

# **Normalisasi Hubungan Diplomatik Amerika Serikat Dan Kuba Di Masa Pemerintahan Barack Obama: Relevansi Eksternal Amerika Serikat**

**Dominicius Enjang Triprasaja**

Departemen Hubungan Internasional,  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Airlangga  
Email: gaono nang sourcenya

## *Abstract*

*This journal discusses about the normalization of diplomatic relations among United States of America (USA) and Cuba in 2013-2016. Conflictual situation between the two countries has been going on since the cold war period. Since the end of the leadership of Fidel Castro in Cuba and the presence of the first black US president, Barack Obama, observers see potential for good relations between the two countries will be established. In 2013, according involvement of Canada and the Vatican as mediator, began the process of normalization of diplomatic relations. In December 2014, the speech of each president marks normal diplomatic relations. And then, in July-August 2015, the two countries agreed to reopen diplomatic representative offices in each country. Symbolically, President Barack Obama's visit to Cuba in March 2016 which is the first state visit of the president of the United States since 1926. The research raises the success of normalization of diplomatic relations the United States and Cuba seen from the factors that affect the process of normalization of the two countries. By looking at rational selection of the two countries, the United States and Cuba have agreed to end the conflict.*

**Keywords:** *diplomacy, normalization diplomacy, foreign policy, rational choice*

## *Abstrak*

Jurnal ini membahas tentang normalisasi hubungan diplomatik Amerika Serikat (AS) dan Kuba tahun 2013-2016. Situasi konflikual antar kedua negara telah terjadi sejak periode perang dingin. Semenjak berakhirnya kepemimpinan Fidel Castro di Kuba dan kehadiran presiden kulit hitam pertama AS, Barack Obama, para pengamat melihat potensi hubungan baik kedua negara akan terjalin. Tahun 2013, seturut berperannya Kanada dan Vatikan sebagai mediator, proses normalisasi hubungan diplomatik dimulai. Pada Desember 2014, pidato dari masing-masing presiden menandai normalnya hubungan diplomatik. Dan kemudian, pada bulan Juli-Agustus 2015, kedua negara menyepakati untuk membuka kembali kantor perwakilan diplomatik di masing-masing negara. Secara simbolis, Presiden Barack Obama berkunjung ke Kuba pada Maret 2016 yang merupakan kunjungan kenegaraan pertama presiden AS sejak tahun 1926. Penelitian ini mengangkat keberhasilan normalisasi hubungan diplomatik Amerika Serikat dan Kuba dilihat dari faktor-faktor yang memengaruhi proses normalisasi kedua negara tersebut. Dengan melihat pilihan rasional dari kedua negara, AS dan Kuba sepakat untuk mengakhiri konflik.

**Kata Kunci:** *diplomasi, normalisasi diplomasi, kebijakan luar negeri, pilhan rasional*

**Pendahuluan**

Secara strategis, Kuba terletak di kawasan Amerika Latin. Kuba merupakan negara yang berideologi komunis, dan negara tetangga Amerika Serikat (AS) yang berideologi liberal. Hubungan kedua negara sangat buruk sejak masa Perang Dingin. Sebelum pemimpin revolusi Kuba Fidel Castro menjadi presiden, Kuba merupakan koalisi dekat AS. Presiden sebelum Fidel Castro, Fulgencio Batista, merupakan aktor yang menghubungkan Kuba dengan AS. Bahkan pada tahun 1952, Kuba memutuskan hubungan diplomatik dengan Uni Soviet dengan alasan ideologi komunisnya. Namun, hubungan baik dengan AS hanya bertahan selama beberapa tahun saja. Revolusi yang dipimpin oleh Fidel Castro untuk menggulingkan pemerintahan Batista pada tahun 1959 mengalami keberhasilan dan dapat mengubah konstelasi politik luar negeri Kuba.

Fidel Castro berani melakukan kebijakan-kebijakan yang sangat merugikan Amerika Serikat. Keputusan untuk nasionalisasi properti milik perusahaan AS dan lahan-lahan milik asing yang termasuk dalam Reformasi Agraria, telah membuat hubungan Kuba dengan AS memiliki tensi tinggi. Bagi Fidel Castro, investasi perusahaan-perusahaan swasta milik asing di Kuba yang menyebabkan kebobrokan dan ketergantungan ekonomi yang berlebihan kepada AS. Revolusi Fidel Castro sangat dipengaruhi paham Marxis-Leninisme. Maka, ide-ide tentang kemandirian, revolusi, dan kesejahteraan rakyat menjadi jargon utama Fidel Castro kepada masyarakat Kuba dan dunia.

Pada tanggal 17 Mei 1959, pemerintah Fidel Castro mengesahkan Undang-Undang Reformasi Agraria dan merupakan kebijakan pertamanya yang langsung menampar keras pihak Amerika Serikat. Dalam undang-undang ini, pemerintah memiliki ketentuan untuk mengambil alih 1/3 dari seluruh tanah pertanian Kuba dan tidak satu

orang asing pun yang diijinkan memiliki tanah pertanian. Padahal, sebagian besar tanah pertanian produktif banyak dikuasai oleh industriawan AS dan Eropa Barat. Pemerintah Kuba membentuk INRA (Instituto Nacional de Reforma Agraria), sebuah badan yang menangani langsung permasalahan ini, yang dikepalai oleh Antonio Nunez Jimenez. Kebijakan ini mendapat kecaman keras dari Washington. Melalui Nota Diplomatik yang ditandatangani oleh Menteri Luar Negeri AS, Cristiant A. Herter, pemerintah menyatakan keberatan dan menolak kebijakan pemerintah revolusi Kuba. Kecaman bahkan juga datang dari rakyat Amerika Serikat. Mereka menilai bahwa tindakan Fidel Castro sudah di luar batas. Mereka ini terutama adalah investor asing yang memiliki kepentingan di Kuba. Kebijakan-kebijakan Fidel Castro ini yang membuat Amerika Serikat akhirnya memutuskan hubungan diplomatik dengan Kuba.

