

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

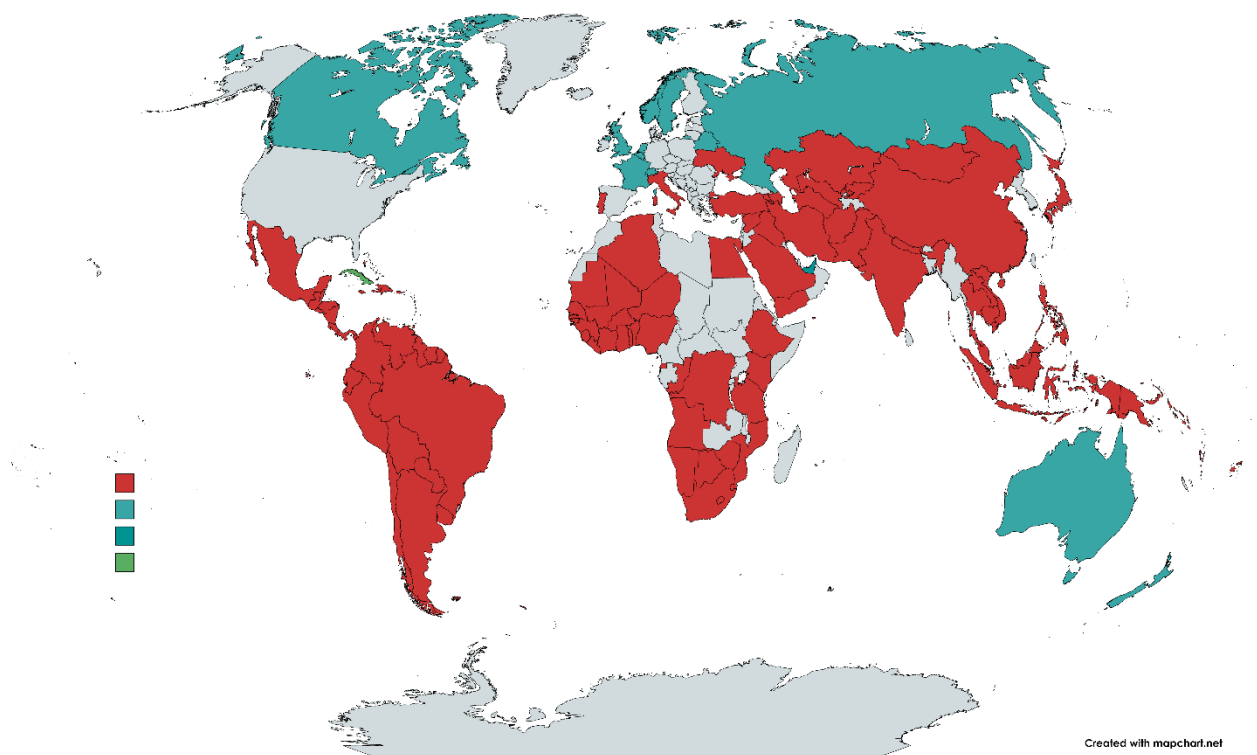
Kuba merupakan salah satu negara berkembang di kawasan Amerika Latin dengan kapabilitas sektor medis yang dinilai terbaik se-kawasan. Kapabilitas sektor kesehatan menjadi komoditas utama Kuba dalam strategi kebijakan luar negeri Kuba. Menilik singkat sejarah reputasi Kuba di mata internasional, sistem pemerintahan Kuba yang dijalankan oleh partai komunis sejak 1959 mendapat pandangan negatif dari Amerika Serikat. Kepemimpinan Fidel Castro yang berhasil menggulingkan rezim Fulgencio Batista dengan *backup* AS jelas membuat Castro terus mendapat tekanan dari AS (Gomez, 2014). Tekanan tersebut membuat Kuba harus berjuang dibawah tekanan embargo ekonomi dari AS dan penyebaran narasi negatif atas Kuba. Meski demikian, hal tersebut tak membuat Fidel Castro menyerah dalam memperjuangkan Kuba di mata dunia. Secara khusus Castro mendukung perkembangan institusi medis dan pendidikan di Kuba dan berhasil mendirikan sistem pendidikan yang terbaik di kawasan Amerika Latin berdasarkan pada data Bank Dunia (Gomez, 2014). Menurut data *World Health Organization* (WHO) pada tahun 2010, rasio antara ketersediaan dokter dan pasien di Kuba pun menempati posisi tiga teratas di dunia. Bila berbicara tentang diplomasi kesehatan Kuba, pada tahun 2007 Kuba pun telah mengirim bantuan 32.000 tenaga medis pada 76 negara, menerima lebih banyak lagi mahasiswa kedokteran dari berbagai negara berkembang yang diajar oleh profesor-profesor dari Kuba, dan bahkan membuka kelas kedokteran gratis bagi kaum miskin di *Latin American School of Medicine* (Berman, 2008 dalam Kobierecka & Kobierecki, 2021; Kendall, 2015).

