# BAB II

# DINAMIKA NORMALISASI HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT DAN KUBA

Pada bab ini akan membahas mengenai dinamika normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba, khususnya pada penerjemahan normalisasi melalui sudut pandang Amerika Serikat. Normalisasi hubungan antar kedua yang terjadi pada 17 Desember 2014 merupakan suatu momentum bersejarah bagi dunia internasional, mengingat bahwa pertikaian antara Amerika Serikat dan Kuba telah berlangsung selama puluhan tahun dan akhirnya mengalami kemajuan pada masa pemerintahan Presiden Barack Obama dan Presiden Raúl Castro. Normalisasi yang dilakukan oleh kedua negara menjadi satu hal yang perlu untuk dilakukan, mengingat bahwa letak geografis kedua negara yang memungkinkan adanya kerja sama lebih lanjut yang dapat dilakukan oleh Amerika Serikat dan Kuba (LeoGrande W. M., 2016, pp. 17-18).

Pembahasan pada bab ini akan dibagi ke dalam tiga subbab, pada subbab pertama akan membahas mengenai proses normalisasi hubungan Amerika Serikat-Kuba. Subbab kedua akan membahas mengenai perubahan hubungan kedua negara pasca normalisasi dan pada subbab ketiga membahas mengenai tantangan normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba.

## 2.1. Proses Normalisasi Hubungan Amerika Serikat-Kuba

Pada penelitian ini akan fokus terhadap kebijakan normalisasi yang dijalankan pada masa pemerintahan Presiden Barack Obama. Hal ini dikarenakan upaya perbaikan hubungan Amerika Serikat dan Kuba terjadi pada masa pemerintahan Presiden Barack Obama. Keinginan untuk memperbaiki hubungan dengan Kuba telah ditunjukkan oleh Barack Obama bahkan sejak dirinya belum menjadi Presiden Amerika Serikat. Kebijakan isolasi yang diterapkan Amerika Serikat terhadap Kuba tersebut dianggap sebagai suatu kebijakan yang gagal oleh Barack Obama karena kebijakan tersebut tidak mencapai kepentingan Amerika Serikat dan hanya membuat masyarakat Kuba semakin hidup dalam kesengsaraan. Padahal salah satu tujuan dari kebijakan isolasi tersebut ialah untuk membantu masyarakat Kuba terlepas dari pemerintahan yang dinilai telah melakukan penindasan terhadap warga negaranya (Zeleny, 2008).

Hingga akhirnya pada 17 Desember 2014 Barack Obama dan Raúl Castro sepakat untuk mulai menormalkan hubungan. Langkah yang diambil oleh kedua pemimpin negara tersebut dianggap sebagai babak baru dalam hubungan Amerika Serikat dan Kuba setelah sebelumnya terjadi perseteruan yang berlangsung selama puluhan tahun. Setelah dimulainya upaya normalisasi yang menjadi titik awal perbaikan hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba, kondisi hubungan kedua negara perlahan-lahan menunjukkan kemajuan yang salah satunya telah disepakati beberapa

perjanjian bilateral Amerika Serikat-Kuba dan rencana kerja sama oleh pemerintah masing-masing negara (LeoGrande W. M., 2016, pp. 17-20).

Alasan utama dari kebijakan Barack Obama yang memperbaiki hubungan dengan Kuba dijelaskan pada pidatonya 17 Desember 2014, Barack Obama menjelaskan mengenai kebijakan yang dijalankan oleh sepuluh presiden terdahulu hanya berjalan di tempat. Dia juga tidak ingin melakukan hal yang sama selama lebih dari lima dekade untuk mengharapkan hasil yang berbeda, sehingga Barack Obama memutuskan untuk mengakhiri perseteruan dengan Kuba (M. LeoGrande, 2015, p. 473).

Sebelum mengumumkan kepada dunia internasional mengenai dimulainya normalisasi, Amerika Serikat dan Kuba terlebih dahulu telah menjalankan negosiasi rahasia atau diplomasi diam-diam selama berbulan-bulan yang dibantu oleh Paus Fransiskus dan pemerintah Kanada. Keduanya berperan sebagai fasilitator pertemuan Amerika Serikat-Kuba dalam melakukan dialog konstruktif mengenai hal-hal khusus sehingga ditemukan kesepakatan bersama yang dapat diterima oleh kedua belah pihak. Pertemuan tersebut sebagian besar dilangsungkan di Kanada dan dihadiri oleh perwakilan dari masing-masing negara (Marino, 2016, p. 49).

Keputusan Presiden Obama layak untuk mendapatkan rasa hormat dari Presiden Raúl Castro. Raúl Castro juga menyerukan hal yang hampir serupa dengan 3 poin utama yang disampaikan oleh Presiden Barack Obama. Presiden Raúl Castro menyerukan kepada Pemerintah Amerika Serikat untuk menghapus hambatan yang menghalangi atau membatasi

hubungan antara warga kedua negara, peningkatan layanan pos langsung, dan telekomunikasi, serta penyelesaian permasalahan embargo Amerika Serikat terhadap Kuba. Presiden Raúl Castro berharap agar Barack Obama sebagai pemilik otoritas eksekutif dapat memodifikasi pengimplementasian embargo sebagai upaya dalam pemulihan hubungan secara penuh bagi kedua negara (The Washington Post, 2014).