**Proses Panjang Normalisasi Diplomatik**

Dalam pidatonya pada hari Rabu, 17 Desember 2014, Presiden Barack Obama menyatakan akan mengakhiri kebijakan yang kaku dan kuno yang selama ini mengisolasi Kuba dan membuat hubungan diplomatik keduanya terganggu selama bertahun-tahun sehingga gagal dalam mencapai perubahan di pulau yang terletak di bagian selatan Amerika Serikat tersebut. Menyambung pernyataan Presiden Obama itu, Presiden Raul Castro melalui siaran televisi nasional, mengumumkan keinginan Kuba untuk melakukan normalisasi hubungannya dengan Amerika Serikat. Presiden Raul Castro menyampaikan "Kita perlu belajar untuk hidup bersama dengan cara yang beradab, dengan perbedaan-perbedaan kita." Hal itu menjadi penanda penting terbukanya kembali hubungan diplomatik yang selama ini diwarnai oleh ketegangan dan tendensi politik saling curiga satu sama lain.

Melalui pernyataan kedua kepala negara tersebut, terdapat beberapa poin penting terkait normalisasi hubungan diplomatik Amerika Serikat dan Kuba. Poin penting yang disampaikan oleh Presiden Obama yaitu rencana memulai dialog mengenai normalisasi hubungan diplomatik yang telah terputus sejak tahun 1961, membuka kembali kedutaan besar di Havana, mengawasi dan meningkatkan permasalahan hak asasi manusia di Kuba serta meningkatkan proyek-proyek kemanusiaan dalam bidang sosial, menjalin hubungan ekonomi-bisnis dengan meningkatkan remiten dan memperluas ekspor barang Amerika Serikat ke Kuba demi menopang pembangunan Kuba, meningkatkan akses internet Kuba dengan cara menjalin hubungan di bidang teknologi informasi melalui pembentukan otoritas penjualan perangkat lunak (software) dan perangkat keras (hardware), meningkatkan pariwisata Amerika Serikat ke Kuba secara legal melalui sejumlah penyesuaian peraturan perniagaan termasuk dalam hal ini adalah kunjungan keluarga, kunjungan resmi, wartawan, kunjungan profesional, kunjungan pendidikan, masyarakat dan kunjungan olahraga. Sementara itu, Presiden Raul Castro menekankan beberapa poin yaitu perlunya sebuah dialog yang setara, penuh respek dan saling menghargai antar negara yang berdaulat; penghentian embargo ekonomi terhadap Kuba yang diperkuat dengan adanya kepastian hukum mengenai hal tersebut; dan penghapusan Kuba sebagai negara terorisme.

Tak lama setelah kedua kepala negara itu menyatakan normalisasi hubungan diplomatiknya, Amerika Serikat dan Kuba melakukan pertukaran tahanan sebagai simbol bahwa normalisasi hubungan diplomatik kedua negara telah dimulai. Kuba membebaskan Alan Gross, seorang kontraktor USAID dan seorang mata-mata yang tidak diketahui identitasnya yang telah ditahan oleh pemerintah Kuba selama lima tahun. Sedangkan Amerika Serikat membebaskan lima orang tahanan yaitu Gerardo Hernández,

Ramón Labañino, Fernando González, Antonio Guerrero dan Rene Gonzalez, yang telah menjalani masa tahanan lebih dari satu dekade di Amerika Serikat. Saat tiba di Kuba, kelimaanya disambut sebagai pahlawan dan dijuluki The Kuban 5.

Beberapa bulan setelah itu, tepatnya pada Juli 2015, sebagai tindak lanjut normalisasi hubungan diplomatik, Amerika Serikat dan Kuba menyepakati untuk membuka kantor kedutaan di masing-masing negara. Diawali dengan Kuba membuka kantor kedutaannya di Washington yang dipimpin oleh Menteri Luar Negeri Kuba, Bruno Rodrigues. Empat pekan setelahnya, tepatnya pada tanggal 15 Agustus 2015, Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, John Kerry secara langsung datang ke Kuba dan memimpin pembukaan kantor kedutaan Amerika Serikat di Havana. Dengan adanya kantor kedutaan masing-masing negara tersebut, Amerika Serikat dan Kuba secara resmi memulai hubungan diplomatiknya kembali.

Pasca pembukaan kantor kedutaan tersebut, Presiden Obama melakukan lawatan ke Kuba pada tanggal 20 Maret 2016 yang disambut oleh Menteri Luar Negeri Kuba, Bruno Rodriguez di mendarat di Bandara Internasional Jose Marti di Havana. Dalam lawatan selama tiga hari itu, Presiden Obama bertemu dengan Presiden Raul Castro dan beberapa pengusaha di Kuba membicarakan agenda perdagangan dan reformasi terutama seputar hak asasi manusia dan demokrasi. Lawatan itu merupakan lawatan pertama kali dalam sejarah hubungan Amerika Serikat dengan Kuba sejak terakhir kali seorang Presiden Amerika Serikat, Calvin Coolidge berkunjung ke Kuba dengan Kapal USS Texas pada tahun 1928.

Sebulan sebelum lawatan Presiden Obama ke Kuba digelar, Amerika Serikat melalui Menteri Perhubungannya, Anthony Foxx menandatangani kesepakatan kerjasama layanan penerbangan dengan mitranya dari Kuba, Adel Izquierdo Rodriguez, di

Havana pada tanggal 16 Februari 2016. Bagi Rodriguez, kesepakatan itu merupakan era baru bagi Kuba dalam mengembangkan kerjasama ke depannya dengan Amerika Serikat. Sementara, Foxx menilai kesepakatan layanan penerbangan itu merupakan momen bersejarah bagi Amerika dan Kuba sehingga dapat mendukung mobilisasi dan migrasi warga negara kedua belah pihak dalam setiap bidang kerjasama ke depan.

