, penulis ingin melakukan sebuah penelitian secara mendalam agar mendapatkan informasi yang lebih baik.

I.2 Rumusan Masalah

Dalam penulisan ini, penulis merumuskan masalah yaitu **“Bagaimana Implementasi Kerja Sama Bilateral Kuba-AS Pasca Normalisasi Hubungan Kedua Negara periode 2014-2017”**

I.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian yang hendak dicapai adalah:

- a) Untuk mengetahui perkembangan hubungan Bilateral Kuba-AS periode 2014-2017.
- b) Untuk mengetahui kerja sama Bilateral pasca normalisasi kedua Negara periode 2014-2017.
- c) Untuk menganalisis kerja sama Bilateral Kuba-AS pasca normalisasi hubungan kedua Negara periode 2014-2017.

I.4 Manfaat Penelitian

Adapun hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan:

- 1) **Manfaat Akademis** dari penelitian ini adalah untuk memberikan informasi, pengetahuan dan data dalam jurusan Hubungan Internasional terutama dalam kajian yang terkait dengan permasalahan kerja sama Bilateral, kepentingan nasional, dan normalisasi hubungan kedua Negara Kuba-AS .
- 2) **Manfaat Praktis** dari penelitian ini adalah dapat mengetahui dan menjelaskan bagaimana keberlangsungan proses dari kerja sama Bilateral Kuba dengan AS dan juga peran dari aktor aktor yang terlibat dalam kerja sama Bilateral ini.

I.5 Sistematika Penulisan

BAB I : Pendahuluan

Bagian pertama ini berisikan pengantar kepada permasalahan yang akan diteliti seperti pendahuluan, latar belakang permasalahan, tujuan penelitian, sistematika penelitian.

BAB II : Tinjauan Pustaka

Pada bab ini akan jelaskan mengenai pembahasan dari literatur literatur yang memiliki kaitan dengan topik penelitian yang mana dapat menjadi pembeda antara penelitian ini dengan literatur literatur yang dipilih, terdapat Kerangka teori, Alur pemikiran dan Asumsi terkait dengan hasil penelitian.

BAB III : Metodologi Penelitian

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yang mana berupa pendekatan penelitian, jenis penelitian, jenis data, teknik analisis data, serta juga teknik keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB IV : Normalisasi Embargo Ekonomi AS Terhadap Kuba

Membahas mengenai beberapa faktor sejarah hubungan diplomatik AS Kuba dalam sudut pandang ekonomi, dan menjadikan awal mula dari dinamika finansial Kuba di dalam maupun di luar negeri.

BAB V : Implementasi Kerja sama Bilateral Kuba-AS Pasca Normalisasi

Membahas lebih dalam, mengenai Kebijakan Kuba dalam merespon kerja sama internasional AS pasca normalisasi Bilateral periode 2014-2017 dalam bab ini lebih memperlihatkan pertumbuhan kerja sama antara AS Kuba dalam berbagai sektor dan penulis lebih memfokuskan terhadap kebijakan Kuba dalam merespon kerja sama Bilateral

BAB VI : Penutup

Berisi penutup dari penelitian ini. Bab penutup ini berisikan kesimpulan dan saran yang merupakan rekomendasi ataupun tanggapan terkait dari pembahasan yang dilakukan dalam penelitian ini.