Rangkaian prestasi diplomasi kesehatan Kuba lainnya adalah mengirim bantuan dokter ke Haiti pada tahun 2010 ketika terkena gempa dan menghadapi kolera, mengirim bantuan dokter untuk mendukung sektor kesehatan Brazil, serta yang paling terkenal adalah mengirimkan misinya mengatasi Ebola di Afrika (Gomez, 2014). Dalam strategi diplomasi kesehatannya tersebut, Kuba tidak memberikan bantuan

finansial bagi sektor kesehatan, namun secara langsung mengirim tenaga medis pada wilayah yang beresiko tinggi.

Upaya Kuba dalam penanganan langsung penyakit sejak tahun 1960 mendapat apresiasi internasional. Strategi ini menjadi sangat spesial karena bahkan personel militer AS yang dikirim untuk mengatasi Ebola tidak mampu berperan seefektif tenaga medis Kuba. Di tahun 2020, ditengah pandemi COVID-19 yang melanda dunia, Kuba pun masih aktif berpartisipasi dalam upaya manajemen krisis kesehatan global. Kuba banyak mengirim unit-unit medis ke negara-negara yang paling terdampak COVID-19 seperti Italia, Venezuela, Nikaragua, dan Jamaika (Hu & Holmes, 2020). Pada era krisis Covid-19, Kuba tercatat telah mengirimkan tenaga medis dan dokter ke 59 negara di dunia.

Peta Persebaran Kerjasama Kesehatan Kuba secara Internasional Sejak Revolusi Kuba hingga Pandemi COVID-19



Sumber: disusun dari analisis penulis yang mengolah data dari situs Kementerian Luar Negeri Republik Kuba www.minrex.gob.cu

Peta di atas menggambarkan sebaran bantuan Kuba melalui diplomasi kesehatan ke negara-negara di dunia. Negara-negara berwarna merah merupakan negara-negara yang pernah menerima bantuan kesehatan Kuba baik pre-COVID maupun di masa COVID. Sedangkan, negara-negara berwarna biru merupakan negara yang pernah memberikan bantuan kesehatan kepada Kuba atau berasosiasi dalam pengembangan aspek kesehatan dengan Kuba. Negara-negara yang tidak berwarna menunjukkan tidak ditemukannya informasi signifikan terkait kerjasama negara-negara tersebut dengan Kuba dalam bidang kesehatan.

Terlepas dari bagaimana upaya Kuba membantu pemulihan berbagai negara sambil terus berjuang mempertahankan kesejahteraan negara di tengah keterbatasan ekonomi, tidak membuat AS melepaskan sanksi ekonominya atas Kuba. Menteri Luar Negeri Kuba, Bruno Rodriguez menyatakan bahwa blokade ekonomi oleh AS merupakan tindakan kejam yang membatasi akses atas *basic goods* bagi survivalitas sipil (Rodriguez, 2020). Amerika Serikat juga memblokir akses Kuba terhadap perdagangan dengan Amerika Serikat, dan bahkan menekan negara-negara untuk turut menutup kerjasama dan perdagangan dengan Kuba. Hal ini secara tidak langsung membuat Kuba terisolasi dari pasar perdagangan internasional dan mengalami kesulitan.

Setidaknya dari kurun waktu April 2019 – Maret 2020, Kuba sudah mengalami kerugian sebesar USD\$5,6 milyar yang mengalami peningkatan signifikan dibanding tahun sebelumnya dengan kerugian USD\$4,3 milyar (Rodriguez, 2020). Rakyat Kuba yang merasa tertekan oleh sanksi AS pun secara lantang menunjukkan posisinya lewat *protest caravan* yang berpusat di Havana, Kuba. Aksi protes tersebut bertujuan untuk menekan Presiden AS, Joe Biden yang baru saja dilantik untuk menghentikan sanksi dan pembatasan lain yang sebelumnya digencarkan oleh Trump (Al Jazeera, 2021). Tindakan ratusan masyarakat Kuba untuk turun ke jalan pun didukung oleh pemerintah Kuba.

Di tengah keterbatasan tersebut, Kuba pun tidak sendiri dalam upaya memerangi pandemi. Selain mengirimkan bantuan tenaga medis, Kuba secara aktif bekerjasama dengan Tiongkok untuk mengembangkan antivirus yang dikenal sebagai Interferon

Alfa-2B (Hu & Holmes, 2020). Terlepas dari bagaimana banyak negara dunia – terutama negara-negara Barat, memandang Kuba yang komunis sebagai aktor antagonis, nyatanya Kuba merupakan satu-satunya negara yang tidak menolak kapal Inggris untuk berlabuh saat semua negara lain menolak.

Kebijakan Kuba dalam mendorong diplomasi kesehatan lebih dari sekadar berfokus pada bagaimana sanksi AS membatasi pergerakannya membawa sejumlah pertanyaan mengenai hal-hal yang melatarbelakangi keputusan Kuba tersebut. Diplomasi kesehatan Kuba memang terbukti berhasil memperbaiki citra Kuba setidaknya atas negara-negara yang dibantunya. Keterikatan erat kerjasama kesehatan Kuba dengan Tiongkok juga membawa sejumlah poin yang menarik untuk dibahas, mengingat keduanya memiliki relasi yang cenderung konfliktual dengan Amerika Serikat.

1.2 Rumusan Masalah

Mengapa Kuba tetap terlibat aktif dalam penanganan pandemi global COVID-19 meskipun masih dibebani dan dibatasi oleh sanksi dari Amerika Serikat?