Dari beberapa rangkaian peristiwa itu menandakan bahwa Amerika Serikat dan Kuba telah melakukan normalisasi hubungan diplomatik sejak dua kepala negara tersebut menyampaikan dalam pidatonya di akhir tahun 2014. Sebenarnya, hubungan bilateral antara Amerika Serikat dan Kuba yang membaik sudah diprediksi oleh para analis ketika Fidel Castro meletakkan jabatan sebagai Presiden dan Barack Obama menjadi Presiden kulit hitam pertama di Amerika Serikat. Walaupun sempat terjadi ketegangan di tahun 2009 setelah penangkapan Alan Gross, proses normalisasi baru terwujud beberapa tahun kemudian. Media-media mencatat bahwa saat menghadiri pemakaman Nelson Mandela pada tahun 2013, keduanya terlihat berjabat tangan. Setelah peristiwa tersebut, terjadi pertemuan yang turut difasilitasi oleh Vatikan dan Kanada.

Diplomasi rahasia tingkat tinggi terjadi di Kanada dengan difasilitasi oleh Bapa Paus Fransiskus. Secara langsung, Paus Fransiskus membicarakan perihal Kuba saat kunjungannya ke Amerika Serikat. Perundingan yang berlangsung selama 18 bulan itu berada dalam radar kepausan. Perundingan damai Amerika Serikat dan Kuba ini pun berujung dengan sambungan telepon Presiden Obama kepada Presiden Raul Castro yang berlangsung satu jam pada tanggal 16 Desember 2014, sehari sebelum keduanya mengumumkan keputusan normalisasi di masing-masing televisi nasional.

Berdasarkan proses panjang latar belakang permasalahan tersebut, maka menjadi hal yang menarik saat proses perdamaian akhirnya menjadi pilihan opsi yang menjadi akhir dari hubungan diplomatik kedua negara. Faktor-faktor apa yang menyebabkan kedua negara sepakat untuk melakukan normalisasi hubungan diplomatik?

### **Normalisasi Hubungan Diplomatik Sebagai Pilihan Rasional**

Setidaknya, menurut Barston (2014), terdapat sepuluh tahapan dalam proses normalisasi hubungan diplomatik, sebagai berikut; (1) Membangun hubungan kembali, melalui jalur formal atau informal; (2) Melakukan pertukaran informal, misalnya dengan menyepakati genjatan senjata atau pertukaran tawanan; (3) Low-level signalling, baik dengan melakukan hubungan informal secara rahasia, pernyataan positif yang dinyatakan oleh pemerintah atau pejabat resmi, dan membuka kembali hubungan diplomatik secara terbatas; (4) Membuka kembali hubungan perdagangan dan perbankan secara terbatas; (5) Membuka kembali jalur negosiasi, secara langsung atau rahasia dengan mediasi pihak ketiga; (6) Menghapuskan hambatan perdagangan atau pembatasan embargo; (7) Revisi kebijakan, membuat konsesi baru yang berkaitan dengan upaya normalisasi; (8) Negosiasi isu-isu utama dalam normalisasi; (9) Membuat kesepakatan normalisasi dan membangun kembali hubungan diplomatik; (10) Implementasi normalisasi.

Pilihan sikap yang diambil Barack Obama atas Kuba mencerminkan kuatnya faktor-faktor eksternal yang menekan pemerintah Amerika Serikat. Seperti yang telah disebutkan di atas, faktor-faktor tersebut menjadi alasan utama dari Obama untuk melakukan normalisasi hubungan diplomatik.

Kuba tidak lagi menjadi ancaman utama setelah keruntuhan Uni Soviet dalam Perang Dingin. Kuba juga telah mengalami krisis yang cukup parah

setelahnya, dengan berkurangnya bantuan logistik dari Uni Soviet. Setelah itu, Kuba pun memutuskan untuk memberi perhatian kepada pemerintahan dalam negeri. Bentuk perlawanan Kuba terhadap pemerintah Amerika Serikat secara langsung hanya melalui ideologi. Mereka masih setia dengan ideologi kiri, komunisme, dan memberikan pengaruh yang cukup signifikan pada perkembangan ideologi kiri baru di negara Amerika Latin yang lain.

Banyaknya imigran Kuba yang telah menetap di Florida dan kemudian membangun kehidupan, yang menjadikan mereka memiliki kelompok masyarakat yang cukup diperhitungkan. Bersama dengan kelompok ini, Obama berhasil meraih suara mayoritas yang menghantarkannya menjadi orang nomor satu di Amerika Serikat. Obama juga membuat janji untuk membawa Kuba pada hubungan yang lebih baik.

Pilihan rasional mengindikasikan mengenai situasi pilihan yang dipilih berdasarkan beberapa faktor yang dirasa paling menguntungkan. Kebijakan permusuhan dengan Kuba tidak membawa kemajuan apapun dalam hubungan diplomatik dengan Kuba. Memang, pilihan untuk meneruskan status quo, melanjutkan kebijakan permusuhan dengan Kuba, memerlukan biaya politik yang lebih sedikit. Namun, ancaman dari dunia internasional, terutama hubungan diplomatik dengan kawasan yang akan rusak, menjadi pilihan sikap Obama untuk melakukan normalisasi.

### **Kuba Tidak Lagi Menjadi Ancaman Utama Amerika Serikat**

Kuba tidak lagi menjadi ancaman utama Amerika Serikat di era milenium. Namun, saat kebijakan permusuhan dengan Kuba dipilih, awalnya Amerika Serikat berharap bahwa dengan isolasi, embargo ekonomi dan aksi spionase, paramiliter CIA akan mampu menggulingkan pemerintah revolusioner Kuba di bawah Fidel Castro. Namun, ketika Fidel Castro ternyata lebih

tangguh dari yang diperkirakan, tujuan kebijakan di redefinisikan menjadi lebih sederhana, yaitu menghukum Kuba atas pilihan ideologisnya, menjadikan Kuba sebagai contoh negatif untuk mencegah negara-negara Amerika Latin yang lain mengikuti jalan ideologis yang sama, dan menguras sumber daya Uni Soviet yang terus-terusan menanggung sekutu Karibia-nya (Schoultz, 2009).

