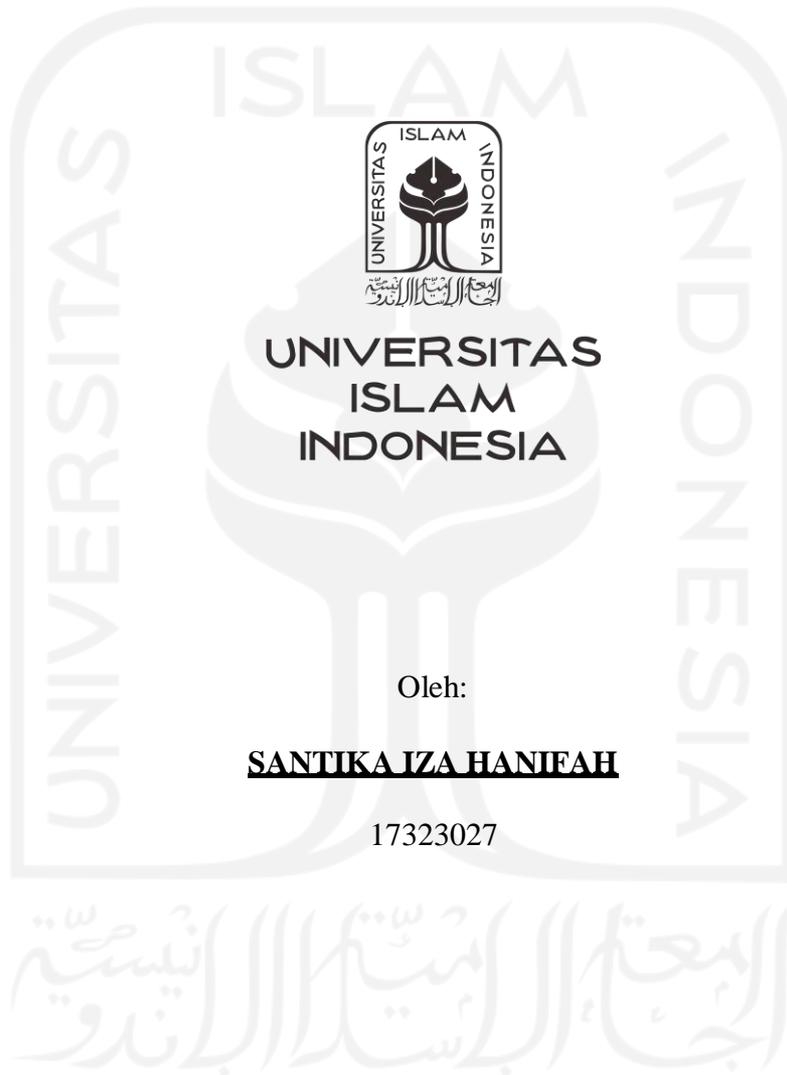


**ANALISIS PERUBAHAN ARAH KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT
TERHADAP KUBA DI BAWAH PEMERINTAHAN PRESIDEN TRUMP
DITINJAU DARI *BUREAUCRATIC POLITICS MODEL* (2017 – 2020)**

SKRIPSI



Oleh:

SANTIKA IZA HANIEAH

17323027

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2022

**ANALISIS PERUBAHAN ARAH KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT
TERHADAP KUBA DI BAWAH PEMERINTAHAN PRESIDEN TRUMP
DITINJAU DARI *BUREAUCRATIC POLITICS MODEL* (2017 – 2020)**

SKRIPSI

Diajukan kepada Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia
Untuk memenuhi sebagian dari syarat guna memperoleh
Derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional



Oleh:

SANTIKA JZA HANIEAH

17323027

**PROGRAM STUDI HUBUNGAN INTERNASIONAL
FAKULTAS PSIKOLOGI DAN ILMU SOSIAL BUDAYA
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2022

HALAMAN PENGESAHAN

ANALISIS PERUBAHAN ARAH KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT TERHADAP KUBA DI BAWAH PEMERINTAHAN PRESIDEN TRUMP DITINJAU DARI *BUREAUCRATIC POLITICS MODEL* (2017- 2020)

Dipertahankan di depan Dewan Penguji Skripsi Prodi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

Untuk memenuhi sebagian dari syarat-syarat dalam memperoleh
derajat Sarjana S1 Hubungan Internasional

Pada Tanggal

27 Juni 2022

Mengesahkan

Program Studi Hubungan Internasional
Fakultas Psikologi dan Ilmu Sosial Budaya
Universitas Islam Indonesia

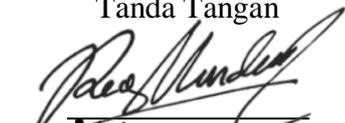
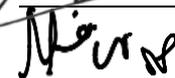
Ketua Program Studi


Hangga Fathana, S.I.P., B.Int., M.A

Dewan Penguji

- 1 Rizki Dian Nursita S.I.P., M.H.I
- 2 Hadza Min Fadhli Robby S.I.P., M.Sc.
- 3 Muhammad Rezky Utama S.I.P., M.Si

Tanda Tangan



PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK

Dengan ini saya menyatakan bahwa skripsi ini adalah hasil karya ilmiah independen saya sendiri, dan bahwa semua materi dari karya orang lain (dalam buku, artikel, esai, disertasi, dan di internet) telah dinyatakan, serta kutipan dan parafrase diindikasikan dengan jelas.