1.3 Tinjauan Pustaka

Untuk memahami motif Kuba terlibat aktif dalam diplomasi kesehatan global terlepas dari keterbatasan atas sanksi ekonomi yang dijatuhkan oleh Amerika Serikat, penulis berangkat dari beberapa tulisan yang sebelumnya pernah membahas isu terkait diplomasi kesehatan dan relasinya dengan Kuba. Tulisan-tulisan yang dibahas di bagian ini berfokus pada bahasan mengenai diplomasi kesehatan yang dilakukan Kuba serta relasi Kuba dengan negara-negara yang menerima bantuan kesehatan Kuba, sampai pada situasi Kuba dibawah tekanan sanksi Amerika Serikat, dan hal-hal yang mendorong Kuba tetap melaksanakan diplomasi kesehatan sebagai kebijakan luar negeri utama Kuba.

Tulisan dari Feinsilver (2010) memberikan penjelasan lengkap mengenai bagaimana Kuba mengembangkan diplomasi kesehatan sebagai salah satu strategi kebijakan luar negeri utama sejak masa revolusi hingga kini. Kolaborasi melalui sektor kesehatan selama bertahun-tahun membantu Kuba *symbolic capital* seperti pengaruh dan

prestige yang lebih apa yang diekspektasikan bagi sebuah negara kecil yang masih berkembang. Melalui diplomasi kesehatan, Kuba bisa menempati posisi sebagai aktor dalam diskursus global. Dilanjutkan oleh tulisan Bliss (2011), semua bermula dari implementasi nilai inti yang dibawa sejak Revolusi Kuba 1959 bahwa “*no child should die for the lack of medical attention*”, dan bahwa kesehatan adalah hak asasi manusia. Nilai-nilai tersebut dipatri dalam konstitusi dan diimplementasikan melalui kebijakan Kuba atas kesehatan publik maupun global. Selain dari argumen bahwa diplomasi kesehatan Kuba punya fungsi pragmatis yang membawa keuntungan finansial dan simbolik bagi Kuba, terdapat sejumlah narasi bahwa ini adalah bentuk Kuba membayar kembali bagi negara-negara yang dahulu mendukung dan menunjukkan solidaritas di masa Revolusi Kuba (Bliss, 2011).

Argumen Bliss tersebut juga diverifikasi dalam tulisan Feinsilver (2010), namun Feinsilver juga memberikan sudut pandang terlepas dari keuntungan politik dan ekonomi dari diplomasi kesehatan, Fidel Castro –pemimpin Kuba, memang seorang yang punya kepedulian murni terkait kesehatan bagi semua orang, tak hanya bagi masyarakat Kuba. Hal ini tentu masuk akal, keteguhan Fidel Castro dan implementasi sejak zaman revolusi, mengingat salah satu tokoh revolusi besar di kawasan Amerika Latin –Che Guevara, yang berpengaruh besar dalam Revolusi Kuba juga adalah seorang dokter. Tulisan Maria Werlau (2013) secara khusus menekankan bahwa layanan kesehatan yang diberikan juga merupakan cara Kuba mempromosikan sosialisme yang dianutnya. Tenaga kesehatan dan bantuan humanitarian yang diberikan juga diharapkan dapat memperkuat relasi negara *host country* dengan Kuba. Lebih lanjut, Werlau (2013) beranggapan bahwa strategi ini hanya bisa berhasil dilakukan karena Kuba adalah negara totalitarian dan negara adalah *sole employer* bagi masyarakatnya.

Di masa kontemporer ini, ditengah pandemi global oleh COVID-19, Kuba juga tak henti-hentinya mengerahkan tenaga kesehatan untuk pemulihan global. Dalam tulisan Valenza (2020), nampak bahwa ide melakukan diplomasi kesehatan tak hanya bersinar dalam rencana Kuba namun juga berbagai negara yang lain. Hal ini memunculkan pertanyaan, mengapa dan apa yang membuat negara-negara mau

terlibat dalam inisiasi bantuan internasional disaat negara-negara yang menjadi ‘donor’ ini pun diliputi masalah yang sama –termasuk Kuba. Apakah sebenarnya inisiasi-inisiasi seperti ini merupakan cara negara untuk membuka ruang untuk dialog serta menciptakan peluang-peluang yang lebih besar? Sebuah langkah visioner? Bagaimanapun, dalam konteks penggunaannya sebagai kebijakan luar negeri, diplomasi kesehatan dipandang sebagai praktik yang dapat mencapai ‘tujuan ganda’ yakni meningkatkan kualitas kesehatan global sekaligus meningkatkan hubungan internasional antar negara. Strategi ini dinilai cukup berdampak dan efektif terutama di daerah konflik dan lingkungan yang miskin sumber daya (Valenza, 2020). Untuk alasan itu pula lah, Kuba terus terlibat aktif dalam diplomasi kesehatan ditengah pandemi yang justru memperluas kesempatannya. Selain itu, Kobierecka & Kobierecki (2021) juga menggarisbawahi motif lain dari diplomasi kesehatan Kuba, yakni *gratitude* dan *feeling of duty* untuk membantu negara lain. Dorongan untuk membantu negara lain, sekaligus bagi Kuba untuk ‘membayar hutang’ karena Kuba pun dulunya adalah negara yang memerlukan banyak bantuan (Kobierecka & Kobierecki, 2021).

