

# Pengaruh Raúl Castro terhadap Kebijakan Normalisasi Hubungan Diplomatik Kuba dan Amerika Serikat

Bilqis Oktaviani Putri

Departemen Hubungan Internasional, Universitas Airlangga

## Abstrak

Penelitian ini menjelaskan mengenai pengaruh Raúl Castro terhadap kebijakan normalisasi hubungan diplomatik Kuba dan Amerika Serikat. Sejak terputusnya hubungan diplomatik antara kedua negara pada 1961, hubungan yang terjalin sering didominasi oleh hubungan yang koersif. Salah satunya yakni pengenaan embargo ekonomi penuh yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap Kuba selama lebih dari lima dekade, sebagai akibat dari adanya *deadlock* antara kedua negara dalam menghapuskan hambatan yang ada. Akan tetapi, efek dari embargo ekonomi yang cukup besar terhadap Kuba tidak kemudian membuat adanya perubahan dalam pemerintahan Kuba. Hingga pada 20 Juli 2015, dibawah kepemimpinan Presiden Castro terjadi sebuah *turning point* dalam hubungan antara Kuba dan Amerika Serikat melalui pembukaan kembali kedutaan besar Kuba dan Amerika Serikat di masing-masing ibu kota negara. Untuk mencari jawaban atas perubahan sikap Kuba yang nampak dalam kebijakan normalisasi hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat pada 2015, peneliti menelusurinya melalui pengaruh dari Raúl Castro sebagai seorang pemimpin. Dengan mengambil jangkauan penelitian sejak tahun 2006 hingga 2015, penelitian ini menemukan bahwa Castro memutuskan kebijakan normalisasi hubungan diplomatik Kuba dengan Amerika Serikat karena dirinya memandang bahwa embargo ekonomi mengakibatkan perlambatan pertumbuhan ekonomi dan ancaman keamanan ekonomi bagi Kuba dan karena adanya peluang normalisasi ketika masa Barack Obama.

**Kata-kata Kunci:** Kuba, Raúl Castro, Normalisasi, Embargo Ekonomi, Amerika Serikat.

## Abstract

This research addresses the explanation regarding Raul Castro's influence towards the normalization policy in terms of US-Cuba relation. Ever since the collapse of the two countries' diplomatic relation in 1961, anything going on between the two sides are mostly dominated by a cohesive term. One of which is the full embargo sanctions imposed by US towards Cuba for more than the past five decades, as a result of the deadlock the two countries had encountered when it came to eliminate the existing obstacles. However, the effect of the existing significant economy embargo on Cuba did little or nothing at all in impacting the nation. Up until July 20th 2015, under the guidance of President Castro a turning point in the US-Cuba relation occurred through the re-opening of the two nations' embassies in each other's respective capital. Hence, in order to achieve the answer regarding Cuba's change in the relevant policy towards re-establishing the diplomatic relation towards US in 2015, the researcher tracked the influence of Raul Castro in leadership. With taking into account the period of the year of 2006-2015, the research found out that Castro re-established the US-Cuba diplomatic relation due to his view regarding the economy embargo as a threat for the economic growth and security, and also because there was a normalization chance under the Obama administration.

**Keywords:** Kuba, Raúl Castro, Normalization, Economic Embargo, United States.

## Pendahuluan

Setelah pada 3 Januari 1961 Kuba dan Amerika Serikat memutuskan hubungan diplomatik yang terjadi di antara keduanya, namun pada 20 Juli 2015 kedua negara memutuskan untuk kembali menjalin hubungan diplomatik. Hubungan yang kurang harmonis di antara kedua negara tersebut dimulai pada 1959 saat Kuba yang pada awalnya merupakan negara liberal demokratis menjadi negara sosialis komunis yang lebih memilih untuk menjalin hubungan dengan Uni Soviet. Embargo ekonomi penuh yang diberlakukan oleh Amerika Serikat terhadap Kuba kemudian berlangsung hingga lebih dari 50 tahun, dengan konsekuensi yakni kerugian ekonomi yang dialami oleh Kuba. Dalam sejarahnya, hubungan yang tidak baik antara Kuba dan Amerika Serikat terus mengalami *deadlock* dan kerap kali memicu beberapa momentum ketegangan antar kedua negara. Namun, inisiasi normalisasi hubungan diplomatik secara signifikan antara Kuba dan Amerika Serikat terjadi pasca adanya pergantian kepresiden di Kuba, yakni dari Presiden Fidel Castro ke tangan adiknya Jendral Raúl Castro pada 24 Februari 2008. Akan tetapi, tendensi normalisasi antara Amerika Serikat dan Kuba pun terlihat dari awal kepemimpinan Castro saat menjadi pengganti sementara Presiden Fidel Castro di tahun 2006.

Pada Desember 2006, Castro mengungkapkan bahwa, “We take this opportunity to once again state that we are willing to resolve at the negotiating table the longstanding dispute between the United States and Cuba” (Castro, 2006). Dan, pernyataan tersebut sering kali diulang oleh Raul Castro pada pidatonya di tahun-tahun berikutnya. Embargo ekonomi ini secara langsung berhubungan dengan kondisi ekonomi Kuba, pada tahun 2006 jika dilihat dari Produk Domestik Bruto atau PDB yang dimiliki hanya berkisar 52,74 milyar Cuba Peso (CUP), yakni 1,9 milyar dolar Amerika Serikat, dan pada tahun-tahun selanjutnya pun pertumbuhan PDB Kuba tidak menunjukkan peningkatan secara signifikan (Bank Dunia, 2016a).

Kondisi ekonomi yang memburuk ini tidak dapat kemudian menjadi satu-satunya alat ukur dalam melihat normalisasi hubungan antara Kuba dan Amerika Serikat pada tahun 2015. Karena pada nyatanya kemerosotan ekonomi Kuba sudah terjadis sejak lama dan tidak sedikit pun mampu membuat Kuba menyerah terhadap Amerika Serikat. Posisi Raul Castro cukup besar dalam putusan kebijakan normalisasi hubungan diplomatik ini. Berdasarkan atas konstitusi tahun 1992 pasal 93, *Council of State* memiliki kekuatan untuk merepresentasikan negara serta mengarahkan kebijakan publik. Dilanjutkan dengan pasal 98 yang menyebutkan bahwa *The Council of Ministers* memiliki kekuatan untuk memformulasikan kebijakan luar negeri. Serta, ditambah lagi dalam konstitusi pasal 5 juga disebutkan bahwa *The Communist Party of Cuba (CPC)* yang dipimpin oleh Castro, merupakan kekuatan utama tertinggi masyarakat dan negara, yang menyelenggarakan dan memandu upaya bersama menuju tujuan pembangunan sosialisme dan kemajuan menuju masyarakat komunis (Kuba, 1992).