Penerjemahan normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba oleh Barack Obama disampaikan melalui pidatonya yang dilakukan pada 17 Desember 2014 terkait perbaikan hubungan dengan Kuba. Normalisasi menurut Barack Obama meliputi tiga hal utama, yakni pembangunan kembali hubungan diplomatik, peninjauan ulang terkait penunjukan Kuba sebagai negara sponsor terorisme, dan yang terakhir ialah meningkatkan perjalanan, perdagangan dan arus informasi dari dan ke Kuba (The White House, 2014).

Poin pembangunan kembali hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Kuba dalam normalisasi hubungan kedua negara tercantum dalam kutipan pidato Presiden Barack Obama berikut:

> *"First, I've instructed Secretary Kerry to immediately begin discussions with Cuba to reestablish diplomatic relations that have been severed since January of 1961. Going forward, the United States will reestablish an embassy in Havana and high-ranking officials will visit Cuba. Where we can advance shared interests, we will, on issues like health, migration, counterterrorism, drug trafficking and disaster response."* (The White House, 2014)

Selanjutnya pada poin kedua terkait peninjauan ulang terkait penunjukan Kuba sebagai negara sponsor terorisme tercantum dalam pidato yang juga disampaikan oleh Presiden Barack Obama berikut ini:

> *"Second, I've instructed Secretary Kerry to review Cuba's designation as a state sponsor of terrorism. This review will be guided by the facts and the law. Terrorism has changed in the last several decades. At a time when we are focused on threats from Al Qaida to ISIL, a nation that meets our conditions and renounces the use of terrorism should not face this sanction."*(The White House, 2014)

Poin terakhir normalisasi yang disampaikan oleh Presiden Barack Obama mengenai peningkatan perjalanan, perdagangan dan arus informasi dari dan ke Kuba tercantum dalam kutipan berikut:

> *"Third, we are taking steps to increase travel, commerce and the flow of information to and from Cuba. This is fundamentally about freedom and openness and also expresses my belief in the power of people-to-people engagement. With the changes I'm announcing today, it will be easier for Americans to travel to Cuba. ..... I believe in the flee -- the free flow of information.….So I've authorized increased telecommunications connections between the United States and Cuba."* (The White House, 2014)

Ketiga point tersebut juga dikonfirmasi oleh seorang spesialis Latin America Affairs bernama Mark P. Sullivan dan William M. LeoGrande yang merupakan seorang profesor ahli Amerika Latin. Sullivan menuliskan bahwa selain pembangunan kembali hubungan diplomatik antara Amerika Serikat dan Kuba yang telah dilaksanakan pada 20 Juli 2015, terdapat dua komponen lainnya dalam normalisasi hubungan yang dijalankan oleh Kedua negara, yakni peninjauan ulang terkait status Kuba yang masuk ke dalam daftar negara sponsor terorisme serta peningkatan dalam hal perjalanan, perdagangan dan arus informasi dari dan ke Kuba (Sullivan, 2015, p. 1).

LeoGrande menuliskan bahwa dalam normalisasi hubungan yang dijalankan oleh Amerika Serikat dan Kuba, Presiden Barack Obama menyampaikan tiga hal yang akan dilakukan dalam rangka memaksimalkan

proses perbaikan hubungan kedua negara, yakni pembukaan kedutaan kembali oleh kedua negara, pengkajian ulang terkait keterlibatan Kuba dalam jaringan terorisme internasional serta berupaya untuk meningkatkan perjalanan antar warga kedua negara dan persebaran arus informasi dari dan ke Kuba (M. LeoGrande, 2015, p. 479).

Barack Obama pada 17 Desember 2014 juga mengumumkan mengenai beberapa perubahan terkait sanksi Amerika Serikat terhadap Kuba. Dengan lisensi dan pengawasan Office of Foreign Assets Control Amerika Serikat, beberapa lembaga keuangan Amerika Serikat dapat memiliki wewenang untuk bertransaksi dengan Kuba. Wewenang tersebut berupa pemberian akses bagi bank-bank Amerika Serikat untuk dapat langsung mengakses sistem keuangan Kuba (Tannebaum & Stokes, 2014, pp. 1-2). Barack Obama juga menyampaikan mengenai pelonggaran pembatasan perjalanan ke Kuba bagi warga negara Amerika Serikat, pelonggaran pengiriman uang ke Kuba dari Amerika Serikat, pembukaan kedutaan di masing-masing negara yang sempat ditutup sejak tahun 1961 serta peninjauan kembali mengenai status Kuba yang masuk ke dalam daftar negara sponsor teroris (Baker, 2014).

Warga negara Amerika Serikat dapat melakukan perjalanan ke Kuba dengan menggunakan “lisensi khusus” atau yang sekarang dikenal dengan “lisensi umum”. Barack Obama merilis 12 kategori atau kriteria bagi warga negara nya untuk dapat mengunjungi Kuba, sehingga apabila warga Amerika Serikat memenuhi salah satu dari 12 kriteria tersebut maka mereka

tidak perlu lagi untuk mengajukan permohonan izin mengunjungi Kuba (Waring, 2014).

Lebih lanjut pembicaraan mengenai normalisasi hubungan kedua negara kemudian dilakukan dengan mengadakan pertemuan bilateral sejak bulan Januari hingga Maret 2015. Pembicaraan pertama dilakukan di Havana pada 21 Januari 2015 (Trotta & Wroughton, 2015), kemudian pembicaraan kedua dilakukan pada akhir Februari 2015 berlangsung di Washington DC (Vick, 2015)dan pembicaraan putaran ketiga kembali dilakukan di Havana pada pertengahan bulan Maret 2015 (Archibold, 2015).