Dari penjabaran tulisan-tulisan akademisi diatas, penulis setuju dengan argumen yang disampaikan Valenza (2020) terkait bagaimana diplomasi kesehatan dapat digunakan mencapai ‘tujuan ganda’ sekaligus. Penulis juga sependapat dengan *popular notion* yang nampak dalam tulisan Feinsilver (2010) serta Bliss (2011) bahwa dorongan Kuba melakukan diplomasi kesehatan berasal dari faktor ideologis yang dipegang sejak awal Revolusi serta untuk mendapatkan keuntungan finansial maupun simbolik.

Berangkat dari pengetahuan tersebut, penulis lebih lanjut mengeksplorasi secara mendalam poin-poin dari argumen sebelumnya sekaligus memberikan sudut pandang berbeda untuk melihat motif Kuba dalam melakukan diplomasi kesehatan dibawah tekanan sanksi AS, terlebih ditengah-tengah pandemi global. Mayoritas literatur yang mengangkat isu ini memandang dari kacamata liberal sebagai sebuah kerjasama dan diplomasi antar negara, atau realis sebagai alat mendapat keuntungan finansial. Namun, dalam pembahasan ini, posisi penulis mengarah pada argumen bahwa diplomasi kesehatan Kuba memiliki motif lebih dari sekadar mendapat keuntungan

dan memperbaiki citra negara, maupun sebagai bentuk ‘timbal balik’. Oleh karena itu, penulis lebih lanjut membahas langkah strategis Kuba melalui diplomasi kesehatan ditengah pandemi, utamanya dalam kaitannya dengan kerjasama erat Kuba-Tiongkok dalam pengembangan vaksin dan sanksi AS yang tak kunjung lepas atas Kuba menggunakan kerangka berpikir dari *English School*. Perspektif ini berdasarkan pada argumen utamanya bahwa negara memiliki sikap *self-restraining* dalam kondisi ketika menghindari konflik lebih menguntungkan dari pada *confronting* namun di saat yang sama masih dapat mencapai kepentingannya. Sikap *self-restraining* dapat menjadi upaya negara agar tetap eksis dan dapat bersaing dalam ekosistem internasional namun tidak konflikktual.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 Aspek Strategis Diplomasi Kesehatan dalam Kebijakan Luar Negeri

Diplomasi Kesehatan memang bukan praktik baru dalam hubungan internasional. Namun, di era kontemporer, di saat dunia tengah berhadapan dengan ancaman pandemi yang nyata dan aktif, aspek kesehatan menjadi semakin strategis karena posisinya yang mencakup hajat hidup orang banyak. Valenza (2020) memberikan contoh kasus ketika sembilan pesawat militer Rusia terbang ke Italia untuk membawakan militer spesialis medis dan peralatan yang dibutuhkan untuk membantu Italia menghadapi COVID-19 pada 23 Maret 2020. Bersama dengan narasi yang dibawa melalui stiker berbentuk hati dengan bendera Rusia dan Italia bertuliskan “From Russia with Love” (Valenza, 2020). Diplomasi kesehatan yang dilakukan Rusia sebagai Kebijakan Luar Negeri atas kondisi Italia ditengah pandemi membawa posisi hubungan geopolitik baru diantara keduanya. Tidak ada intensi penyadapan atau upaya ofensif lain. Melalui diplomasi yang sepenuhnya altruistik, relasi dan pengaruh antara dua negara berubah.

Narasi dan perspektif atas suatu negara dapat berubah melalui kebijakan diplomasi kesehatan disaat yang paling dibutuhkan. Hal ini terbukti dari salah satu *turning point* melejitnya nama Kuba dalam diplomasi kesehatan global, yakni era pandemi Ebola pada tahun 2014. Di masa ketika Afrika Barat, Kuba mengirim sejumlah *health-care*

professionals ke setidaknya tiga negara episentrum penyakit; Guinea, Liberia, dan Sierra Leone (Valenza, 2020). Kontribusi Kuba dalam penanganan penyakit global menarik perhatian global dan memberi Kuba sejumlah respon positif. Diantaranya berasal dari John Kerry –mantan Sekretaris Negara Amerika Serikat yang memberikan notasi ‘impresif’ bagi kerja Kuba dalam penanganan pandemi global (Valenza, 2020). Menerima begitu banyak respon positif, Kuba semakin mantap menggunakan diplomasi kesehatan dalam diplomasi kesehatan. Bahkan pada tahun 2014, Presiden Fidel Castro menyatakan bahwa Kuba bersedia bekerja dengan semua negara untuk memberantas Ebola, termasuk AS sekalipun yang kala itu belum ada normalisasi hubungan diplomatik (Valenza, 2020)