Memegang posisi sebagai presiden *Council of State*, presiden *Council of Minister*, dan ketua CPC kemudian membuat Castro mendapatkan modal yang cukup kuat dalam memengaruhi perumusan dan implementasi kebijakan luar negeri (Maingot, 2009:6). Sehingga, dapat disimpulkan bahwa Castro merupakan aktor yang memiliki pengaruh besar dalam pengambilan keputusan kebijakan normalisasi hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat. Berdasarkan pada tidak adanya dinamika proses pengambilan keputusan kebijakan normalisasi hubungan diplomatik maka penelitian kemudian memfokuskan penelitian ini pada

analisa faktor-faktor yang kemudian memengaruhi Castro dalam keputusan kebijakan luar negeri ini.

### **Kondisi Ekonomi Kuba**

Kondisi ekonomi suatu negara dipengaruhi oleh berbagai macam faktor, baik oleh lingkungan domestik maupun eksternal negara. Faktor domestik tersebut termasuk di dalamnya seperti sumber daya yang dimiliki negara dan regulasi serta kebijakan yang diberlakukan oleh pemerintah. Akan tetapi dalam era globalisasi saat ini, faktor eksternal juga memainkan pengaruh yang penting dalam hal perekonomian. Kondisi ini dipicu oleh hubungan antar negara yang sudah saling terinterkoneksi, karena adanya spesialisasi dalam produksi barang dan jasa (Wild, 2008:310). Sehingga, tidak ada satupun negara di dunia ini yang dapat secara mandiri hidup tanpa melakukan hubungan kerjasama dengan negara lainnya, termasuk pula Kuba.

Pada hubungan abnormal yang terjadi antara Kuba dan Amerika Serikat sejak masa pemerintahan sosialis komunis Fidel Castro, hubungan antar kedua negara banyak diisi dengan ketegangan pada sektor ekonomi. Hingga kemudian embargo ekonomi penuh menjadi salah satu penanda besar dalam terputusnya hubungan diplomatik antara Kuba dan Amerika Serikat. Penggunaan sanksi ekonomi ini digunakan oleh Amerika Serikat sebagai alat penekan terhadap Kuba, dengan tujuan untuk menjadikan Kuba sebagai negara yang liberal dan demokratis melalui isolasi ekonomi.

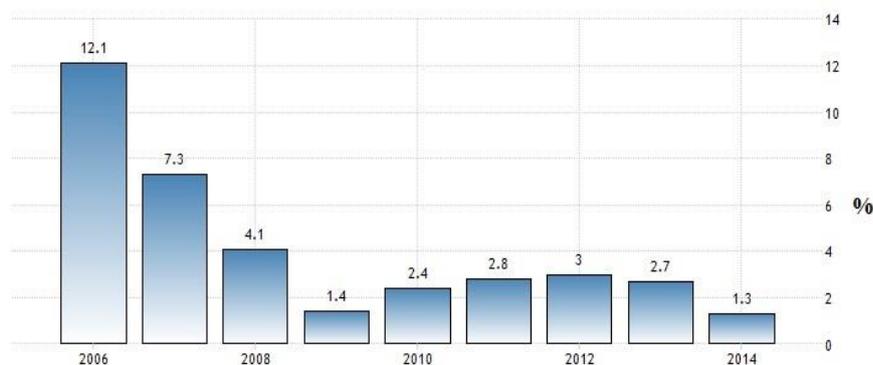
Embargo tersebut memuat di dalamnya mengenai larangan perdagangan, baik ekspor secara langsung maupun tidak langsung dari Amerika Serikat ke Kuba dan impor segala jenis barang yang berasal atau melalui Kuba, pembekuan segala aset Kuba yang berada di Amerika Serikat, serta restriksi kebebasan perjalanan ke Kuba (Kennedy, 1962). Yang mana aturan tersebut dimuat dalam CACR 1963. Pengaturan mengenai embargo tersebut semakin ketat kemudian pasca diresmikannya Cuban Democracy Act pada tahun 1992 oleh Amerika Serikat yang memuat mengenai pelarangan bagi anak cabang *Multi National Corporations* (MNCs) Amerika Serikat untuk melakukan perdagangan dengan Kuba, pelarangan perjalanan masyarakat Amerika Serikat ke Kuba, serta pelarangan pengiriman *family remittances* ke Kuba (U.S. Congress, 1992:1). Kondisi ini mengakibatkan tingkat PDB yang rendah, pendapat masyarakat yang minim, dan kesulitan dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, merupakan beberapa permasalahan ekonomi menahun yang dialami selama embargo ekonomi penuh dikenakan terhadap Kuba.

### **Perlambatan Pertumbuhan Ekonomi**

Perlambatan pertumbuhan ekonomi merupakan sebuah fenomena di sektor ekonomi yang terjadi akibat dari adanya kompleksitas ekonomi global yang memberikan pengaruh terhadap ekonomi domestik negara (Eichengreen, Donghyun,& Kwanho, 2011:4). Definisi lainnya dari perlambatan pertumbuhan ekonomi yakni adanya penurunan, stagnansi, atau kenaikan yang cukup kecil dari PDB suatu negara (Hausman, Lant,& Rodrigo,2008:303). Secara operasional, variabel dari perlambatan pertumbuhan ekonomi negara yakni PDB, dan pertumbuhan PDB tahunan. Dengan indikator yang kemudian dapat menjadi ukuran perlambatan yakni nilai dari pertumbuhan PDB itu sendiri.

Pada kasus Kuba, nilai PDB Kuba setiap tahunnya meningkat akan tetapi dalam indikator pertumbuhan PDB mengalami penurunan, stagnansi, dan peningkatan yang relatif kecil pada tahun 2006-2015. PDB Kuba dari tahun 2006-2014 yakni, tahun 2006 PDB yang dimiliki oleh Kuba hanya berada pada angka 52,7 milyar CPU dan terus meningkat hingga pada tahun 2014 mencapai angka 80,65 milyar CUP (Bank Indonesia, 2016a). Namun, peningkatan yang dapat dilihat dalam PDB Kuba tersebut tidak dapat langsung digunakan sebagai ukuran dalam melihat pertumbuhan ekonomi Kuba. Data tersebut kemudian diolah sehingga memunculkan pertumbuhan tahunan PDB negara. Berdasarkan Hausman, Lant, dan Rodrigo perlambatan ekonomi yang terjadi di suatu negara dapat dilihat dari pertumbuhan tahunan PDB negara, dengan indikator penurunan pertumbuhan ekonomi, stagnansi, ataupun peningkatan ekonomi yang relatif kecil dari pertumbuhan ekonomi tahunan (Hausman, Lant, & Rodrigo, 2008:303).