Kebijakan yang sangat frontal tersebut nyatanya telah mengalami kegagalan dan Fidel Castro masih memimpin Kuba. Kegagalan untuk menggeser Fidel Castro menimbulkan perdebatan yang hebat di dalam tubuh pemerintah Amerika Serikat. Timbul suatu wacana untuk melakukan pendekatan yang lebih lunak dengan Kuba agar mereka mau berkompromi dengan kepentingan Amerika Serikat. Bagaimanapun ada upaya untuk menarik posisi Kuba dengan melakukan pendekatan intensif agar mereka bisa keluar dari sekutu Uni Soviet. Dalam Upaya pendekatan tersebut dilakukan oleh Presiden John F. Kennedy, Menteri Luar Negeri masa Presiden Gerald Ford, yaitu Henry Kissinger, dan Presiden Jimmy Carter. Sikap pendekatan Amerika Serikat yang cenderung arogan dan kurang memberi perhatian pada kepentingan nasional Kuba -pengaturan politik dan ekonomi dalam negeri- daripada. Justru Washington meminta Kuba untuk mengakhiri dukungan bagi kaum revolusioner di luar negeri dan mengurangi hubungan militer dengan Uni Soviet. Sayangnya, inisiatif Kennedy untuk melakukan pendekatan itu harus gagal setelah dia dibunuh. Sementara, inisiatif Henry Kissinger dan Jimmy Carter juga gagal karena terbukti Kuba dan Uni Soviet memiliki hubungan bilateral yang tidak bisa dipecahkan. Ketika Kuba mengirim pasukan militernya ke Angola dan Etiopia dengan dukungan logistik Uni Soviet, Washington menganggap tindakan tersebut sebagai eskalasi Perang Dingin dan membuat mereka kembali pada kebijakan isolasi dan embargo ekonomi kepada Kuba.

Semenjak runtuhnya Uni Soviet dan berakhirnya Perang Dingin, kebijakan keamanan nasional Amerika Serikat pun lambat laun mengalami penurunan. Harapan untuk dunia yang lebih damai muncul di seluruh dunia. Dengan tidak adanya dukungan dari Uni Soviet, kebijakan militer Kuba mengalami deeskalasi kekuatan. Pemerintah Havana fokus pada kebijakan militer dalam negeri. Bahkan, sebagian besar peralatan berat militer mereka mengalami kerusakan karena tidak terpakai dan juga kekurangan alutsista. Berdasarkan data US Department of State (2013), jumlah personel tentara Kuba aktif yang bertugas turun mencapai lebih dari 80%, dari personel yang berjumlah hampir 300.000, turun menjadi hanya 49.000 personel, dan berkurangnya kapasitas kekuatan untuk menjaga pantai luar Kuba. Anggaran militer kemudian mengalami penyusutan sampai lebih dari setengahnya selama periode tahun 1990-an.

Setelah pasukan militer Kuba pulang dari misi di Afrika pada tahun 1992, Fidel Castro mengumumkan bahwa negara tidak akan lagi memberikan dukungan material kepada gerakan-gerakan revolusioner di luar negeri (Tom Harvey, 1992). Laporan tahunan dari Departemen Luar Negeri Amerika Serikat dalam 'Patterns Global Terrorism', menyatakan dengan tegas bahwa bantuan Kuba untuk revolusioner asing telah berakhir karena kurangnya sumber daya militer dan keinginan Kuba untuk membangun kembali hubungan diplomatik dan ekonomi normal dengan tetangganya. Dalam laporan 'pernyataan sikap' tahunan Southern Command Amerika Serikat tahun 2013 mengenai situasi keamanan di belahan bumi barat, satu-satunya ancaman yang datang dari Kuba di tahun-tahun 2000an dan seterusnya adalah kemungkinan migrasi massal ketika Fidel Castro menyerahkan kekuasaan kepada Raul Castro. Kekhawatir ini muncul dalam laporan tahun 2007 dan 2008, namun menghilang setelah suksesi dari Fidel ke Raúl berlangsung lancar.

### **Kelompok Lobby Kuba yang Berada di Amerika Serikat**

Pada 1980-an, terjadi migrasi besar-besaran dari Kuba menuju Amerika Serikat. Mereka adalah kelompok orang-orang terbuang dari Kuba yang secara terang-terangan tidak menyetujui sikap politik Fidel Castro. Mereka juga diberi suaka oleh Presiden Amerika saat itu Jimmy Carter. Sekelompok imigran ini kemudian mendapat perhatian dari seorang warga kaya keturunan Kuba -yang kemudian menjadi warga Amerika- yang bernama Jorge Mas Canosa. Dalam jurnal yang ditulis oleh Peter Stone (1992), Jimmy Carter menaruh perhatian pada orang-orang imigran Kuba yang tidak mendapat hak warga negara selama masa pemerintahan Fidel Castro. Canosa kemudian mendirikan sebuah organisasi politik yang diberi nama Kuban American National Foundation (CANF) pada tahun 1981.

Melalui lembaga ini, kelompok Kuba Amerika memiliki kekuatan konservatif politik dan keuangan yang signifikan, dan memberinya pula kapasitas hak veto yang kuat dalam kebijakan politik Amerika Serikat yang berkaitan dengan Kuba dari tahun 1981 sampai 2008. Mereka akan mengawasi dan menghukum setiap pejabat publik Amerika yang mengisyaratkan melakukan kebijakan hubungan politik dengan Kuba. Para Direksi dan komisioner aksi politik mereka tergabung dalam Free Kuba PAC. Mereka memberikan kontribusi dana ratusan ribu dolar untuk puluhan calon kongres dan presiden yang juga bersimpati terhadap kepentingan politik mereka di setiap pemilihan umum. Selama lebih dari dua dekade, CANF memenangkan serangkaian kemenangan politik, termasuk penciptaan Radio dan TV Martí, Cuban Democracy Act tahun 1992 (yang memperkuat embargo pada Kuba dengan harapan akan meruntuhkan rezim Kuba setelah berakhirnya Perang Dingin dan hilangnya dukungan Uni Soviet), serta Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act tahun 1996

(atau Helms-Burton Act), yang memperkuat embargo ke dalam hukum.