Diplomasi kesehatan, bahkan antar negara yang tak memiliki relasi diplomatik resmi dapat dijelaskan berdasarkan perspektif *English School*. Perspektif ini mengkaji adanya hubungan timbal-balik, kesepakatan, dan sifat *self-restraining* yang menahan negara dari konflik panas (Jackson, 1992 dalam Hadiwinata, 2018). *English School* dapat menjawab mengapa negara –yang notabene egosentrik, melalui gagasan bahwa negara juga memiliki kepatuhan terhadap hukum dan aturan internasional. Sehingga, negara cenderung akan menahan diri untuk tidak melanggar nilai dan norma yang membangun stabilitas relasi internasional. Dalam kasus diplomasi kesehatan Kuba juga demikian. Diplomasi kesehatan Kuba sebagai kebijakan luar negeri mencakup banyak hal, diantaranya: pengiriman dokter, alat medis, dan obat-obatan, pengiriman tenaga pendidik medis, memberikan beasiswa bagi murid negara berkembang untuk studi medis di Kuba. Bantuan Kuba terhadap negara-negara yang bahkan tidak memiliki hubungan diplomatik resmi dengannya, dan justru cenderung tegang menunjukkan bahwa Kuba dan negara-negara tersebut menerapkan sikap *self-restraining*. Dalam interaksinya, keduanya tidak langsung bersikap saling ofensif, namun sama-sama menahan diri dan bekerjasama untuk kepentingan dan keuntungan yang lebih besar dalam konteks tertentu, seperti aspek kesehatan yang dibawa Kuba.

1.4.2 Diplomasi sebagai Metode *Alliance-Seeking*

Bagian ini berangkat dari beberapa asumsi dasar *English School* yang dijelaskan dalam Dunne (2007): (1) Bahwa untuk memahami hubungan internasional harus mengutamakan pemahaman terhadap berbagai fenomena sosial dan bukan semata-mata berorientasi hanya pada pemenuhan kebutuhan praktis manusia. (2) Pentingnya untuk selalu mempertimbangkan aspek sejarah dan aspek moralitas yang dianut negara-negara demi terbentuknya koeksistensi (Dunne, 2007). Didorong dengan tulisan Linklater (2001) bahwa terlepas dari sistem internasional yang anarki dan kedaulatan yang dimiliki setiap negara, sistem internasional tidak sepenuhnya bersifat konfliktual. Negara-negara berpotensi untuk melakukan kompromi lewat adanya sifat menahan diri. Hal tersebutlah yang mendorong terbentuknya masyarakat internasional dan kerjasama diantara negara-negara dalam situasi yang nampaknya tak sepenuhnya harmonis sekalipun.

Bila asumsi tersebut diterapkan dalam kasus diplomasi kesehatan Kuba dalam penanganan berbagai isu kesehatan global, dapat dipahami bahwa ada lebih dari keuntungan pragmatis seperti material dan finansial yang dicari oleh Kuba. Dilihat dari aspek sejarah dan moralitas, bisa jadi bahwa diplomasi kesehatan Kuba sebagian juga merupakan upaya *payback* atas negara-negara yang dahulu membantu dan mendukung Kuba di masa revolusi (Werlau, 2013). Namun, terkait diplomasi Kuba dengan negara-negara dengan hubungan yang tidak sepenuhnya harmonis, melalui diplomasi kesehatan justru dapat membentuk aliansi strategis untuk mengatasi isu-isu spesifik seperti ancaman kesehatan. Sehingga dapat dipahami bahwa Kuba melakukan diplomasi kesehatan Kuba untuk mendapat sejumlah keuntungan pragmatis, sebagai bentuk utang budi bagi negara mereka yang membantu Kuba di masa revolusi, maupun sebagai upaya membentuk aliansi strategis baru dengan negara-negara yang sebelumnya tidak memiliki relasi diplomatik dengan Kuba. Meski demikian, perspektif ini masih belum menjelaskan hal-hal yang sesungguhnya melatarbelakangi Kuba melakukan *self-restraining* dengan negara-negara, dimana Kuba tak sepenuhnya mendapatkan keuntungan yang signifikan bagi negaranya.

1.4.3 Sanksi AS dan Motif Diplomasi Kuba

Sampai saat ini, Kuba masih aktif terlibat dalam *global health diplomacy* terlepas dari fakta bahwa embargo ekonomi AS atas Kuba masih terus aktif. Hal ini tentu menimbulkan pertanyaan, mengapa negara yang tengah dijatuhi sanksi masih aktif berdiplomasi, bahkan menjadi salah satu rujukan global dalam sektor kesehatan. Perlu diingat, bahwa untuk melaksanakan diplomasi juga bukan tanpa modal. Negara memerlukan sejumlah modal kapital untuk melaksanakan diplomasi kesehatan, baik ketika mengirim bantuan tenaga medis, peralatan medis, maupun layanan lain. Menghadapi kondisi tersebut, Kuba cukup beruntung dapat menjadi salah satu partner utama Tiongkok yang kini tengah berkembang pesat. Kerjasama Kuba dengan Tiongkok dan sejumlah negara lain seperti Venezuela mungkin cukup membantu mendanai modal kapital yang dibutuhkan negara. Namun, untuk menjelaskan mengapa Kuba tetap bersikukuh dalam diplomasi kesehatan global daripada pengembangan domestik dijelaskan melalui perspektif *English School*.