Grafik 1. Pertumbuhan Tahunan PDB Kuba 2006-2014



Sumber: Bank Dunia, 2016

Dari grafik 1. yang dilansir oleh Bank Dunia, dapat dilihat bahwa pada tahun 2006 menuju tahun 2007 pertumbuhan PDB tahunan Kuba mengalami penurunan secara signifikan dari 12,1 persen menuju 7,3 persen (Bank Dunia, 2016b). Pada tahun 2008 pertumbuhannya terus mengalami penurunan yakni menuju angka 4,1 persen. Pada tahun 2009 pertumbuhannya terus mengalami penurunan signifikan hingga menuju angka pertumbuhan hanya 1,4 persen. Pada tahun 2010 mengalami kenaikan, akan tetapi pertumbuhan PDB tahunan Kuba hanya naik hingga menjadi 2,4 persen. Pada tahun 2011 kenaikan terjadi lagi, akan tetapi hanya sebesar 0,4 menjadi 2,8 persen. Pada tahun 2012 kenaikan yang cukup baik terjadi kembali, akan tetapi kenaikan hanya 0,2 menjadi 3 persen. Tahun selanjutnya pada 2013, penurunan kembali terjadi sebesar 0,3 menjadi 2,7 persen. Dan terakhir pada tahun 2014, penurunan secara signifikan sebesar 1,4 menuju angka 1,3 persen. Dari grafik 1. dapat dilihat kemudian bahwa pertumbuhan tahunan PDB Kuba berada dalam tiga indikator yang disebutkan oleh Hausman, Lant, dan Rodrigo, penurunan pertumbuhan ekonomi terjadi pada tahun 2006 hingga 2009 dan 2014, stagnansi pada tahun 2011 hingga 2013, dan peningkatan ekonomi yang relatif kecil pada tahun 2010. Dari data tersebut maka Kuba kemudian dapat dikategorikan kemudian sebagai negara yang mengalami perlambatan pertumbuhan ekonomi.

Berkanaan kondisi ini, Raul dalam beberapa pidatonya memberikan banyak penjelasan. Sejak menjabat sebagai presiden pengganti pada tahun 2006, Castro telah dengan tegas menyatakan dalam pidatonya bahwa embargo yang dikenakan oleh Amerika Serikat terhadap Kuba merupakan kebijakan agresif yang digunakan untuk menekan ekonomi Kuba dengan tujuan untuk merubah ideologi yang dijalankan dalam pemerintahan. Dalam pidatonya pada 2 Desember 2006 disebutkan, "While over the last few years the US government, in the

opportunistic manner characteristic of them, have stepped up their hostility and aggressiveness against Cuba to an unprecedented high, in the hope of economically suffocating the country and overthrowing the revolution by intensifying their subversive acts” (Castro, 2006). Dapat terlihat bahwa pernyataan *economically suffocating*, mengarah pada dampak yang Kuba rasakan sebagai akibat dari embargo ekonomi penuh yang dikenakan oleh Amerika Serikat sejak tahun 1963. Kondisi ekonomi Kuba pun kembali Raul kaitkan dengan embargo ekonomi Amerika Serikat, “the United States intention has not changed from the triumph of the Revolution, i.e. to make our people suffer as much as possible in order to force it to abandon its decision to be free” (Castro, 2008).

Kondisi kemerosotan ekonomi yang dialami oleh Kuba kemudian ditanggapi oleh Raul dengan cara yang cukup berbeda dari masa Fidel. Castro menyebutkan, “The year 2011 would be the first of the five covered by the midterm projection of our economy. During this period we shall be gradually and progressively introducing some new structures and concepts in the Cuban economic model” (Castro, 2010). Kebijakan ini memuat mengenai struktur dan konsep baru dalam model ekonomi Kuba yang bertendensi pada kebijakan pengurangan anggaran pengeluaran negara, di antaranya melalui penghapusan subsidi, optimalisasi lahan, dan pemberian izin *self-employment* yang lebih luas (Sullivan, 2016:14).

Implikasi yang akan terjadi dari keputusan yang diambil oleh seorang pemimpin akan berdampak kecil ketika opsi yang dimilikinya relatif sedikit, akan tetapi akan berimplikasi besar jika opsi yang dimilikinya lebih luas, atau ketika pemimpin membuat peluangnya sendiri (Breuning, 2007:5). Jika melihat pada kasus Kuba, opsi kerjasama yang dimiliki Raul tentunya cukup besar. Pertama, sebagai negara yang mengadopsi paham sosialis-komunis Kuba memiliki berbagai pilihan kerjasama yang terbuka dengan beberapa hegemon ekonomi dunia seperti RRC. Kedua, posisi Kuba sebagai salah satu negara berpengaruh di Amerika Latin, utamanya dalam pembentukan *The Bolivarian Alliance for the Peoples of Our America* atau ALBA, keikutsertaannya dalam *the Community of Latin American and Caribbean States* atau CELAC dan perjanjian Petrocaribe, yang membuat Kuba kemudian memiliki kedekatan yang cukup kuat dengan Venezuela (Zawatsky & Ashley, 2015:20). Akan tetapi, perkembangan hubungan strategis yang dijalankan oleh Kuba dengan Venezueal dan RRC pada kenyataannya tidak memberikan dampak secara signifikan terhadap ekonomi Kuba. Selain karena kemerosotan ekonomi Venezuela dan posisi RRC yang *non-aligned*. Penyebab lainnya yakni terdampak dari pemberian embargo ekonomi yang dikenakan oleh Amerika Serikat. Dalam posisi inilah Castro menunjukkan model aktor rasional yang mengedepankan rasionalitasnya sebagai *stakeholder* kunci kebijakan luar negeri Kuba. Tidak hanya didasarkan terhadap kondisi yang telah terjadi pada masa lalu, rasionalitas pilihan juga turut mempertimbangkan konsekuensi-konsekuensi yang akan didapatkan nantinya. Rasionalitas pemilihan kebijakan umumnya menekankan pada perhitungan dasar ekonomi, yakni keputusan didasarkan pada pilihan alternatif yang memberikan keuntungan semaksimal mungkin terhadap tujuan nasional dengan biaya yang minimal (Zuo, 2010:199).