Pada pembicaraan putaran pertama secara khusus membahas mengenai kebijakan migrasi, yang mana Kuba mendesak Amerika Serikat untuk menghentikan *"wet foot, dry foot policy"*, yakni kebijakan migrasi Amerika Serikat yang memberikan keistimewaan bagi para pengungsi yang datang dari Kuba ke negara Amerika Serikat. Keistimewaan tersebut berupa pemberian status kewarganegaraan Amerika Serikat bagi para pengungsi Kuba yang sampai atau ditemukan di daratan Amerika Serikat *(dry foot)* dan bukan di perairan *(wet foot)*. Bagi Kuba kebijakan tersebut mendorong orang-orang Kuba untuk melakukan pelarian diri ke Amerika Serikat (Klapper, 2015). Pembicaraan putaran kedua, pembahasan dikhususkan mengenai status Kuba yang masuk ke dalam daftar negara sponsor terorisme. Sedangkan pada pembicaraan bilateral putaran ketiga membahas mengenai pembangunan kembali hubungan diplomatik kedua negara (Archibold, 2015)

Normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba juga mendapat dukungan yang cukup besar dari masyarakat kedua negara. Jajak pendapat yang dilakukan pada tahun 2015, menemukan hasil bahwa 97 persen masyarakat Kuba menganggap normalisasi hubungan yang dilakukan dengan Amerika Serikat merupakan hal positif bagi Kuba, serta jajak pendapat yang dilakukan Pew Research ditemukan data bahwa sebanyak 75 persen orang Amerika menyetujui dan menyukai keputusan Presiden Barack Obama untuk melakukan normalisasi hubungan dengan Kuba (Labrador, Lee, & McBride, 2018).

Pada hari Senin 21 Maret 2016, Barack Obama dan Raúl Castro mengadakan konferensi pers bersama di Havana dalam rangka memperingati 15 bulan sejak dimulainya normalisasi. Dalam konferensi tersebut, Raúl Castro menyampaikan bahwa negaranya mendapatkan hasil yang nyata semenjak dimulainya normalisasi hubungan, dia juga menyampaikan mengenai kesediaan dan kesiapan pemerintah Kuba dalam menjalankan normalisasi, karena ia meyakini bahwa kerja sama dan hidup berdampingan tanpa memandang perbedaan akan mendatangkan manfaat dan menjadi bentuk kontribusi terhadap perdamaian dunia. Kedatangan Barack Obama ke Kuba bersama pemimpin bisnis besar Amerika juga dimaksudkan untuk menciptakan hubungan yang lebih komersial antara kedua negara. Seperti penciptaan lapangan pekerjaan bagi masyarakat Kuba dan Amerika Serikat.

## 2.2. Perubahan Hubungan Kedua Negara Pasca Normalisasi

Upaya normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba telah menghasilkan beberapa perubahan bagi hubungan kedua negara. Perubahan ini terjadi akibat pelaksanaan pembangunan kembali hubungan diplomatik kedua negara serta adanya pengkajian ulang terkait status Kuba sebagai negara sponsor terorisme. Yang kemudian diklasifikasikan ke dalam empat bagian, yakni meningkatnya jumlah orang Amerika Serikat yang berkunjung ke Kuba, terdapat beberapa perusahaan Amerika Serikat yang melakukan kerja sama dengan Kuba, pemberian izin bagi pesawat dan kapal komersial asal Amerika Serikat untuk perjalanan sementara ke Kuba serta dihapusnya Kuba dari daftar negara Sponsor terorisme.

Pertama, terjadi peningkatan jumlah orang Amerika Serikat yang melakukan perjalanan ke Kuba. Dengan dibukanya kembali Kedutaan Besar Amerika Serikat di Havana dan Kedutaan Besar Kuba di Washington DC pada 20 Juli 2015, jumlah warga negara Amerika Serikat yang melakukan perjalanan ke Kuba mengalami peningkatan. Data dari Cuba's National Office of Statistics and Information menunjukkan bahwa warga negara Amerika Serikat yang datang ke Kuba pada tahun 2016 sebanyak 284.937 orang, jumlah ini meningkat 74 persen dari tahun 2015. Pembukaan kembali Kedutaan Besar yang sekaligus menjadi pertanda bahwa hubungan diplomatik kedua negara secara resmi dilanjutkan, telah membawa kemudahan bagi warga Amerika Serikat yang ingin melakukan perjalanan ke Kuba, namun perjalanan warga negara Amerika Serikat dengan tujuan

wisata belum diperbolehkan akibat embargo yang masih berlaku (Piccone, 2017, pp. 4-6).

Sebelum pembangunan kembali hubungan diplomatik kedua negara, Barack Obama dan Raúl Castro bertemu pada bulan April 2015 dalam KTT Amerika di Panama. Pertemuan tersebut merupakan pertemuan kepala negara dan pemerintahan dari setiap negara di wilayah Amerika pertama yang dihadiri oleh Kuba. Kemudian hubungan diplomatik Amerika Serikat dan Kuba secara resmi dibuka kembali pada 20 Juli 2015 yang ditandai dengan didirikannya kedutaan besar Amerika Serikat di Havana dan kedutaan besar Kuba di Washington DC. Pembukaan kedutaan menjadi hal yang penting dalam normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba, mengingat bahwa hubungan diplomatik kedua negara menjadi hal krusial dalam perbaikan hubungan. Barack Obama menjadi Presiden Amerika Serikat pertama yang mengunjungi Kuba setelah adanya pemutusan hubungan diplomatik antar kedua negara. Meskipun tanpa persetujuan Kongres, Barack Obama mampu mengakhiri lima puluh tahun permusuhan dengan Kuba (Piccone, 2017, p. 5).