English School memandang dunia sebagai *society of states*, yakni kelompok negara-negara yang saling terikat dan berhubungan berdasarkan *shared values*, norma, dan keterlibatannya dalam institusi internasional yang sama (Dunne, 2007). Dengan adanya keterikatan antar negara dalam *society of states*, meskipun struktur internasional masih anarkis, namun kemungkinan konflik cenderung lebih kecil dengan adanya regulasi bersama. Dalam *society of states*, negara cenderung menunjukkan adanya pluralisme dalam sistem, ada berbagai komunitas yang berbeda dalam struktur bersama (Jackson, 2001). Kuba pun sebagai negara berdaulat merupakan bagian dari *society of states*. Dalam sistem dimana berbagai negara terlibat dan saling berinteraksi, Kuba justru menghadapi tekanan eksklusi sistemik dari embargo yang diterapkan AS.

Eksklusi sistemik adalah sebuah kondisi dimana negara diasingkan dalam aktivitas dan kolaborasi *mainstream* komunitas global. Dalam sebuah sistem anarki dimana banyak negara hidup berdampingan, tidak ada yang dapat menjamin bahwa semua negara akan selalu memiliki relasi yang baik satu dengan yang lain. Terkadang, satu atau sekelompok kecil negara dapat terlibat dalam konflik dingin dengan negara lain

ataupun sekumpulan negara yang berjumlah lebih besar. Negara yang berkonflik dengan sekelompok negara atau satu negara besar yang dapat mempengaruhi negara lain dalam sistem internasional yang cenderung bipolar berada dalam ancaman eksklusi (Hoffmann, 1970). Eksklusi sistemik menggambarkan suatu kondisi dimana negara tak dihiraukan dalam jaringan hubungan internasional dengan negara-negara lain yang terlibat dalam sistem yang sama.

Negara yang mengalami eksklusi sistemik cenderung mengalami kesusahan membangun relasi dan kerjasama dengan kebanyakan negara strategis, dan *inconsequently*, kesusahan untuk memenuhi kebutuhan nasionalnya. Negara yang mengalami eksklusi sistemik umumnya ditandai dengan dijatuhkannya embargo atau sanksi yang membatasi kerjasama dengan pihak eksternal. Contoh eksklusi sistemik dapat dilihat dari ketika AS menjatuhkan sanksi embargo atas Kuba dan mendorong negara-negara aliansinya untuk turut memblokir semua hubungan dengan Kuba. Kondisi tersebut membuat Kuba berada dalam krisis ekonomi yang cukup serius dengan dihambatnya arus ekspor-impor yang sebelumnya rutin menghidupi Kuba. Untuk mengukur eksklusi sistemik atas suatu negara dapat dilihat dari turunnya angka kerjasama dan perdagangan internasional, negara-negara yang memutus hubungan diplomatik, sampai pada berkembangnya narasi negatif terhadap negara terkait. Kondisi ini dapat mendorong timbulnya *fear of missing out* negara yang diproyeksikan Kuba melalui diplomasi kesehatan yang aktif di level global.

Terdapat relasi yang cukup menarik, mengingat bagaimana AS masih setia menerapkan embargo ekonomi atas Kuba, dan bagaimana Tiongkok pun memiliki ketegangan politik dengan AS. Dinamika yang terbentuk sesungguhnya jauh lebih beragam dan menarik. Melalui kerjasama Kuba dengan Tiongkok, Kuba tidak hanya bisa mendanai program diplomasi kesehatan global, namun juga secara tidak langsung melawan tekanan AS melalui sektor kesehatan bersama Tiongkok. Meski relasi antara Kuba-Tiongkok dan AS terbilang cukup kaku, namun negara-negara menerapkan *self-restraining* dari konflik langsung dan beralih pada pengembangan di sektor lain, dalam kasus Kuba yakni kesehatan global. Dalam kondisi adanya tekanan dari negara besar atau aktor hegemon seperti AS, pilihan bagi negara kecil seperti Kuba tidak banyak,

diantaranya tetap diam dan terpuruk, tunduk pada keinginan negara hegemon, atau membangun aliansi strategis dengan negara yang bisa memberikan *leverage* internasional. Melalui diplomasi kesehatan global, Kuba telah memilih opsi ketiga.

Dari pemaparan kerangka teori diatas, dapat ditarik benang merah bahwa keputusan Kuba untuk menggunakan diplomasi kesehatan sebagai bentuk utama kebijakan luar negerinya didasari oleh fakta bahwa diplomasi kesehatan membawa hubungan timbal balik dan kesepakatan yang menguntungkan bagi Kuba. Kondisi ini juga didorong nilai moral yang dianut Kuba sejak masa Revolusi Kuba, yakni *value* bahwa kesehatan merupakan hak asasi manusia yang pantas diperjuangkan. Diplomasi menjadi metode Kuba dalam *alliance-seeking* meski kini pun berada di tengah embargo ekonomi AS. Terlepas dari tekanan embargo, Kuba tetap aktif terlibat dalam *global health diplomacy* dengan kerjasama Tiongkok sebagai salah satu upaya Kuba melawan eksklusi sistemik dari *society of states* akibat embargo.