### **Ancaman Keamanan Ekonomi**

Keamanan ekonomi merupakan permasalahan dasar bagi mayoritas negara-negara yang merasa terancam oleh globalisasi, yang kemudian menimbulkan faham bahwa negara tidak mampu untuk mengontrol secara penuh ekonomi dalam negerinya (Rana,2007:6). Definisi lain

dari keamanan ekonomi yakni keamanan yang terdiri dari keamanan sosial dasar, seperti halnya akses pada infrastruktur, fasilitas kesehatan, pendidikan, perumahan, informasi, proteksi sosial, hingga keamanan yang berhubungan dengan pekerjaan (ILO, t.t.:1). Secara operasional, variabel keamanan ekonomi masyarakat yakni kondisi keamanan pendapatan, dan tingkat pengangguran (ILO, t.t.:1). Dengan indikator yang kemudian dapat menjadi ukuran keamanan ekonomi yakni tingkat pendapatan, serta presentase pengangguran yang ada di suatu negara.

Keamanan pendapatan masyarakat dapat mengindikasikan pendapatan yang memadai bagi masyarakat suatu negara untuk menjalankan hidup, yang secara komprehensif memberikan rasa aman terhadap masyarakat (ILO, t.t.:1).

Grafik 2. Pendapatan Rata-rata per Bulan Tenaga Kerja di Kuba 2008-2014



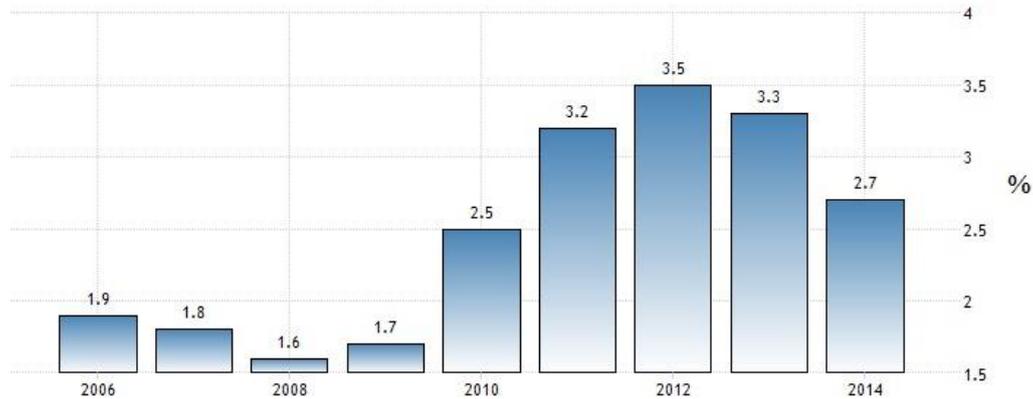
Sumber: National Office of Statistics Cuba, 2016

Dari grafik 2. dapat dilihat bahwa tingkat pendapatan tenaga kerja yang ada di Kuba sejak tahun 2006 hingga 2014 terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2008, pendapatan rata-rata masyarakat Kuba per bulan senilai 15,6 dolar (1 CUP = 0.0377358 USD) Amerika Serikat, pada tahun 2009 sebesar 16,8 dolar Amerika Serikat, pada tahun 2010 berada pada angka 16,9 dolar Amerika Serikat dan terus meningkat hingga pada tahun 2014 dengan rata-rata pendapatan sebesar 22,03 dolar Amerika Serikat (National Office of Statistics Cuba, 2016).

Menanggapi fenomena pendapatan rata-rata bulanan pekerja di Kuba yang cukup rendah, Castro mengungkapkannya pada pidatonya pada tanggal 26 Juli 2007 bahwa, “We are also aware that, because of the extreme objective difficulties that we face, wages today are clearly insufficient to satisfy all needs” (Castro, 2007). Pernyataan tersebut dilanjutkan oleh Castro, “Some who have been influenced by enemy propaganda or are simply confused, do not perceive the real danger or the undeniable fact that the blockade has a direct influence both on the major economic decisions as well as on each Cuban's most basic needs” (Castro, 2007).

Tingkat pendapatan masyarakat tersebut juga berkaitan erat dengan tingkat pengangguran, yakni kemampuan dari negara dalam menciptakan lapangan pekerjaan bagi masyarakatnya (ILO, t.t.:1). Jaminan ketersediaan lapangan pekerjaan penting untuk dikaji dalam ancaman ekonomi suatu negara, karena semakin besar jumlah pengangguran yang terdapat di suatu negara maka akan mempengaruhi proses pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat. Berkenaan dengan sistem di Kuba dalam ketenagakerjaan, di awal pemerintahan Castro di tahun 2006, Kuba masih menganut kebijakan kontrol penuh atas mayoritas tenaga kerja di Kuba. Didasarkan terhadap sistem perencanaan ekonomi yang berasaskan pada *common property*, maka negara mengatur ketenagakerjaan dengan cara merestriksi secara ketat *self-employment* (Ritter, 2006:1). Dalam domestik Kuba, tingkat pengangguran setiap tahunnya dilansir oleh *National Office of Statistics Cuba* sebagai berikut,

Grafik 3. Tingkat Pengangguran Kuba 2006-2014



Sumber: National Office of Statistics Cuba, 2016

Dari grafik 3. dapat dilihat bahwa tingkat pengangguran di Kuba mengalami dinamika yang cukup mencolok. Dimulai dari tahun 2006 berturut-turut hingga 2009 terlihat bahwa angka pengangguran yang ada di Kuba berkisar hanya berada pada angka 1 persen. Akan tetapi peningkatan secara signifikan kemudian terjadi pada tahun 2010, yakni naik menjadi 2,5persen. Nilai yang semakin meningkatkan kemudian terlihat pada tiga tahun setelahnya yang berturut-turut menunjukkan angka 3,2 persen, 3,5 persen, dan 3,3 persen. Serta terakhir pada tahun 2014 menunjukkan angka 2,7 persen (National Office of Statistics Cuba, 2016).

Berkenaan dengan data yang dilansir tersebut, jumlah pengangguran yang cukup kecil ini tidak dapat secara langsung digunakan sebagai tolak ukur dalam melihat keamanan ekonomi masyarakat Kuba. Bertolak belakang dengan rendahnya tingkat pengangguran, pada faktanya para tenaga kerja tersebut mendapatkan gaji yang sangat rendah, bahkan cenderung untuk sulit dalam memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Sehingga, hal ini mengakibatkan rendahnya motivasi kerja masyarakat yang berdampak pada rendahnya produktifitas dan efisiensi dalam proses ekonomi (Villanueva, 2007:21).