Kedua, terdapat beberapa perusahaan Amerika Serikat yang telah melakukan kerja sama dengan Kuba pada beberapa sektor. Kelompok bisnis asal Amerika Serikat memberikan dukungan yang luar biasa kepada Barack Obama terkait kesepakatan normalisasi hubungan dengan Kuba. Perbaikan hubungan dengan Kuba telah memungkinkan perusahaan besar Amerika seperti Google, AirBnB, Marriott dan Starwood untuk mengejar peluang di

Kuba (Kornbluh, 2017). Presiden Barack Obama juga melakukan perjalanan ke Kuba bersama para pemimpin bisnis Amerika Serikat seperti CEO Xerox, PayPal, Starwood Hotels and Resorts dan Marriott pada 20 Maret 2016. Perjalanan tersebut menjadi kunjungan Presiden Amerika pertama sejak 1928 (Griffith, 2016).

Kunjungan tersebut menghasilkan penandatanganan kesepakatan pengelolaan dua hotel di Havana oleh Starwood Hotels and Resorts. Starwood Hotels and Resorts yang menjadi perusahaan Amerika Serikat pertama setelah Revolusi Kuba yang menerima otoritas dari Departemen Keuangan Amerika Serikat untuk melakukan kerja sama dalam pengelolaan dua hotel di Havana yang sebelumnya dikelola oleh pemerintah Kuba (Fandl, 2018, pp. 584-585). Perusahaan AirBnb juga mendapatkan lisensi khusus dari Departemen Keuangan Amerika Serikat untuk melakukan pengelolaan hotel dan pemesanan penyewaan rumah-rumah pribadi di Kuba. Sejak kedatangan AirBnb pada tahun 2015 di Kuba, perusahaan tersebut telah memiliki 22.000 kamar untuk disewakan kepada wisatawan yang melakukan perjalanan ke Kuba (Piccone, 2017, p. 15).

Ketiga, kapal komersial Amerika Serikat dapat melakukan pelayaran ke Kuba, serta perusahaan penerbangan Amerika Serikat diberikan persetujuan sementara untuk terbang ke Havana. Normalisasi hubungan kedua negara menghasilkan pencabutan pembatasan perjalanan kapal komersial Amerika Serikat pada 22 April 2016, sehingga perjalanan dari Amerika Serikat ke Kuba dapat ditempuh melalui jalur laut. Carnival Cruise

Line menjadi kapal pesiar Amerika Serikat pertama yang berlabuh di pelabuhan Kuba sejak hampir 40 tahun terakhir pada 2 Mei 2016. Direncanakan sekitar 140 kapal pesiar dari perusahaan Amerika akan melakukan perjalanan ke Kuba pada tahun 2017 (Piccone, 2017, p. 6). Perusahaan penerbangan Amerika Serikat seperti American Airlines, JetBlue, Southwest dan Delta juga telah melakukan rencana investasi serius dalam pembukaan rute penerbangan Amerika Serikat-Kuba dan Kuba-Amerika Serikat (Kornbluh, 2017). Pada 7 Juli 2016, perusahaan penerbangan Amerika Serikat diberikan persetujuan sementara untuk terbang ke bandara Kuba (Piccone, 2017, p. 6).

Keempat, normalisasi hubungan yang dijalankan kedua negara menghasilkan penghapusan Kuba dari daftar negara sponsor terorisme. Barack Obama mengumumkan mengenai penghapusan Kuba dari daftar negara sponsor terorisme pada 14 April 2015, dan karena tidak ada anggota Kongres Amerika Serikat yang menolak kebijakan tersebut dalam waktu 45 hari, akhirnya secara resmi Kuba dihapus dari daftar negara yang mendukung terorisme pada 29 Mei 2015 (LeoGrande W. M., 2016, p. 20). Sebelumnya pada tahun 1982 Amerika Serikat memasukkan Kuba ke dalam daftar negara sponsor terorisme internasional akibat tuduhan Ronald Wilson Reagan atas hubungan Kuba dengan jaringan terorisme internasional dan Kuba dituduh mendukung kelompok-kelompok terorisme di Amerika Latin, Kuba dianggap telah berulang kali memberikan dukungan untuk tindakan terorisme internasional (Sullivan, 2005, p. 3).

Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa semenjak dimulainya normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba, menghasilkan dampak yang positif bagi kedua negara. Seperti peningkatan jumlah warga negara Amerika Serikat yang melakukan perjalanan ke Kuba, terdapat perusahaan Amerika Serikat yang menjalin hubungan kerja sama dengan Kuba, dihapusnya Kuba dari daftar negara sponsor teroris, serta diperbolehkannya pesawat dan kapal komersial asal Amerika Serikat melakukan perjalanan sementara ke Kuba. Meskipun demikian, juga terdapat tantangan dalam proses normalisasi hubungan yang dijalankan oleh Amerika Serikat dan Kuba. Tantangan-tantangan tersebut akan dijelaskan pada subbab selanjutnya.