Kelompok Lobi Kuba cukup disegani dalam dunia politik Amerika Serikat. Mereka terorganisasi dengan baik, memiliki visi yang solid, dan memegang peran kunci di wilayah-wilayah strategis pemilihan seperti di daerah Florida dan New Jersey. Mereka menjadi contoh kelompok lobi yang hampir sempurna dan ideal dari sebuah 'policy capture'. Kelompok ini membangun sebuah sistem dukungan dari anggota inti kongres dengan kontribusi sumbangan suara pada kampanye dan berhasil mengintimidasi Departemen Luar Negeri. Hampir tidak ada kelompok kepentingan ataupun suara lainnya blok yang dianggap paling menonjol, sehingga kelompok lobi Kuba memiliki wilayah konsentrasinya sendiri untuk sebuah kebijakan politik. Walaupun sempat ada masalah yang cukup pelik terjadi tahun 1994, yaitu krisis migrasi pada era pemerintahan Bill Clinton. Orang-orang imigran Kuba berlayar menggunakan rakit, yang menarik perhatian nasional, menghasilkan ruang lingkup perdebatan kebijakan, dan memberikan ancaman politik terkait kredibilitas Presiden Bill Clinton. Bill Clinton kemudian mengambil kebijakan untuk mengakhiri krisis dengan membatasi imigrasi orang-orang dari Kuba ke Amerika Serikat yang membuat kelompok lobi Kuba menentang dengan keras. Untuk mengatasi itu, Bill Clinton juga membuat kebijakan lain yang diterima kelompok lobi Kuba dengan memperkuat sanksi terhadap Havana.

Mengamati perkembangan politik orang-orang imigran Kuba di Florida, Miami secara bertahap selama bertahun-tahun pandangan mereka terhadap politik Kuba telah berubah. Berdasarkan polling dari Universitas International Florida sejak tahun 1991 (G. Graenier dan Hugh Gladwin, 2004), mereka telah mencatat perubahan sikap pandangan politik di kalangan orang Amerika Kuba. Ketika survey tersebut dimulai, 87% masyarakat menyetujui

kebijakan embargo Amerika Serikat. Namun pada tahun 2014, sebanyak 52% menentangnya, dan 71% tidak lagi percaya kebijakan tersebut efektif. Kemudian mengenai kebijakan penjualan makanan dan obat-obatan ke Kuba, pada tahun 1993, 75% dari responden menentang penjualan makanan ke Kuba dan 50% menentang penjualan obat. Sebaliknya pada tahun 2014, suara mayoritas, yaitu 77% dan 82% mendukung penjualan makanan dan obat-obatan ke Kuba. Terkait kebijakan wisata pun demikian, pada tahun 1991, 55% menentang wisata terbatas ke Kuba, sedangkan di tahun 2014, 69% mendukung adanya wisata ke Kuba.

Bagaimana perubahan sikap yang berbeda ini terkait dengan perubahan kependudukan orang-orang imigran dari Kuba. Mereka yang datang ke Amerika Serikat pada dekade 1960-1970 an rata-rata adalah pengungsi yang memiliki motivasi politik, terutama karena sikap politik mereka yang anti Fidel Castro. Kemudian, para imigran pada tahun 1980, setelah eksodus Mariel, rata-rata meninggalkan Kuba karena motif ekonomi. Sementara pendatang yang lebih baru, mereka yang melakukan imigrasi setelah Perang Dingin, jauh lebih mungkin karena motif sosial, karena mereka ingin mencari sanak saudara yang terpisah dan ingin mencari keluarga mereka. Dengan perbedaan latar belakang, usia, motif, dan pengalaman di antara gelombang imigran yang berbeda, mereka memiliki cara pandang yang berbeda dalam menilai setiap kebijakan politik Amerika Serikat terhadap Kuba. Para pendatang baru jauh lebih mungkin untuk mendukung kebijakan yang mengurangi hambatan hubungan keluarga, terutama kemampuan untuk melakukan perjalanan dan mengirim uang kembali.

Alasan cukup penting lainnya yang mengubah opini sebagian besar masyarakat imigran Kuba di Amerika adalah kemungkinan untuk terjadinya pemulihan hubungan keluarga yang selama ini terpisah oleh pertarungan.

Selama tahun 1960 dan awal 1970-an, sangat sulit bagi orang-orang –baik di Kuba maupun Amerika Serikat- untuk mempertahankan kontak melintasi Selat Florida. Perjalanan menuju Kuba telah dilarang sejak diberlakukannya embargo ekonomi, begitupun dengan pemerintah Kuba yang melarang warganya yang telah pergi untuk kembali mengunjungi Kuba karena dianggap pengkhianat. Layanan pengiriman surat-menyurat langsung terputus dan buruknya layanan sambungan telepon. Selain itu terjadi justifikasi sosial di masing-masing kelompok warga. Bagi warga yang memilih untuk tinggal hidup di Kuba, mereka akan dianggap sebagai golongan komunis. Sementara bagi warga Kuba memilih meninggalkan negaranya dan menuju ke Amerika Serikat, mereka akan dianggap sebagai kelompok pengkhianat.

Berakhirnya Perang Dingin membuka peluang baru bagi kedua negara untuk menyambung kembali hubungan yang telah hancur. Runtuhnya Komunisme Eropa menjatuhkan Kuba pada derita krisis ekonomi yang cukup parah. Selama periode yang penuh penderitaan ini, tercatat, imigran Kuba yang berada di Amerika Serikat memberikan bantuan kemanusiaan yang cukup signifikan. Pengiriman uang ke Kuba, atau remitansi, mulai menanjak. Dari semula \$150-200 juta per tahun pada tahun 1990, lima tahun setelahnya, atau tahun 1995 menjadi sekitar \$500 juta.