Peningkatan jumlah pengangguran kemudian terjadi secara signifikan pada tahun 2010, yakni peningkatan dari 1,7% menjadi 2,5%. Angka tersebut merupakan tingkat pengangguran tertinggi dalam 5 tahun terakhir yang hanya berkisar di angka 1%. Kondisi ini terjadi sebagai akibat dari perubahan kebijakan yang dikeluarkan Castro pada tahun 2010. Seperti yang diungkapkan oleh Castro,

Speaking about the necessary change of mind, I shall mention one example: we have arrived at the conclusion that self-employment is one more alternative for working-age citizens, aimed at increasing the supply of goods and services to the population, which could rid the State of those tasks so that it could focus on what is truly decisive ... referring to self-employment, its taxation regime and the reduction of overstaffing, we have had to issue almost 30 legal provisions (Castro, 2010).

Berbagai arah kebijakan dan posisi yang secara signifikan berubah pasca kepemimpinan Castro ini mengindikasikan bahwa Castro memiliki cara yang berbeda dari Fidel Castro dalam menghadapi permasalahan yang dihadapi oleh Kuba (Peters, 2012:6). Castro disebut oleh banyak penstudi dan juga mayoritas populasi yang ada di Kuba sebagai pemimpin nasionalis yang pragmatis (Zuo, 2010:194). Penamaan tersebut utamanya dipengaruhi oleh banyaknya reformasi domestik yang menyebabkan serangkaian restriksi yang diberlakukan oleh dunia internasional terhadap Kuba semenjak Castro menjabat sebagai presiden. Hal ini terjadi karena secara berangsur-angsur pemerintahan Kuba di bawah Castro menunjukkan adanya upaya pengurangan kebijakan monopoli ekonomi yang terpusat pada kontrol negara.

## Peluang Normalisasi

Normalisasi merupakan sebuah proses pemulihan hubungan diplomatik antar negara yang dahulunya mengalami hubungan yang buruk (Barston, 2014:246). Pemulihan hubungan tersebut dilalui melalui rangkaian tahapan penyesuaian yang berakhir pada sebuah penghapusan hambatan atau masalah utama yang terjadi antara kedua negara yang melakukan normalisasi. Definisi lain dari normalisasi yakni sebagai sebuah implikasi dari adanya perubahan secara berkelanjutan di dalam negara (Cooper, 2013:486). Dinamika pergantian kepemimpinan serta gejolak lingkungan internal dan eksternal negara dapat memicu diambilnya kebijakan normalisasi. Secara operasional peran pemimpin negara dalam proses normalisasi hubungan diplomatik dapat kemudian dianalisis melalui tahap-tahap normalisasi yang disebutkan oleh Barston. Di antaranya yakni kontak antar negara, pertukaran informal, sinyal di level rendah, pembukaan secara parsial, inisiasi negosiasi, restriksi atau penghapusan hambatan, revisi kebijakan, negosiasi, kesepakatan, implementasi normalisasi (Cooper, 2013:280).

Sejak era kepemimpinan sementara di Kuba pada tahun 2006, Castro telah banyak menunjukkan keinginannya untuk melakukan negosiasi perihal embargo ekonomi yang dikenakan oleh Amerika Serikat. Akan tetapi ajakan negosiasi yang diungkapkan oleh Castro tersebut menyertakan beberapa syarat penting yang harus dipenuhi. Seperti yang diucapkan oleh Castro dalam pidatonya pada 2 Desember 2006, “as we have previously said, our condition as a country that will not tolerate any blemishes on its independence, and as long as said resolution is based on the principles of equality, reciprocity, non-interference and mutual respect. In the meantime, after almost half a century, we are willing to wait patiently until the moment when common sense prevails in the Washington power circles” (Castro, 2006).

Pada kutipan tersebut terlihat bahwa Castro memiliki keinginan untuk menyelesaikan permasalahan yang selama ini terjadi antara Kuba dan Amerika Serikat melalui meja negosiasi. Akan tetapi dengan syarat, bahwa negosiasi akan diadakan dengan prinsip kesetaraan, timbal balik, non intervensi, dan saling menghormati. Kuba tidak akan mentoleransi pelecehan apapun terhadap kemerdekaannya, sehingga sebelum syarat tersebut terpenuhi maka Kuba menunggu dengan sabar hingga pemerintah Amerika Serikat mampu untuk melakukan negosiasi dengan prinsip yang telah yang disebutkan oleh Castro pada pidatonya. Pada 26 Juli 2007, Castro pun kembali mengungkapkan hal yang sama, “if the new United States authorities were to finally desist from their arrogance and decide to talk in a civilized manner, it would be a welcome change. Otherwise, we are ready to continue confronting their policy of hostility, even for another 50 years, if need be (Castro, 2007). Ajakan untuk melakukan negosiasi dengan prinsip *equal footing* atau kesetaraan derajat yang disampaikan oleh Castro tersebut merujuk pada perlakuan semena-mena Amerika Serikat dalam memandang Kuba sebagai negara komunis

Pasca lengsernya pemerintahan Presiden Bush, Obama memberikan *series of step* atau rangkaian tindakan yang berguna untuk mempermudah hubungan Amerika Serikat dan Kuba, utamanya dalam usaha untuk mendemokratisasi Kuba. Rangkaian tindakan tersebut dinyatakan oleh Obama pada 13 April 2009, yang memuat salah satunya yakni pengangkatan terhadap restriksi sektor perjalanan atau kunjungan bagi anggota keluarga ke Kuba (Obama, 2009). Tindakan Obama ini direspon oleh Raul Castro, bahwa Presiden Obama “seems like a good man” (NBC, 2009). Selanjutnya, pada September 2009 Kuba dan Amerika Serikat mengadakan *semi-annual migration talks* di Havana untuk membicarakan beberapa isu penting

(Sullivan, 2014:16). Akan tetapi pembicaraan ini gagal karena pada Desember 2009 Kuba menangkap Alan Gross, yakni mata-mata Amerika Serikat. Setelah ketegangan antar kedua negara mulai mereda, pembicaraan kemudian kembali dilanjutkan pada Juni 2013 dan persetujuan dicapai pada Juli 2014. Adanya hubungan antara Kuba dan Amerika Serikat perihal pembicaraan melalui delegasi resmi masing-masing negara tersebut pun kemudian ditanggapi oleh Castro melalui pidatonya pada 21 Desember 2013, "If in recent times we have been able to sustain some exchanges on issues of mutual benefit between Cuba and the United States, we believe that we can solve other issues of interest and establish a civil relationship between the two countries as like our people and the vast majority of U.S. citizens and Cuban migration" (Castro: 2013). Tensi positif pasca persetujuan yang terjadi pada Juli 2014 pun terus terjadi, dan mencapai puncaknya pada 17 Desember 2014. Ketika Castro dan Obama ditempat yang berbeda melakukan pengumuman bahwa akan diadakannya normalisasi hubungan diplomatik antara Kuba dan Amerika Serikat.