## 2.3. Tantangan Normalisasi Hubungan Amerika Serikat-Kuba

Dalam konferensi pers yang dilakukannya bersama Barack Obama di Havana pada 21 Maret 2016, Raúl Castro menyampaikan bahwa sejak dimulainya normalisasi, telah banyak kerja sama dan kesepakatan yang terwujud antara kedua negara. Terutama di bidang telekomunikasi, operasi komersial, perolehan obat-obatan dan peralatan medis, serta perlindungan lingkungan (Castro, 2016). Kerja sama yang dilakukan oleh Amerika Serikat-Kuba juga dianggap akan mendatangkan manfaat tidak hanya bagi kedua negara, akan tetapi juga bagi dunia internasional. Namun menurut Raúl Castro, akan lebih banyak lagi yang dapat dilakukan oleh kedua negara apabila blokade dicabut. Blokade tersebut dianggap berdiri sebagai

hambatan penting bagi perkembangan ekonomi Kuba. Apabila blokade Amerika Serikat terhadap Kuba dihapuskan, maka hal tersebut akan menjadi esensi dalam menormalkan hubungan bilateral. Sehingga pencabutan blokade terhadap Kuba harus segera dilaksanakan (Castro, 2016).

Sebelumnya, Fidel Castro juga pernah mengatakan bahwa tidak akan mungkin terjadi negosiasi antara Amerika Serikat dan Kuba selama embargo belum dicabut. Namun bagi Amerika Serikat, kebijakan nasionalisasi yang dijalankan oleh rezim Castro pada tahun 1960 menjadikan embargo tersebut harus terus diberlakukan dan embargo tersebut tidak akan dicabut sampai adanya kompensasi yang diberikan oleh pihak Kuba akibat kerugian yang dialami Amerika Serikat terkait kebijakan nasionalisasi Fidel Castro. Namun kerusakan yang terjadi di Kuba akibat pemberlakuan embargo Amerika Serikat akan menjadi hambatan bagi negosiasi perbaikan hubungan kedua negara. Sehingga sikap kedua negara ini terlihat saling menahan kebijakan satu sama lain (LeoGrande & Kornbluh, 2015, p. 164).

Kebijakan embargo tersebut pada awalnya bertujuan untuk menghilangkan komunisme di benua Amerika dan sebagai bentuk ketidaksetujuan Amerika Serikat atas paham komunisme. Namun kebijakan tersebut pada dasarnya bertujuan untuk membawa Kuba pada kondisi ekonomi yang sulit sehingga rezim komunis Fidel Castro dapat segera berakhir (DeMelfi, 2006, p. 153).

Dalam politik Amerika Serikat, Kongres berdiri sebagai hambatan dalam normalisasi hubungan yang dilakukan dengan Kuba. Keinginan

Barack Obama untuk menghapus embargo terhadap Kuba tidak didukung oleh Kongres. Sedangkan untuk mencabut embargo tersebut memerlukan persetujuan oleh Kongres Amerika Serikat. Dalam buku yang ditulis oleh William M. LeoGrande, dijelaskan bahwa dalam tahun pemilihan Presiden Barack Obama, Kongres Amerika yang berasal dari Partai Republik tidak mungkin membiarkan kebijakan Barack Obama terkait normalisasi terlihat sukses. Sehingga Kongres Amerika tidak mengindahkan keinginan Barack Obama untuk mencabut embargo (LeoGrande W. M., 2016, pp. 30-31).

Pada 1962 embargo tersebut diperluas hingga meliputi hampir semua sektor ekspor, Presiden Kennedy membenarkan terkait pemberlakuan embargo perdagangan total terhadap Kuba, dia juga menyatakan bahwa *"Cuba's alignment with the communist powers"* hanya akan menimbulkan ancaman bagi belahan bumi lainnya. Sehingga dengan adanya embargo tersebut akan menghilangkan pendapatan negara Kuba, dan akan melemahkan rezim Fidel Castro (Krinsky & Golove, 1993, p. 160). Sulitnya mencabut embargo terhadap Kuba juga dikarenakan adanya beberapa undang-undang yang telah disahkan oleh Amerika Serikat, dan hal tersebut menjadi tantangan terbesar dalam penghapusan embargo Kuba. Beberapa undang-undang dan kebijakan antara lain ialah, *Cuban Assets Control Regulations* tahun 1963, *Cuban Democracy Act* tahun 1992, *Helms–Burton Act* tahun 1996, dan undang-undang *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* pada tahun 2000 (Marino, 2016, p. 60).

*Cuban Assets Control Regulations* tahun 1963 merupakan kebijakan yang mengatur mengenai hubungan Amerika Serikat dan Kuba. Peraturan tersebut menjadi mekanisme utama dalam menjalankan blokade perdagangan terhadap Kuba yang dikeluarkan oleh United States Department of the Treasury. *Cuban Assets Control Regulations* juga mengatur pelaksanaan perizinan perdagangan yang dilakukan oleh perusahan asing dari perusahaan Amerika Serikat dengan Kuba, namun tetap dalam *"administrative interpretation",* dengan tujuan menghindari konflik dengan mitra dagang. Peraturan ini berada di bawah *Trading with the Enemy Act* tahun 1917 (Krinsky & Golove, 1993, p. 114).