Namun, meskipun terjadi perubahan sikap masyarakat yang sudah tampak jelas selama beberapa waktu tersebut, hal ini tidak selaras dengan perilaku pemilih. Generasi awal imigran yang datang pada dekade 1960an merupakan kelompok imigran yang secara proporsi kependudukan masih merupakan yang tertinggi. Mereka merupakan imigran yang sudah memiliki kewarganegaraan Amerika Serikat, sehingga mereka merupakan bagian suara terbesar dari kelompok imigran Kuba pada setiap pemilihan, dibandingkan dengan 'kelompok yang datang setelahnya'. Walaupun tercatat

pada 2010, 'kelompok yang datang setelahnya' ini –yang lahir di Amerika Serikat- adalah pemilih terbesar, mereka hanya merupakan setengah dari total pemilik dari kelompok imigran Kuba. Sebagai tambahan, mereka yang datang awal –periode 1960an- jauh lebih mungkin untuk didaftarkan sebagai pemilih dalam pemilu dan lebih mungkin pula untuk beralih kewarganegaraan. Sebagai catatan, orang-orang Kuba, sebelum tahun 1985, yang mendaftar dalam pemilu dan memilih beralih kewarganegaraan sejumlah lebih dari 90%. Sedangkan mereka yang melakukan migrasi pasca Perang Dingin, yang mau mendaftar pemilu dan beralih warga negara hanya sebesar 60%. Bagaimanapun juga, kelompok orang-orang imigran awal ini komposisi jumlahnya menjadi semakin kecil selama kehadiran para imigran baru yang datang setiap tahun hampir mencapai 30.000 jiwa dan selama angka kematian alami yang terus meningkat pada kelompok golongan imigran tua. Seiring berjalannya waktu, semakin banyak imigran pasca tahun 1980 yang mendapatkan kewarganegaraan dan mulai memilih.

### **Hubungan Dengan Amerika Latin**

Salah satu alasan utama dari kebijakan Amerika Serikat melakukan isolasi terhadap Kuba adalah menjauhkan pengaruh Komunisme Kuba di kawasan Amerika Latin. Pada tahun 1962, organisasi negara-negara Amerika yang tergabung dalam OAS (Organization of America State) menanggukkan keanggotaan Kuba dengan alasan bahwa ide komunisme tidak sesuai dengan cita-cita, prinsip dan tujuan organisasi. Setelah itu pada tahun 1964, pihak Gedung Putih berhasil memberikan bukti keterlibatan dukungan militer Kuba pada gerilyawan Venezuela di depan forum OAS, yang membuat mereka mendapat persetujuan untuk memberikan sanksi diplomatik dan ekonomi. Hanya Meksiko dan Kanada yang menolak atas hasil tersebut, sementara setiap negara anggota lainnya memilih untuk mengikuti langkah

Amerika Serikat dengan memutuskan hubungan dengan Havana.

Keberlangsungan solidaritas ini hanya berumur pendek. Awal tahun 1970-an, negara-negara yang mendukung sikap politik Amerika Serikat mulai membelot. Hal ini terjadi karena keberhasilan kelompok revolusioner memimpin pemerintah negara. Pemerintahan progresif di Chili, Peru dan Argentina memutuskan untuk merusak kesepakatan yang ada dengan memulihkan hubungan kepada Kuba, serta negara-negara yang baru merdeka dari Karibia yang berbahasa Inggris - dipimpin oleh Jamaika- menolak untuk menghukum mereka. Tekanan untuk mencabut sanksi kepada Kuba mulai terbangun dalam OAS. Mereka melakukan tuntutan kepada Gedung Putih untuk memberika tekanan domestik kepada Kongres yang dipimpin Kissinger untuk mulai membuka negosiasi dengan Havana. Kissinger menyatakan bahwa, "jika ada kesempatan untuk kita dalam mengakhiri keadaan "antagonisme abadi", hal itu terletak pada niat baik Kuba dan kesepakatan dari negara-negara pan-Amerika. Tangan kanan Henry Kissinger, Harry Shlaudeman, yang mewakili OAS menyampaikan kepadanya jika OAS tidak mempunyai kesempatan sebaik pemerintah AS dalam menangani masalah Kuba, dan bila tidak dimanfaatkan, kesempatan baik itu akan segera lenyap." Pada bulan Juli 1975, suara bulat OAS, dengan dukungan dari pemerintah Amerika Serikat, mengakhiri sanksi wajib rezim yang telah diadopsi pada tahun 1964.

### **Pemerintahan Progresif Baru Di Amerika Latin**

Selama masa pemerintahan Presiden Ronald Reagan dan George H. W. Bush, Amerika Serikat memilih sikap yang bertentangan dengan Amerika Latin mengenai konflik yang terjadi di Amerika Tengah. Pada awal milenium, Kuba kembali menjadi pemimpin terdepan dalam gerakan 'kiri baru' yang menjadikan mereka sebagai acuan di

wilayah tersebut. Pemimpin-pemimpin progresif muncul sebagai presiden di negara-negara Amerika Latin. Pemimpin radikal populis seperti Hugo Chavez di Venezuela, Evo Morales di Bolivia dan Rafael Correa di Ekuador menjalin hubungan ideologis dengan Kuba. Bahkan pemimpin-pemimpin yang menganut ideologi demokratis sosial moderat seperti Michelle Bachelet di Chili dan Luiz Inacio Lula da Silva di Brasil menolak kebijakan permusuhan Washington. Pada tahun 2009, ketika Mauricio Funes terpilih sebagai presiden pertama El Salvador dari bekas kelompok gerilyawan FMLN (Farabundo Marti Front for National Liberation), El Salvador menjadi negara Amerika Latin yang terakhir untuk memulihkan hubungan dengan Kuba. Ironis, karena kebijakan yang awalnya ditujukan untuk mengisolasi Kuba justru mengisolasi Amerika Serikat.