Negosiasi pertama antar kedua kepala negara ini besar dipengaruhi oleh keterlibatan Vatikan dalam usaha normalisasi hubungan diplomatik yang terjadi antara Kuba dan Amerika Serikat. Keikutsertaan Vatikan tersebut besar dipengaruhi oleh kepercayaan Raul Castro, karena dirinya merupakan seorang Katolik yang pada masa kecilnya yang pernah bersekolah di Belen Jesuit Preparatory School di Havana (DePalma, 2016). Sedangkan, menanggapi besarnya spekulasi yang menyatakan bahwa Raul Castro hanyalah boneka dari Fidel Castro, spekulasi ini terbantahkan pada proses normalisasi. Karena, pilihan yang diambil oleh Castro untuk melakukan normalisasi hubungan diplomatik ini cukup ditentang oleh Fidel Castro. Menanggapi proses menuju normalisasi, Fidel Castro memberikan pernyataan, "I don't trust the policy of the United States" (Reuters, 2015). Hal ini kemudian dapat memberikan gambaran mengenai perbedaan yang ada diantara Fidel Castro dan Raul Castro.

Jika dilihat dari dinamika hubungan antara Kuba dan Amerika Serikat sejak tahun 2006-2014, terlihat bahwa keduanya saling memiliki standar atau syarat tertentu yang menghalangi terjadinya negosiasi. Castro dalam pidatonya, meminta Amerika Serikat untuk menyiapkan penghapusan sanksi ekonomi, meminimalisasi intervensi, dan menghargai kedaulatan negara Kuba (Sullivan, 2008:5). Di sisi lain, Amerika Serikat juga memberikan syarat bagi Kuba untuk melakukan rencana untuk memulai pembukaan politik, transisi pada pemerintahan yang demokratis, pembebasan tahanan politik, penghargaan terhadap hak asasi manusia, mengizinkan terbentuknya organisasi independen, serta membuat mekanisme dari pemilihan umum yang bebas dan adil (Sullivan, 2008:5). Padahal keduanya, sama-sama menginginkan adanya normalisasi. Selain didukung oleh kognisi Castro terhadap perlambatan dan ancaman keamanan ekonomi yang dialami oleh Kuba, normalisasi hubungan diplomatik antara Kuba dan Amerika Serikat kemudian dapat dilihat dari adanya perubahan strategi yang dilakukan oleh Amerika Serikat di bawah pimpinan Obama.

Proses negosiasi kemudian diadakan sejak 22 Januari hingga 22 Mei 2015, melalui 4 kali pertemuan antara para utusan resmi kedua negara. Dalam rentan waktu negosiasi tersebut peningkatan normalisasi antara kedua negara semakin terlihat. Pertama, terdapat pertukaran tahanan politik antar keduanya. Kedua, Amerika Serikat melakukan amandemen terhadap CACR dan EAR. Ketiga, Amerika Serikat menghapuskan Kuba dari daftar negara pendukung terorisme. Tindakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat tersebut berdampak terhadap kognisi dari Raul. Salah satu buktinya yakni dalam pidato Raul 12 April 2015, *while the blockade exists ... we have to keep fighting and support President Obama in his intentions to end the blockade*" (Escambray, 2015).

Normalisasi hubungan diplomatik akan membukakan jalan bagi terbentuknya hubungan diplomasi bilateral antar dua negara. Karena dalam diplomasi bilateral perlu adanya sebuah dasar untuk melakukan kontrol dan manajemen di antara dua negara (Barston, 2014:41). Selain itu negara juga memiliki kemampuan untuk menarget atau membangun jaringan kerjasama dalam berbagai macam sektor seperti ekonomi, sosial, politik, dan militer. Luasnya cakupan tersebut kemudian membutuhkan adanya sebuah hubungan yang baik antar negara, sebagai penjamin dari adanya *joint ideas* (Barston, 2014:41).. Hal tersebut kemudian yang memberikan alasan akan pentingnya pembukaan kembali hubungan diplomatik antara Kuba dan Amerika Serikat.

Berkenaan dengan urgensifitas normalisasi hubungan diplomatik, Castro pada 28 Januari 2015 mengungkapkan bahwa, "once the diplomatic relations have been re-established. This involves the mutual adoption of measures to improve the climate between the two countries, the resolution of other pending issues, and advances in cooperation ... The re-establishment of diplomatic relations is the beginning of a process toward the normalization of bilateral relations" (Castro, 2015a). Selanjutnya pada 11 April 2015 Castro mengungkapkan kembali bahwa, "this (economic blockade) and other issues should be resolved in the process toward the future normalization of bilateral relations" (Castro, 2015b). Dalam kutipan tersebut Castro mengungkapkan bahwa dengan diadakannya normalisasi hubungan diplomatik antara Kuba dan Amerika Serikat maka permasalahan embargo ekonomi dan isu lainnya harus diselesaikan dalam proses normalisasi dari hubungan bilateral itu sendiri. Selain itu, pada 16 Juli 2015 Castro dalam rapatnya dengan NAPP mengungkapkan bahwa, "A first stage of the process started on December 17 will end on that day and a new long and complex stage in the road to normalization will start ... we are talking about forging a new kind of relationship between both states, different from our entire common history" (BBC, 2015).

Pernyataan yang diungkapkan oleh Castro empat hari sebelum pembukaan secara resmi kedutaan besar Kuba dan Amerika Serikat tersebut juga semakin menegaskan atas posisi Castro. Dalam kutipan tersebut Castro mengungkapkan bawah langkah pertama yang Kuba dan Amerika Serikat ambil pada 17 Desember 2014 akan segera berakhir dengan peresmian pembukaan kedutaan besar di masing-masing negara. Fakta tersebut kemudian dapat dilihat bahwasanya normalisasi hubungan diplomatik antara Kuba dan Amerika Serikat tidak hanya memberikan dampak terhadap peluang penyelesaian permasalahan embargo ekonomi, akan tetapi secara luas memberikan peluang terhadap hubungan bilateral antara keduanya.