1.4.4 Menyandingi Hegemoni melalui Diplomasi

Menyandingi merupakan upaya yang dilakukan suatu pihak untuk menyaingi kemampuan pihak lain. Menyandingi hegemoni sendiri berarti upaya suatu negara untuk menyaingi posisi negara hegemon, secara menyeluruh maupun dalam sektor khusus. Upaya untuk ‘menyandingi’ hanya bisa dilakukan dalam situasi asimetris, dimana ada satu negara kuat yang berperan sebagai hegemon dalam sistem, dan ada negara lebih kecil yang berupaya melawan kekuatan hegemon tadi. Untuk menilai apakah negara melakukan menyandingi atas entitas lain dapat dilihat dari setidaknya dua poin. Pertama, motif dari tindakan yang dilakukan. Kedua, dapat dilihat dari dampak yang disebabkan oleh tindakan untuk menilai efektivitasnya sebagai upaya melawan kekuatan dan posisi hegemoni. Salah satu upaya menyandingi dapat dilihat dari posisi relasi Kuba dengan AS sebagai hegemon. Amerika Serikat menjatuhkan tekanan atas Kuba, dan untuk menyandingi atau melawan tekanan dari hegemon, Kuba mengembangkan diplomasi kesehatan untuk mendapat posisi yang menguntungkan dalam sistem internasional. Maka, dengan demikian diplomasi kesehatan dapat dipahami sebagai upaya Kuba secara khusus melawan tekanan dari embargo yang diterapkan oleh kekuatan besar seperti Amerika Serikat, atau dalam terminologi lain -

upaya menyandingi tekanan. Upaya menyandingi yang dibahas dilakukan oleh Kuba ini berbeda dengan *balancing* hegemoni yang bertujuan melawan posisi hegemon secara keseluruhan. Posisi upaya Kuba hanya bertujuan untuk melawan tekanan dari negara hegemon seperti AS yang diproyeksikan melalui embargo dan sanksi. Seringkali bagi negara kecil seperti Kuba, upaya melawan tekanan hegemoni susah bila hanya dilakukan sendiri. Maka, negara pengimbang ini akan bekerjasama secara strategis dengan negara lain yang lebih kuat yang memiliki kesamaan kepentingan atau tujuan. Kuba sendiri aktif bekerjasama dengan Tiongkok dalam diplomasi kesehatannya sebagai salah satu sponsor utama atas dasar tersebut (Xianglin et al., 2015).

Kontribusi negara dalam forum kerjasama multilateral merupakan salah satu cara negara untuk menonjol dalam *society of states* dan menjadi *leverage* tersendiri bagi negara, atau dalam satu dan lain hal menunjukkan eksistensinya. Eratnya interkoneksi dan tingginya pengaruh yang diberikan membuat negara dapat mengalami *fear of missing out* atau FOMO, yakni sebuah kondisi ketika negara takut tertinggal dari perkembangan diskursus global yang berjalan atau gagal mengisi kesempatan yang ada seperti dalam relasi EU dengan Afrika di tengah pandemi dan santernya diplomasi kesehatan (Karkare et al., 2020). Untuk menghadapi FOMO, negara harus terus aktif terlibat dalam pergerakan internasional dan memberikan kontribusi yang berarti, dilihat dari argumen yang dikeluarkan pemerintah sampai pada kebijakan yang dikeluarkan negara. Dalam hal ini, Kuba mengatasi FOMO melalui pengembangan diplomasi kesehatan yang ekstensif terutama bagi negara dunia ketiga.

Semenjak Revolusi Kuba dan dibawah pimpinan Fidel Castro di tahun 1959, Kuba menunjukkan karakter baru yang lebih berani di mata dunia. Kuba secara aktif membangun kerjasama dengan negara-negara tetangga di Amerika Latin, bahkan berupaya membangun kembali relasi dengan AS pasca revolusi, sampai pada kepemimpinan Kuba dalam Gerakan Non-Blok (GNB) di masa Perang Dingin (Erikson & Wander, 2009). Reformasi kebijakan luar negeri Kuba ini berhasil berhasil berdampak secara global. Di Asia sendiri, Kuba telah menjadi partner terbesar kedua

bagi Tiongkok. Di Afrika, Kuba banyak menerima apresiasi atas solidaritas yang ditunjukkan Kuba melalui diplomasi kesehatan di tengah berbagai pandemi yang dihadapi negara-negara Afrika (Erikson & Wander, 2009).

Kerjasama Tiongkok dengan Kuba juga merupakan implementasi strategi diplomasi Tiongkok sejak tahun 2009 yang mendasarkan relasi eksternalnya dengan negara-negara berkembang. Strategi ini dapat diartikan dalam dua arti: Pertama, Tiongkok memang menaruh negara-negara berkembang dalam *priority list*, Kedua, Tiongkok memandang negara-negara berkembang sebagai *allies*-nya di arena politik internasional (Yu, 2015). Selama dua dekade terakhir, Tiongkok sendiri telah memfokuskan kerjasama strategis dengan negara-negara Amerika Latin. Upaya ini tidak hanya akan meningkatkan kooperasi ekonomi maupun relasi politik antara Tiongkok dan negara-negara Amerika Latin, namun juga dapat merujuk pada terbentuknya *sphere of influence* antara Tiongkok dan negara-negara yang bekerjasama sebagai *strategic goals* Tiongkok. Hal ini dapat meningkatkan status dan posisi Tiongkok dan negara-negara berkembang dalam cakupan sistem internasional (Yu, 2015).