Tidak ada materi selain yang digunakan selain yang termuat. Saya telah membaca dan memahami peraturan dan prosedur universitas terkait plagiarisme.

Memberikan pernyataan yang tidak benar dianggap sebagai pelanggaran integritas akademik.

Yogyakarta, 16 Juni 2022



Santika Iza Hanifah

ABSTRAK

Terpilihnya Donald J. Trump sebagai presiden Amerika Serikat memberikan adanya perubahan arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba. Hal tersebut dilandasi oleh pandangan Trump yang menilai bahwa Pemerintah Kuba telah melakukan banyak pelanggaran HAM terhadap masyarakatnya melalui sikap otoriter yang pemerintah Kuba lakukan tersebut. Selain itu, adanya “serangan *Sonic*” yang menargetkan Kedutaan Besar Amerika Serikat di Havana mendorong pemerintahan Amerika Serikat di bawah Presiden Trump untuk membentuk kebijakan baru terhadap Kuba. Tahun 2017, Presiden Trump menyetujui adanya perubahan kebijakan tersebut yang diikuti dengan munculnya kebijakan *Cuba Restricted List* yang dikeluarkan oleh Department of State sebagai bentuk pembatasan ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba. Penulisan ini akan membahas terkait bagaimana terjadinya proses pembentukan kebijakan dalam pemerintahan Amerika Serikat terhadap Republik Kuba pada masa pemerintahan Trump. Dalam menganalisis permasalahan yang ada, penelitian ini akan menggunakan konsep Bureaucratic Politics Model dari Graham T. Allison.

Kata Kunci: *Cuba Restricted List*, Kebijakan Amerika Serikat, Kuba, Pemerintahan Presiden Donald Trump.

ABSTRACT

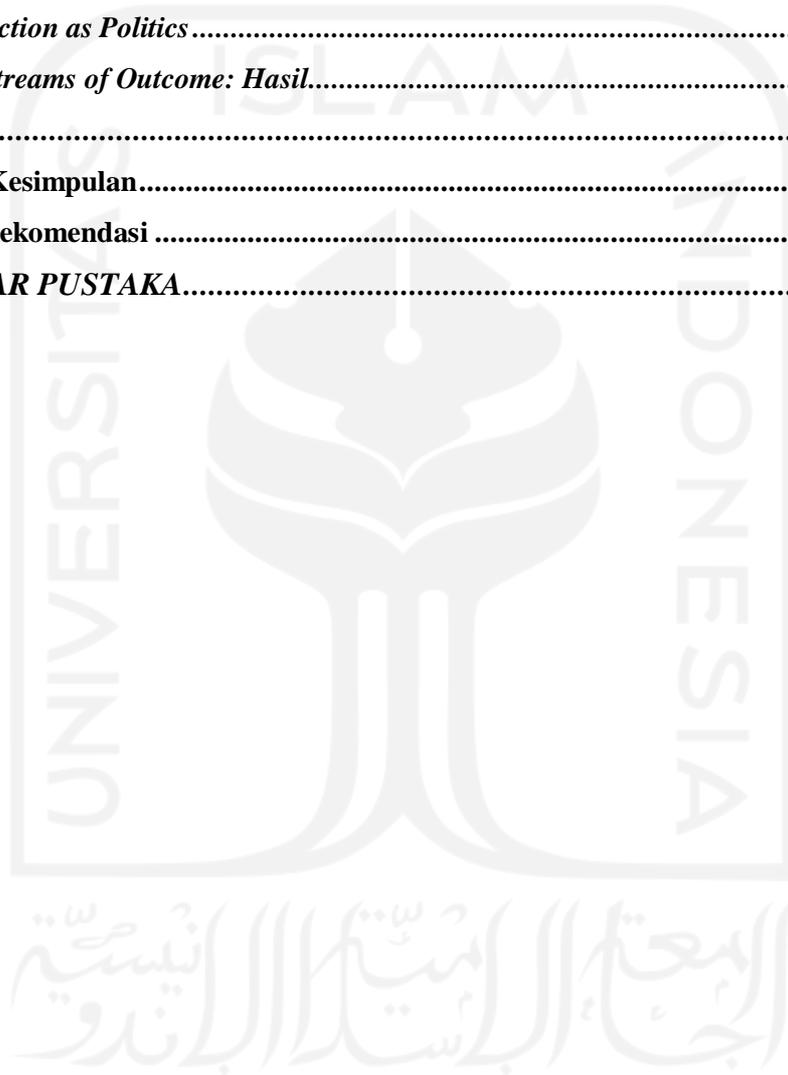
The election of Donald J. Trump as the president of the United States changed the direction of U.S. foreign policy toward Cuba. This is based on Trump’s view that the Cuban government has committed many human rights violations against its people through the authoritarian attitude of the Cuban government. In addition, the “Sonic attack” which targeted the United States Embassy in Havana has prompted the United States administration under President Trump to form a new policy for Cuba. Thus, in 2017, President Trump approved the policy shift followed by the emergence of the Cuba Restricted List policy issued by the Department of State as a form of economic restrictions for Cuba. This study will discuss how the process of policy formation in the United States government concerning the Republic of Cuba during the Trump administration. In analyzing the existing problems, this research will use the Bureaucratic Politics Model by Graham T. Allison.