### Kesimpulan

Raúl Castro memutuskan kebijakan normalisasi hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat dilatarbelakangi karena Castro memandang bahwa Kuba mengalami perlambatan pertumbuhan ekonomi dan ancaman keamanan ekonomi masyarakat akibat dari embargo ekonomi Amerika Serikat. Perlambatan pertumbuhan ekonomi yang diutarakan oleh Castro berlandaskan terhadap fakta bahwasanya embargo ekonomi yang dikenakan oleh Amerika Serikat terhadap Kuba telah secara langsung dan tidak langsung merestriksi kemampuan Kuba dalam mengembangkan ekonominya. Secara langsung embargo ekonomi Amerika Serikat tersebut merestriksi Kuba dari masuknya *remittances*, wisatawan, teknologi, dan produk agrikultur ke dan dari Kuba. Sedangkan secara tidak langsung juga merestriksi hubungan antara Kuba dengan negara atau partner dagang lainnya melalui ancaman yang diutarakan oleh Amerika Serikat terhadap negara yang hendak untuk membantu Kuba. Sehingga, dapat dinyatakan bahwa hipotesis pertama terbukti.

Latar belakang kedua yakni Castro memandang bahwa terdapat peluang bagi Kuba untuk melakukan normalisasi hubungan diplomatik dengan Amerika Serikat di bawah kepemimpinan Presiden Obama. Pergeseran dinamika hubungan antara Kuba dan Amerika Serikat terlihat cukup jelas pasca Presiden Obama memimpin Amerika Serikat, peluang yang sebelumnya tidak ada di masa Presiden George W. Bush. Melalui restriksi kebijakan dan respon positif yang dikemukakan olehnya atas ajakan negosiasi yang berlandaskan prinsip kesetaraan yang selama ini sering Castro utarakan, kesepakatan normalisasi hubungan diplomatik kemudian dapat tercapai pada 17 Desember 2014. Normalisasi hubungan diplomatik tersebut dipilih oleh Castro dengan pertimbangan bahwa normalisasi hubungan diplomatik tidak hanya akan memberikan kesempatan secara spesifik terhadap penyelesaian masalah embargo ekonomi, akan tetapi secara luas terhadap hubungan diplomasi bilateral antara Kuba dan Amerika Serikat. Sehingga, dapat dinyatakan bahwa hipotesis kedua terbukti.

Terlihat sebagai pemimpin yang memiliki pola kepemimpinan yang pragmatis, Castro, melihat bahwa terdapat sinyal keseriusan yang diberikan oleh Amerika Serikat terhadap upaya normalisasi hubungan diplomatik yang telah direncanakan. Sinyal keseriusan Amerika Serikat ini terlihat pada aksi pengembalian *the cuban five*, amandemen kebijakan CACR dan EAR yang bersifat restriksionis, serta pencabutan nama Kuba dari daftar pendukung terorisme oleh Amerika Serikat pada periode antara 17 Desember 2014 hingga 20 Juli 2015. Dampak yang terjadi dari tindakan Amerika Serikat pun begitu terasa. Dibuktikan dengan peningkatan pertumbuhan PDB Kuba yang menunjukkan peningkatan sebesar 4,7% pada semester pertama tahun 2015.

#### Referensi:

- Bank Dunia. "Cuba PDB", *Trading Economics*, 2016a. <http://www.tradingeconomics.com/cuba/PDB> (diakses pada 11 Desember 2016).
- Bank Dunia. "Cuba PDB per Capita", *Trading Economics*, 2016b. <http://www.tradingeconomics.com/cuba/PDB-per-capita> (diakses pada 11 Desember 2016).
- Barston, R. P., *Modern Diplomacy, Fourth Edition*, (New York: Routledge, 2014),
- BBC, "Raul Castro Class for New Cuba-US Relationship", *BBC News*, 16 Juli 2015, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-33546303> (diakses pada 14 April 2017).
- BBC, "Cuba Sets Out Rules and Taxes for Self-Employed Worker's", 26 Oktober 2010, <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-11625472> (diakses pada: 4 April 2017)
- Castro, Raúl. "English Transcript: Speech by Army General Raúl Castro Ruz in Celebration of the 80<sup>th</sup> Birthday of the Commander-in-Chief, Fidel Castro Ruz", *Granma*, 2 Desember 2006. [http://www.granma.cu/granmad/secciones/50\\_granma-80\\_fidel/desfile/05.html](http://www.granma.cu/granmad/secciones/50_granma-80_fidel/desfile/05.html) (diakses pada 12 Desember 2016).
- Castro, Raúl, "English Transcript: Speech by Army General Raúl Castro Ruz at the 54<sup>th</sup> Anniversary of the attack on Moncada and Carlos Manuel de Céspedes Garrisons", *Granma*, 26 Juli 2007. <http://www.granma.cu/granmad/2007/07/27/nacional/artic01.html> (diakses pada 12 Desember 2016).
- Castro, Raúl. "English Transcript: Speech by Army General Raúl Castro Ruz at the 1<sup>st</sup> Session of the 7<sup>th</sup> legislature of the National Assembly of People's Power", *Granma*, 24 Februari 2008. <http://www.granma.cu/granmad/2008/02/24/nacional/artic36.html> (diakses pada 18 Desember 2016).
- Castro, Raúl. "English Transcript: Speech by Army General Raúl Castro Ruz at the Sixth Session of the Seventh Legislature of the National People's Power Assembly", *Granma*,