*Cuban Democracy Act* yang diajukan oleh Robert Torricelli dan disahkan pada 1992 mengatur mengenai larangan perjalanan bagi warga negara Amerika Serikat ke Kuba, larangan perdagangan bagi anak perusahaan dari perusahaan Amerika Serikat untuk melakukan perdagangan dengan Kuba serta larangan pengiriman uang ke keluarga yang berada di Kuba bagi warga Amerika Serikat. Sedangkan mempertahankan sanksi terhadap Kuba bertujuan untuk memperjuangkan penerapan demokrasi dan hak asasi manusia di Kuba (U.S. Department of State, 2001).

Sedangkan *Helms–Burton Act* atau *The Cuban Liberty and Democratic Solidarity Act* tahun 1996 merupakan undang-undang yang lahir akibat kasus penembakan Kuba terhadap dua pesawat Amerika Serikat yang dioperasikan oleh kelompok pengasingan Brothers Rescue dan menewaskan empat orang Pilot. Kongres Amerika Serikat meloloskan undang-undang ini,

yang di dalamnya berisikan tentang hukum federal Amerika Serikat yang menginginkan agar embargo terus dilanjutkan, dan mendesak pemerintah asing untuk mengakhiri bantuan mereka ke Kuba, serta menentang masuknya Kuba ke dalam lembaga-lembaga keuangan internasional (LeoGrande W. M., 2016, p. 189).

Selanjutnya ialah *Trade Sanctions Reform and Export Enhancement Act* yang diloloskan oleh Kongres Amerika Serikat pada tahun 2000 pada masa pemerintahan Bill Clinton. Undang-undang ini mengatur mengenai pemberian izin perdagangan pada beberapa komoditas pertanian, obat-obatan dan peralatan medis dengan Kuba, namun tetap melalui lisensi yang dikeluarkan oleh Office of Foreign Assets Control. Pembayaran ekspor yang dilakukan oleh perusahaan Amerika Serikat dengan Kuba hanya boleh secara tunai. Undang-undang ini tidak memberikan izin perjalanan wisata ke Kuba bagi warga negara Amerika Serikat. Seluruh perdagangan yang dilakukan dengan Kuba harus melewati peraturan ketat (U.S. Department of the Treasury, pp. 1-5).

Pemeliharaan embargo dianggap sebagai instrumen paksaan yang hanya merugikan kebijakan dan kepentingan Amerika Serikat sendiri karena hanya akan membatasi tindakan dan ruang gerak serta pengaruh Amerika Serikat di Kuba, serta menciptakan ketidakpastian tentang perubahan politik yang diharapkan untuk terjadi di Kuba. Barack Obama telah berulang kali meminta kepada Kongres untuk menghapuskan embargo terhadap Kuba, namun Kongres menolak hal tersebut karena terhalang oleh undang-undang

Amerika Serikat yang masih berlaku, selain itu Kuba belum memberikan ganti rugi dari kebijakan nasionalisasi (Marino, 2016, p. 60).

Penerapan embargo tersebut telah membawa kerugian yang begitu besar bagi Kuba. Pertama, dampak embargo tersebut telah menyulitkan Kuba dalam melakukan kegiatan ekonomi. Dampak yang cukup besar dirasakan oleh Kuba pada saat embargo tersebut diberlakukan, Kuba mengalami kerugian pada beberapa sektor, diantaranya adalah peternakan, nikel dan gula. Pada sektor gula, Kuba cukup merasakan dampak yang besar akibat embargo perdagangan Amerika Serikat, hal ini dikarenakan sebagian besar hasil gula Kuba dikirim ke negara tersebut. Namun pemerintah Kuba dengan cepat mengalihkan ekspor gula nya ke negara-negara blok Soviet dan Cina, akan tetapi hal tersebut tidak berlangsung lama setelah keruntuhan Soviet (DeMelfi, 2006, pp. 157-158). Pemerintah Kuba memperkirakan kerugian yang dialami Kuba akibat embargo tersebut hanya sekitar 685 juta dolar per tahun (Margot, 2009).

Kedua, arus modal di Kuba menjadi sangat terbatas. Keruntuhan Soviet membuat dampak embargo Amerika Serikat semakin terasa. Kuba menghadapi masa keuangan yang sulit sejak awal tahun 1990an. Keruntuhan Soviet menyebabkan arus modal yang masuk ke Kuba menjadi terbatas serta menyebabkan pemasaran dan produksi produk yang dilakukan oleh Kuba menjadi terhambat, sehingga menghambat perputaran ekonomi yang berakibat pada penghambatan pembangunan di Kuba. Kuba juga mengalami kesulitan dalam mencari pemasok alternatif bagi kebutuhan dalam

negerinya. Embargo membawa Kuba pada posisi negara terbelakang yang berada di belahan bumi barat (DeMelfi, 2006, pp. 159-160).