Keyword: Cuba Restricted List, U.S Foreign Policy, Cuba, Donald Trump Administration

DAFTAR ISI

SKRIPSI	<i>i</i>
HALAMAN PENGESAHAN	<i>iii</i>
PERNYATAAN INTEGRITAS AKADEMIK	<i>iv</i>
DAFTAR ISI	<i>v</i>
DAFTAR TABEL, GRAFIK, DIAGRAM, GAMBAR, DAN FIGUR	<i>viii</i>
BAB 1 PENDAHULUAN	<i>1</i>
1.1 Latar Belakang	<i>1</i>
1.2 Rumusan Masalah	<i>4</i>
1.3 Tujuan Penelitian	<i>4</i>
1.4 Cakupan penelitian	<i>5</i>
1.5 Tinjauan Pustaka	<i>5</i>
1.6 Kerangka Pemikiran	<i>8</i>
1.7 Argumen Sementara	<i>13</i>
1.8 Metode Penelitian	<i>15</i>
1.8.1 Jenis Penelitian	<i>15</i>
1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian.....	<i>15</i>
1.8.3 Metode Pengumpulan Data	<i>15</i>
1.8.4 Proses Penelitian.....	<i>16</i>
1.9 Sistematika Pembahasan	<i>16</i>
BAB 2 DINAMIKA HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT DAN KUBA	<i>18</i>
2.1. Awal Kemajuan Hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba Tahun 2009 – 2013	<i>18</i>
2.2 Hubungan Amerika Serikat - Kuba Tahun 2014 – 2017	<i>23</i>
2.2.1 Babak Baru Upaya Normalisasi Hubungan Amerika Serikat – Kuba 2014	<i>23</i>
2.2.2 Hubungan Amerika Serikat – Kuba pasca Normalisasi Hubungan Tahun 2014.	<i>25</i>
2.3 Kemunduran Hubungan Amerika Serikat – Kuba di bawah Pemerintahan Presiden Donald J. Trump	<i>29</i>
2.3.1 Awal Mula Kemunduran Upaya Normalisasi Hubungan dengan Kuba	<i>29</i>
2.3.2 <i>Cuba Restricted List</i> sebagai Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat pada masa Pemerintahan Donald Trump.....	<i>32</i>
2.3.3 Pengaruh <i>Cuba Restricted List</i> terhadap Upaya Normalisasi Hubungan Amerika Serikat – Kuba	<i>34</i>

BAB 3 ANALISIS PERUBAHAN KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT DALAM MENJALANKAN NORMALISASI HUBUNGAN DENGAN KUBA MELALUI <i>BUREAUCRATIC POLITICS MODEL</i>.....	37
3.1 <i>Players in Position</i>	38
3.2 <i>Parochial Priorities, Perception and Issues</i>	42
3.3 <i>Interest, Stakes and Power</i>	46
3.4 <i>The Problem and The Problems</i>	50
3.5 <i>Action Channels</i>	51
3.6 <i>Action as Politics</i>	52
3.7 <i>Streams of Outcome: Hasil</i>	53
BAB 4.....	55
4.1. <i>Kesimpulan</i>	55
4.2 <i>Rekomendasi</i>	57
DAFTAR PUSTAKA.....	58



DAFTAR TABEL, GRAFIK, DIAGRAM, GAMBAR, DAN FIGUR

Gambar 2. 1.....	21
Gambar 2. 2.....	27
Gambar 2. 3.....	35
Tabel 3.1. 1.....	39
Tabel 3.1. 2.....	40
Tabel 3.1. 3.....	40
Tabel 3.1. 4.....	41