Selama ini, tak bisa dipungkiri bahwa Amerika Serikat masih mendominasi diskursus mengenai politik, ekonomi, teknologi, dan bahkan ketika membahas mengenai bantuan internasional. Dalam berbagai situasi, negara maupun aktor internasional lain seringkali *look up to AS* untuk mendapat bantuan atau menggunakan keputusan dan kebijakan AS sebagai acuan. Termasuk di tengah pandemi, masih banyak negara yang merujuk pada AS yang masih dipandang sebagai hegemon utama untuk sumber bantuan vaksin dan teknologi. Kerjasama Kuba dan Tiongkok yang berdampak secara global berhasil menyandingi posisi hegemoni AS setidaknya dalam upaya diplomasi kesehatan internasional.

1.5 Hipotesis:

Berangkat dari kerangka teori diatas, penulis memiliki hipotesis bahwa alasan dibalik keterlibatan aktif Kuba dalam manajemen pandemi global didorong oleh sejumlah motif atau tujuan. Motif ini dibagi menjadi tiga aspek, yakni: (1) sebagai upaya Kuba

melawan eksklusi sistemik akibat embargo AS, (2) sebagai upaya Kuba agar tetap diperhitungkan dalam *society of states*, dan (3) secara tidak langsung menjadi upaya melawan tekanan dari aktor hegemon seperti AS melalui sektor kesehatan.

1.6 Metodologi Penelitian

1.6.1 Tipe Penelitian:

Berangkat dari pertanyaan penelitian dengan kata tanya ‘mengapa’, penulis menggunakan tipe penelitian eksplanatif untuk tulisan ini. Penelitian eksplanatif merupakan jenis penelitian yang menjelaskan hubungan sebab-akibat antara variabel-variabel independen dan dependen dalam suatu fenomena. Penelitian eksplanatif memberikan penjelasan atas penyebab terjadinya suatu fenomena yang diputuskan dalam rumusan masalah penelitian (Levy, 2002). Penelitian ini tidak akan menciptakan teori baru maupun berfokus dalam memperdebatkan dan membandingkan sejumlah teori, melainkan berfokus untuk menjawab rumusan masalah dan membuktikan hipotesis. Maka, penelitian ini menggunakan data-data yang didapat untuk menjawab alasan dibalik tingginya keterlibatan Kuba dalam diplomasi kesehatan global terlepas dari sanksi AS yang masih membebani Kuba ditengah pandemi sekalipun. Dengan variabel dependen berupa strategi diplomasi kesehatan Kuba, dan variabel independent mencakup fenomena pandemi, sanksi dan embargo AS, serta intensitas kerjasama dengan Tiongkok.

1.6.2 Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah partisipasi Kuba dalam diplomasi kesehatan global serta kerjasamanya dengan Tiongkok dalam isu kesehatan, dan keterbatasan yang disebabkan oleh sanksi AS atas Kuba. Sedangkan fokus jangkauan penelitian berada di rentang diplomasi kesehatan Kuba selama pandemi COVID-19 dari tahun 2020 sebagai tahun awal ditetapkannya COVID-19 sebagai pandemi sampai 2021 sebagai tahun puncak kerjasama Kuba dengan Tiongkok dalam mengembangkan vaksin. Namun, tidak menutup kemungkinan turut membahas periode terkait.

1.6.3 Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini mengumpulkan data yang didapat dari sumber sekunder. Sumber sekunder yang dimaksud adalah yang berasal dari jurnal ilmiah, laporan, buku, artikel yang kredibel, dokumen resmi pemerintah, dan sejumlah sumber internet lain yang menyediakan informasi seperti media berita internasional.

1.6.4 Teknis Analisis Data

Penulis menggunakan teknik analisis kualitatif untuk analisis konten dalam penelitian ini. Teknik analisis kualitatif dari studi literatur menghasilkan interpretasi dan menemukan makna atas data yang didapat berdasar dari perspektif teori yang dipilih. Metode analisis ini mengharuskan peneliti untuk mereduksi data yang didapat hanya pada data-data yang relevan dan kredibel untuk kemudian dianalisis menggunakan teori yang dipilih dan mencapai kesimpulan. Kesimpulan merupakan hasil dari penerapan teori atas data fenomena yang kemudian dapat digunakan untuk membuktikan hipotesis penelitian.

1.6.5 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terbagi dalam lima bab. Bab pertama berisi pendahuluan, termasuk latar belakang masalah, rumusan masalah, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, hipotesis, dan metodologi penelitian. Bab kedua membahas sejarah perkembangan diplomasi kesehatan Kuba sebagai strategi kebijakan luar negeri. Bab ketiga membahas eksklusi sistemik yang dihadapi Kuba dan upaya Kuba menghadapi *fear of missing out* dalam *society of states* dibawah sanksi embargo AS. Bab keempat membahas posisi strategis kerjasama Kuba dan Tiongkok dalam melawan tekanan hegemoni AS melalui diplomasi kesehatan global. Dan bab lima, berisi kesimpulan dari hasil penelitian.