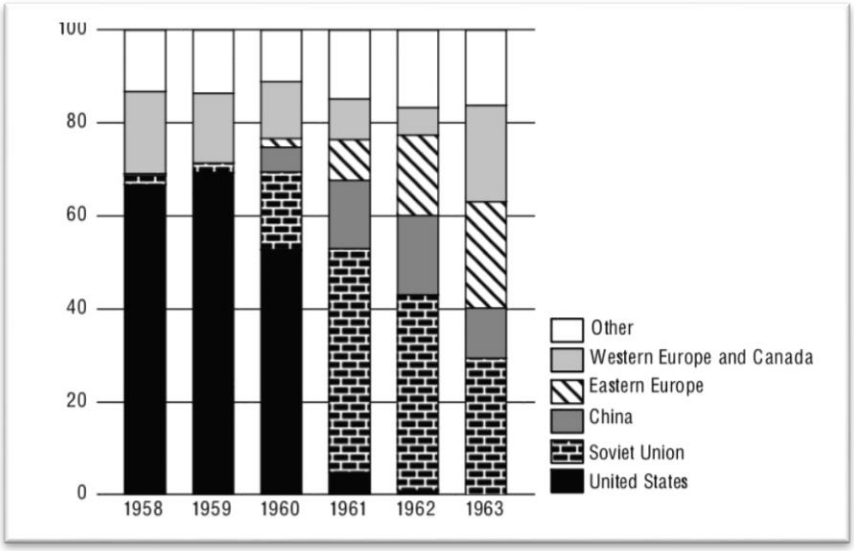
Ketiga, embargo merugikan sektor pariwisata Kuba. Dampak embargo juga menyentuh sektor pariwisata Kuba, dan hal tersebut sangat merugikan. Dalam sanksi yang diberlakukan Amerika Serikat terhadap Kuba meliputi larangan perjalanan wisata bagi warga negaranya ke Kuba, sehingga warga negara Amerika Serikat sulit untuk melakukan perjalanan ke Kuba. Pembatasan tersebut telah mengurangi pendapatan Kuba dalam sektor pariwisata. Sebelum diberlakukannya embargo, pada tahun 1950an sebanyak 300.000 orang Amerika Serikat melakukan perjalanan ke Kuba dengan tujuan wisata dan pertukaran budaya tiap tahunnya. Orang-orang Kuba mendapatkan keuntungan dari datangnya para wisatawan tersebut dengan menyediakan jasa pada bidang pariwisata. Meskipun terdapat wisatawan lain yang mengunjungi Kuba, namun jumlahnya tidak pernah melebihi angka 30.000 orang per tahun, atau hanya sekitar 10 persen dari warga negara Amerika Serikat yang biasanya berkunjung ke Kuba sebelum pemberlakuan embargo (DeMelfi, 2006, pp. 157-159).

Keempat, impor yang masuk ke Kuba meningkat dengan harga yang lebih mahal. Impor yang masuk ke Kuba mengalami peningkatan sebesar 30 persen lebih tinggi setelah diberlakukannya embargo. Barang-barang yang dulunya dikirim dari Amerika Serikat ke Kuba menjadi sangat terbatas, sehingga Kuba harus mengalihkan pembeliannya dari Amerika serikat ke negara-negara lain seperti di wilayah Eropa dan Asia, yang juga berarti

bahwa Amerika Serikat akan kehilangan pasar nya di Kuba akibat sanksi tersebut (Gordon, 2012, p. 65).

Sebelum diberlakukannya embargo, Amerika Serikat merupakan mitra dagang terbesar Kuba (Gordon, 2012, p. 66). Hal tersebut dapat dilihat dari persentase interaksi perdagangan Amerika Serikat dan Kuba yang divisualisasikan melalui grafik berikut:

**Grafik 2.1:** Pasar ekspor utama Kuba (1958-1963).




*Sumber: United Nations, Economic Survey of Latin Amerika, 1963.*

Berdasarkan grafik di atas dapat dilihat bahwa setelah diberlakukannya embargo, Amerika Serikat tidak lagi menjadi pasar ekspor utama Kuba. Jumlah ekspor Kuba ke Amerika Serikat juga tidak dapat digantikan oleh mitra dagang lainnya, terlebih setelah keruntuhan Soviet (Copeland, Jolly, & Thompson, 2011, p. 10).

Selain telah merugikan Kuba, kebijakan embargo juga telah membawa dampak yang kurang baik bagi Amerika Serikat. Dampak tersebut antara lain Amerika Serikat kehilangan pasar ekspornya di Kuba, ekonomi

negara Amerika Serikat menjadi terbebani, Amerika Serikat kehilangan pasokan beberapa barang yang diimpor dari Kuba dengan harga murah dan menyulitkan perusahaan asal Amerika Serikat untuk bergabung dengan perusahaan lain yang melakukan hubungan dagang dengan Kuba.

Pertama, Amerika Serikat kehilangan pasar ekspor di Kuba. Yang dimaksud dengan hilangnya pasar ekspor Amerika Serikat di Kuba sebagai dampak dari pemberlakuan embargo ialah adanya struktur hukum dalam kebijakan embargo tersebut yang menghalangi eksportir Amerika Serikat untuk memasuki pasar Kuba. The Central Provident Fund memperkirakan kerugian Amerika Serikat akibat kebijakan embargo nya terhadap Kuba mencapai angka 4,84 miliar dolar Amerika Serikat per tahun (Margot, 2009). Studi yang dilakukan oleh Universitas Johns Hopkins pada 1988 memperkirakan kerugian yang dialami oleh perusahaan Amerika Serikat selama Kurun waktu 25 tahun akibat pemberlakuan embargo terhadap Kuba sebesar 30 miliar dolar, hal tersebut akibat ekspor yang hilang karena adanya pembatasan perdagangan dengan Kuba. Sehingga dapat dikatakan bahwa sanksi tersebut telah membawa kerugian bagi perusahaan-perusahaan Amerika Serikat (Jones & Rich, 1988, p. 59).