- 18 Desember 2010, <http://en.cubadebate.cu/opinions/2010/12/18/speech-delivered-during-closing-ceremony-sixth-session-seventh-legislature/> (diakses 11 Desember 2016).
- Castro, Raúl. “English Transcript: Speech by Army General Raúl Castro Ruz in Year 55 of the Revolution”, *Granma*, 21 Desember 2013. <http://www.minrex.gob.cu/en/speech-army-general-Raúl-castro-ruz-close-second-regular-session-eighth-legislature-national> (diakses pada 2 Oktober 2016).
- Castro, Raúl, “English Transcript: Raúl Castro Speech at the 3<sup>rd</sup> Summit of the Community of Latin American and Caribbean States”, *Granma*, 28 Januari 2015a, <http://www.cuba-solidarity.org.uk/news/article/2647/full-text-of-Raúl-castro39s-speech-to-celac-summit> (diakses pada 5 Maret 2017).
- Castro, Raúl, “English Transcript: Raúl Castro Speech at the 7<sup>th</sup> Summit of the Americas”, *Granma*, 11 April 2015b. <http://www.cuba-solidarity.org.uk/news/article/2697/Raúl-castro39s-speech-at-the-summit-of-the-americas---english-transcript> (diakses pada 5 Maret 2017).
- Cooper, Andrew F., *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*. (Croydon: CPI Group Ltd, 2013).
- DePalma, Anthony, “Fidel Castro, Cuban Revolutionary Who Defied U.S., Dies at 90”, *New York Times*, 26 November 2016, <https://www.nytimes.com/2016/11/26/world/americas/fidel-castro-dies.html> (diakses pada 19 Mei 2017).
- Eichengreen, Barry, Donghyun Park, & Kwanho Shin. “When Fast Growing Economies Slowdown: International Evidence and Implication for the People’s Republic of China”, *Asian Development Bank*, Juni 2011. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/28913/economics-wp262.pdf> (diakses pada: 11 Desember 2016),
- Escambray. “Raúl Castro Delivers Historic Speech in Panama Summit”, *Cuban News Agency*, 12 April 2015. <http://en.escambray.cu/2015/Raúl-castro-delivers-historic-speech-in-panama-summit/> (diakses pada 5 Mei 2017).
- Hausman, Ricardo, Lant Rodriguez, & Rodrigo Wagner. “Growth Acceleration”, dalam *Journal of Economic Growth*. (2008).
- ILO. “Definitions: What We Mean When We Say “Economic Security””, *International Labour Organization*, t.t.. <http://www.ilo.org/public/english/protection/ses/download/docs/definition.pdf> (diakses pada: 11 Desember 2016).
- Kennedy, John F., “Proclamation 34447- Embargo on All Trade with Cuba, 1962”, *University of California*, 21 Desember 2014. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=58824> (diakses pada: 25 Desember 2016).
- Kuba. “Constitution of Republic of Cuba”, 1992. [http://www.cubanet.org/htdocs/ref/dis/const\\_92\\_e.htm](http://www.cubanet.org/htdocs/ref/dis/const_92_e.htm) (diakses pada 7 Oktober 2016).
- Maingot, Anthony. “Cuban Strategic Culture”, [https://blackboard.angelo.edu/bbcswebdav/institution/LFA/CSS/Course%20Material/CCSS3312/Readings/9.9.FIU-SOUTHCOM\\_Cuba.pdf](https://blackboard.angelo.edu/bbcswebdav/institution/LFA/CSS/Course%20Material/CCSS3312/Readings/9.9.FIU-SOUTHCOM_Cuba.pdf) (diakses pada: 7 Oktober 2016), *Florida International University*, (2009).
- Breuning, Marijke, *Foreign Policy Analysis: A Comparative Introduction*, (New York: Palgrave MacMillan, 2007).
- National Office of Statistics Cuba. “Cuba Average Monthly Salary”, *Trading Economics*, 2016. <http://www.tradingeconomics.com/cuba/wages> (diakses pada: 18 Desember 2016)
- NBC. “Raúl Castro: Obama ‘seems like a good man’”, *NBC News*, 21 Januari 2009. [http://www.nbcnews.com/id/28776576/ns/world\\_news-americas/t/Raúl-castro-obama-seems-good-man/#.V-nZqbWj-Vs](http://www.nbcnews.com/id/28776576/ns/world_news-americas/t/Raúl-castro-obama-seems-good-man/#.V-nZqbWj-Vs) (diakses pada: 25 September 2016).

- Obama, Barack, "Promoting Democracy and Human Rights in Cuba", 13 April 2009, [http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/09\\_cuba.pdf](http://www.washingtonpost.com/wp-srv/politics/documents/09_cuba.pdf), (diakses pada 15 April 2017), *The White House Office of the Press*.
- Rainsford, Sarah. "Raúl Castro's Cuban Reform 'without haste'", *BBC*, 12 Januari 2012. <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-16529531> (diakses pada 8 Desember 2016).
- Reuters, "Fidel Castro Speaks Out on Cuba Talks with US", *CNBC*, 27 Januari 2015, <http://www.cnbc.com/2015/01/27/fidel-castro-speaks-out-on-cuba-talks-with-us.html> (diakses pada 19 Mei 2017).
- Ritter, Archibald, "Economic Illegalities and the Underground Economy in Cuba" dalam *Background Briefing on Cuba Document*. <http://steconomice.uoradea.ro/leonardo3/pdf/ECONOMIC%20ILLEGALITIES%20AND%20THE%20UNDERGROUND%20ECONOMY%20IN%20CUBA.pdf> (diakses pada 2 April 2017), (2006).
- Rana, Kishan S., *Bilateral Diplomacy*. (Belgrade: DiploFoundation, 2007).
- Sullivan, Mark P., "Cuba's Political Succession: From Fidel to Raúl Castro", *US Congressional Research Service*, 2008, [https://files.ethz.ch/isn/118420/2007-10-23\\_Cuba\\_Succession.pdf](https://files.ethz.ch/isn/118420/2007-10-23_Cuba_Succession.pdf) (diakses pada 12 Desember 2016).
- \_\_\_\_\_, "Cuba: Issues for the 113th Congress", *US Congressional Research Service*, 2014. <https://fas.org/sgp/crs/row/R43024.pdf> (diakses pada 12 Desember 2016).
- \_\_\_\_\_, "Cuba: Issues for the 114th Congress", *US Congressional Research Service*, 2016. <https://fas.org/sgp/crs/row/R43926.pdf> (diakses pada 12 Desember 2016).
- U. S. Congress. "Cuban Democracy Act", 1992. <https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Documents/cda.pdf> (diakses pada 18 April 2016).
- Wild, John J., et al., "International Strategy and Organisation" dalam *Business: the Challenges of Globalization*. (New Jersey: Pearson, 2008).
- Villanueva, Omar Everleny, *The Cuban Economy: A Current Evaluation and Proposals for Necessary Policy Changes*, (Havana: Institute of Developing Economy, 2007).
- Zawatsky, Ethan, dan Ashley Gemma, "Diplomatic Normalization between the US and Cuba in Light of Recent Changes US Foreign Policy More Generally", *Senior Honors Project*, (2015).
- Zuo, Pin, "A Survey of the Relationship between Cuba and China: A Chinese Perspective", dalam *Cuba in Transition*, (2010).