Pemerintah Amerika Serikat mengambil sikap diplomatik yang sangat tidak efektif dan membayar sebuah harga diplomatik yang cukup mahal. Dalam setiap pertemuan puncak KTT maupun Sidang Umum PBB, mereka mendapat kritik yang tajam dari banyak negara terkait kebijakan mengutuk embargo. Namun, pemerintah Amerika Latin tidak bersedia mengambil risiko merusak hubungan bilateral dengan Washington atas masalah Kuba. Oleh karena itu, tidak ada yang bisa dilakukan negara-negara tersebut selain sebuah himbauan simbolis.

Konstelasi politik di Amerika Latin saat Barack Obama menjadi Presiden, pemerintahan negara-negara Amerika Latin bergerak lebih jauh ke kiri. Harapan yang besar dibebankan kepada Obama untuk melangkah maju dalam kebijakan terhadap Kuba, mengakhiri hegemoni Amerika Serikat yang telah usang semenjak Perang Dingin. Beberapa kepala negara - terutama Presiden Brasil Lula Da Silva- menyerukan kepada Obama untuk segera menghentikan sanksi kepada Kuba.

Konferensi kepala-kepala negara Amerika yang kelima di Trinidad-Tobago pada bulan April 2009, presiden Amerika Latin menekan Presiden Obama untuk segera mengkongkritkan kebijakan terhadap Kuba dengan sebuah perturan yang riil. Mereka berharap pada Obama untuk segera menempatkan Kuba sebagai mitra yang setara seperti negara lain di kawasan Amerika Latin. Satu demi satu mereka berbicara tentang perlunya mengintegrasikan kembali Kuba ke dalam komunitas pan-Amerika. Obama mencoba untuk menginspirasi seruan mereka dengan menyatakan, "Amerika Serikat berusaha membuat awal baru dengan Kuba." Namun, janji Obama tidak segera dilaksanakan.

Dua bulan kemudian, saat Sidang Umum ke-39 OAS, negara-negara Amerika Latin sepakat untuk mencabut resolusi 1962 yang menangguhkan Kuba sebagai anggota dari OAS. Resolusi ini merupakan kebijakan permusuhan yang pertama dari Gedung Putih terhadap Kuba. Awalnya Gedung Putih menentang usulan ini. Namun, mengingat situasi yang tidak menguntungkan bagi Amerika Serikat, Menteri Luar Negeri Hillary Clinton sepakat untuk berkompromi. Amerika Serikat mendukung pencabutan tersebut dengan catatan Kuba mau menerima secara konsep, praktik, tujuan, dan prinsip-prinsip OAS, termasuk, secara implisit, komitmen untuk mewujudkan demokrasi seperti tertuang dalam Deklarasi Santiago 1991.

Ternyata sampai pada saat Konferensi kepala-kepala negara Amerika yang keenam pun kebijakan AS terhadap Kuba pada dasarnya tidak berubah dari apa yang telah terjadi di tahun 2009. Pertemuan ini diselenggarakan di Cartagena, Kolombia, pada bulan April 2012. Barack Obama menghadapi kemarahan dan kekecewaan presiden-presiden Amerika Latin yang tidak lagi bersedia untuk diam menerima kekakuan Gedung Putih.

*"There is no justification for that path that has us anchored in a Cold War. It is the hour to*

*overcome the paralysis produced by ideological stubbornness. "*  
(Juan Manuel Santos, Colombian President)

Pernyataan keras disampaikan langsung oleh Presiden Kolombia Juan Manuel Santos kepada Gedung Putih. Kolombia merupakan salah satu sekutu terdekat Washington di wilayah Amerika Latin. Bahkan Presiden Nikaragua Daniel Ortega dan Presiden Rafael Correa dari Ekuador menolak untuk menghadiri konferensi ini karena Kuba tidak diundang. Juan Manuel Santos dan Presiden Brazil Dilma Rousseff mengultimatum Amerika Serikat tidak akan menghadiri konferensi berikutnya jika Kuba masih tidak diundang. Konferensi Cartagena berakhir sangat buruk dan tidak meyakinkan. Tidak ada hasil perjanjian besar atau kesepakatan akhir karena Amerika Serikat dan Kanada masih keberatan untuk mengundang Kuba pada konferensi Ketujuh tahun 2015.

Mendengar laporan tersebut, Obama sangat terkejut dan marah akibat permasalahan ini. Kejadian memalukan terjadi saat malam puncak Konferensi Cartagena, dimana wartawan mengkonfirmasi permasalahan tersebut kepada Dan Restrepo, seorang senior direktur di Dewan Keamanan Nasional untuk wilayah Amerika, Karibia, dan Amerika Latin. Dia menyatakan bahwa Amerika Serikat dan Amerika Latin harus konsisten terhadap perjanjian yang telah disepakati bahwa Kuba tidak bisa bergabung kembali ke dalam OAS sampai mereka menjadi negara demokrasi. Secara tersirat, pandangan tersebut memperlihatkan sikap remeh Amerika Serikat terhadap Kuba. Kemarahan presiden-presiden Amerika Latin terhadap masalah Kuba hanya dianggap sebagai panggung teater dan bukan hal yang substansi.

Tentu saja sikap ini sangat bertentangan dengan upaya Presiden Obama untuk membangun hubungan dengan Kuba. Walaupun mungkin Kuba hanyalah masalah kecil bagi pemerintah

Amerika Serikat, kemarahan sekutu utama Amerika Serikat seperti Kolombia dan Brazil untuk menjegal proses Konferensi menjadi ancaman serius bagi hubungan diplomatik Amerika Serikat di kawasan tersebut. Tak lama setelah konferensi ini berakhir, Dan Restrepo pun turun jabatan dan digantikan oleh Ricardo Zuniga, seorang perwira karir yang berpengalaman di luar negeri terutama karena pernah lama di Kuba. Ricardo Zuniga inilah yang kemudian juga memainkan peran utama dalam negosiasi rahasia yang mengarah pada upaya normalisasi diplomatik.