Kedua, kebijakan embargo tersebut juga telah menjadi beban ekonomi bagi Amerika Serikat karena Amerika Serikat perlu mengeluarkan biaya sebesar 27 juta dolar per tahun untuk penyiaran Radio dan TV Marti. Tujuannya adalah propaganda bagi warga negara Kuba terhadap

kepemimpinan Fidel Castro, padahal siaran radio dan televisi Marti secara efektif selalu diblokir oleh pemerintah Kuba (Margot, 2009).

Ketiga, dampak embargo tersebut membuat Amerika Serikat kehilangan pasokan beberapa barang yang diimpor dari Kuba dengan harga murah. Meskipun Kuba hanya menjadi bagian kecil dari total perdagangan Amerika Serikat, namun sebelum pemberlakuan embargo Kuba adalah sumber penting dari beberapa barang Amerika Serikat, seperti cerutu, jeruk dan gula. Sehingga Amerika Serikat perlu mengalihkan impor terhadap beberapa barang tersebut dengan harga yang lebih mahal (DeMelfi, 2006, pp. 157-158)

Keempat, penerapan embargo tersebut juga membuat perusahaan Amerika Serikat mengalami kesulitan untuk bergabung atau mengakuisisi perusahaan asing dari negara lain. *Torricelli Act* telah melarang perusahaan Amerika Serikat maupun anak perusahaan asing Amerika Serikat untuk melakukan perdagangan dengan Kuba. Salah satu kasusnya ialah ketika perusahaan Amerika Serikat Dow Chemical membeli saham perusahaan Sanachem asal Afrika Selatan yang telah lama menjalankan bisnis dengan Kuba. Akhirnya perusahaan Sanachem tidak lagi menjual barang ke Kuba karena terhalang *Torricelli Act* (Hidalgo & Martinez, 2000, p. 108). Kasus serupa juga terjadi ketika Emrise Corporation asal Amerika Seikat mengakuisisi perusahaan Pascall Electronics Ltd asal Inggris. Pascall Electronics Ltd yang telah sepakat untuk melakukan penjualan peralatan meteorologi dengan Kuba akhirnya dibatalkan akibat penolakan lisensi

Emrise Corporation oleh pemerintah Amerika Serikat berdasarkan *Torricelli Act* (Gordon, 2012, p. 69).

Embargo Amerika Serikat terhadap Kuba yang masih terus berlaku hanya akan menjadi hambatan bagi normalisasi hubungan kedua negara. Meskipun Barack Obama telah mengeluarkan sejumlah kebijakan demi mendukung jalannya normalisasi, tetap akan ada langkah-langkah yang tidak dapat dilakukan oleh kedua negara. Embargo membuat perusahaan-perusahaan Amerika Serikat tidak dapat berinvestasi dengan perusahaan-perusahaan milik negara Kuba (kecuali penjualan makanan dan telekomunikasi). Badan usaha milik negara Kuba juga tidak dapat menjual apapun ke Amerika Serikat (M. LeoGrande, 2015, p. 486).

Menghilangkan embargo memerlukan persetujuan dari mayoritas Kongres Amerika Serikat, namun seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa partai Republik mengendalikan dua badan legislatif di Amerika Serikat, sehingga mengakhiri embargo akan jauh lebih sulit dari pada memulai normalisasi hubungan dengan Havana. Dapat dikatakan bahwa kedua negara juga masih berada di halaman pertama dari "babak baru" yang baru dimulai. Banyak isu-isu substantif yang terlebih dahulu perlu untuk diselesaikan sebelum kedua negara mencapai hubungan yang benar-benar normal (M. LeoGrande, 2015, p. 485).

Subbab pertama pada bab ini telah memaparkan mengenai proses normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba yang dimulai pada 17 Desember 2014 melalui penyampaian pidato oleh Barack Obama yang kemudian

disambut baik oleh Raúl Castro. Selanjutnya pada subbab kedua telah dijelaskan mengenai perubahan hubungan kedua negara pasca normalisasi hubungan, perubahan tersebut antara lain meningkatnya jumlah warga negara Amerika Serikat yang melakukan perjalanan ke Kuba akibat pembukaan kedutaan kedua negara, adanya kerja sama yang dilakukan oleh perusahaan Amerika dengan pihak Kuba, dihapusnya Kuba dari daftar negara sponsor terorisme serta diizinkannya pesawat dan kapal komersial Amerika untuk melakukan perjalanan ke Kuba. Meskipun normalisasi telah membawa perubahan yang cukup signifikan bagi kedua negara, namun masih terdapat tantangan dalam jalannya normalisasi. Sehingga penting untuk mengetahui apa saja tantangan dalam normalisasi tersebut yang kemudian dijelaskan pada subbab terakhir pada bab ini.

Barack Obama menerjemahkan normalisasi melalui tiga poin utama yang hendak dicapai dalam proses berbaikan hubungan Amerika Serikat dan Kuba. Pada Bab selanjutnya penulis akan melihat implementasi tiga poin utama terkait penerjemahan normalisasi oleh Barack Obama dengan mengklasifikasikan sikap *cooperate* dan *effect* kedua negara pada masing-masing poin. Kemudian pembahasan mengenai implementasi normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba akan dianalisis dengan menggunakan kerangka konseptual *Stag Hunt* dalam *Game Theory.*