Selama masa persiapan menjelang Konferensi Ketujuh di Panama, pemimpin-pemimpin Amerika Latin mengintervensi tuan rumah untuk mengundang Kuba meskipun ada

keberatan dari Amerika Serikat. Mereka dengan tegas mengancam akan meninggalkan Obama dan memberinya sebuah pilihan sulit; memboikot Konferensi, atau tetap menghadirkan Kuba meskipun Gedung Putih keberatan karena Kuba tidak memenuhi syarat dan belum demokratis. Ancaman itu tentu sangat serius. Ancaman boikot tidak hanya akan merusak hubungan bilateral Amerika Serikat dengan seluruh kawasan Amerika Latin, tetapi mungkin juga berpotensi untuk menghancurkan OAS itu sendiri. Untungnya diplomasi rahasia antara Washington dan Havana dapat berjalan dengan cukup baik dan progresif. Dan hasil dari kesepakatan yang ada salah satunya adalah Washington bersedia untuk menyambut partisipasi Kuba di konferensi tingkat tinggi kawasan.

### Daftar Pustaka

- [1] Atlantic Council. 2014, "US-Cuba: a new public survey supports policy change," dalam <http://www.atlanticcouncil.org/publications/reports/us-Cuba-a-new-public-survey-supports-policy-change>, (diakses pada 8 Juni 2016).
- [2] Barston, Rafael. 2014, *Modern Diplomacy*, Routledge, New York.
- [3] Bendixen dan Amandi International. 2014, *Flash poll of Cuban Americans' reaction to President Obama's change in US-Cuba policy*, Bendixen and Amandi, Miami.
- [4] Caputo, Marc. n.d., "Poll: Obama got big share of Cuban American vote, won among other Hispanics in Florida."
- [5] Hariwijaya. 2007, *Metodologi dan Teknik Penulisan Skripsi, Tesis, dan Disertasi*, elMatera Publishing, Yogyakarta.
- [6] Harvey, Tom. 1992, "Castro ends the export of revolution," dalam *Sun Sentinel*.
- [7] Herald, Miami. 2012, "Exit poll of Hispanic voters in Florida," dalam Bendixen and Amandi International.
- [8] <http://international.sindonews.com/read/1094503/42/kunjungan-bersejarah-di-kuba-obama-tak-temui-fidel-castro-1458524652>, (diakses pada 2 Juni 2016).
- [9] [http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/02/160216\\_dunia\\_Cuba\\_amerika](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/02/160216_dunia_Cuba_amerika), (diakses pada 3 Juni 2016).
- [10] [http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/03/160320\\_dunia\\_obama\\_Cuba](http://www.bbc.com/indonesia/dunia/2016/03/160320_dunia_obama_Cuba), (diakses pada 2 Juni 2016).
- [11] [http://www.washingtonpost.com/page/2010-2019/WashingtonPost/2014/12/23/National-Politics/Polling/release\\_380.xml](http://www.washingtonpost.com/page/2010-2019/WashingtonPost/2014/12/23/National-Politics/Polling/release_380.xml), (diakses pada 5 Juni 2016).
- [12] [http://www.washingtonpost.com/world/full-text-speech-by-Cuban-president-raulcastro-on-re-establishing-us-Cuba-relations/2014/12/17/45bc2f88-8616-11e4-b9b7-b8632ae73d25\\_story.html](http://www.washingtonpost.com/world/full-text-speech-by-Cuban-president-raulcastro-on-re-establishing-us-Cuba-relations/2014/12/17/45bc2f88-8616-11e4-b9b7-b8632ae73d25_story.html), (diakses pada 1 Juni 2016).
- [13] <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-Kuba-policy-changes>, (diakses pada 1 Juni 2016).
- [14] Kingdon, John. 1984, *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Little Brown, Boston.
- [15] LeoGrande, William M. 2012, "Fresh start for a stale policy: can Obama break the stalemate in US-Cuban relations?," dalam *American University Center for Latin American and Latino Studies*.
- [16] Plano, Jack O. dan Roy Olton. 1999, *Kamus Hubungan Internasional*, terjemahan Drs. Wawan Juanda, Putra A Bardin.
- [17] *Posture statements of the Commander. n.d., US Southern Command before the House and Senate Armed Services Committees, 2000 to 2013*, diakses ProQuest Congressional Hearings Digital Collection, (diakses pada 17 Juni 2016).
- [18] Primus, Josephus. 2011, "Reformasi Cuba Mulai dari Usaha Kecil," dalam <http://internasional.kompas.com/read/2011/08/02/14160678/reformasi.Cuba.mulai.dari.usaha.kecil>, (diakses pada 12 Juni 2016).
- [19] Schoultz, Lars. 2009, *That Infernal Little Cuban Republic*, University of North Carolina Press.
- [20] Sequera, Vivian. 2012, *US, Canada Alone at Summit in Cuba Stance*, Associated Press.

- [21] Silalahi, Ulber. 2006, *Metode Penelitian Sosial*, Unpar Press, Bandung.
- [22] Stone, Peter. 1992, "Cuban clout," dalam *National Journal*, John Newhouse, New York.
- [23] US Department of State. 1994, *Patterns of Global Terrorism*, Washington DC.
- [24] Wagner, Brian. 2008, "Latin American leaders congratulate President-elect Obama," dalam *Voice of America*.
- [25] Walt, Stephen. 1999, "Rigor or Rigor Mortis? Rational Choice and Security Studies," dalam *International Security*, vol. 23, no. 4.
- [26] Ward, Hugh. 2002, "Rational Choice," dalam Marsh and Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science*, Palgrave Macmillan, Hampshire.