DAFTAR SINGKATAN

CRL : Cuba Restricted List

GAESA: Grupo de Administración Empresarial, SA

NSPM : National Security Presidential Memorandum



BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Hubungan diplomatik antar negara merupakan suatu hal yang sifatnya dinamis, begitu pula dengan hubungan antara Amerika Serikat – Kuba, dimana kedua negara tersebut sempat memiliki hubungan baik hingga adanya kudeta yang dilakukan oleh Fidel Castro terhadap pemimpin Kuba sebelumnya, yakni Fulgencia Batista (Aremu and Soetan 2017, 61). Hal tersebut menjadi salah satu titik balik terjadinya kemunduran hubungan diplomatik antara Kuba dengan Amerika Serikat, di mana Fidel Castro membuat kebijakan dengan tujuan untuk memenangkan Kuba secara penuh dari dominasi ekonomi dan politik Amerika Serikat (Crahan and Mariño 2016, 18).

Revolusi yang dilakukan oleh Pemerintahan Fidel Castro pada saat itu dengan melakukan nasionalisasi kepada hampir semua aset milik Amerika Serikat yang ada di Kuba, dimana sebagian besar merupakan industri tambang, kilang minyak, dan kebun industri gula (Ashby 2009, 413). Kuba juga memberlakukan tarif pajak yang tinggi terhadap barang yang di kirimkan dari Amerika Serikat (Council on Foreign Relations 2015). Melihat hal tersebut, pemerintah Amerika Serikat melakukan pemangkasan kuota impor gula dan memberlakukan embargo perdagangan parsial hingga akhirnya memperketat embargo yang ada (Gabilondo 2019, 52).

Terpilihnya Barack Obama sebagai presiden Amerika Serikat dianggap sebagai permulaan yang baik untuk dapat mengatasi permasalahan antara Amerika

Serikat – Kuba. Sebelumnya Obama telah berjanji pada saat kampanye-nya di tahun 2008 untuk membuat hubungan baru dengan Kuba (Leogrande 2017, 1). Presiden Obama mulai melakukan penghapusan terhadap beberapa kebijakan yang dirasa dapat menghambat normalisasi antara Amerika Serikat dengan Kuba, hingga pada 17 Desember 2014 Amerika Secara resmi melakukan kesepakatan bersama dengan Kuba untuk melakukan normalisasi hubungan antara keduanya (Javed 2015, 16).

Pada pemerintahan Obama, Amerika menghapuskan Kuba dari daftar “*sponsor state of terrorism*” yang sebelumnya sempat disematkan kepada negara Kuba tersebut. Selain itu, Amerika juga memberi lisensi penerbangan kepada pesawat komersial AS untuk dapat melakukan penerbangan langsung ke Kuba, memperbolehkan masyarakat Amerika bepergian ke Kuba, pemerintah juga mengizinkan bank AS untuk melakukan transaksi uang ke Kuba, serta memberikan izin kepada beberapa perusahaan teknologi seperti Google, Air BNB, Netflix, dan Paypal untuk membuka cabang ataupun melakukan investasi di Kuba (Fandl 2018, 584-586).

Kebijakan ini merupakan bentuk dari “*democracy promotion*” yang dijalankan oleh Amerika dengan menjadikan Kuba sebagai target (Leogrande and Kombluh 2015, 371). Pada awalnya upaya normalisasi hubungan antara Amerika dengan Kuba ini di dukung oleh Donald Trump yang pada saat itu baru menjadi kandidat calon presiden perwakilan dari partai Republik di awal masa kampanye yang dilakukan olehnya. (Mazzei 2015), kendati demikian, pada masa kepemimpinan Barack Obama berakhir dan Trump terpilih menjadi presiden Amerika Serikat ke – 45, Ia mengubah kebijakan yang sebelumnya sudah di bentuk oleh Presiden Obama.

Trump merencanakan akan membatalkan beberapa kesepakatan dengan Kuba yang sudah dilakukan oleh pemerintahan sebelumnya, namun hal tersebut dapat di cegah apabila Pemerintahan Kuba dapat memenuhi tuntutan yang diberikan oleh Amerika, tuntutan tersebut antara lain berisi tentang kebebasan HAM, pembebasan tahanan politik, dan keterbukaan ekonomi – politik negaranya (Leogrande 2017, 6). Kendati demikian, keputusan Trump tersebut mendapatkan reaksi yang negatif dari pemerintahan Kuba, sehingga di bulan Juni 2017, Trump memutuskan membuat sebuah memorandum yang berisi tentang pembatasan perdagangan seperti ekspor impor dan pembatasan perjalanan, kebijakan ini diterbitkan melalui Kementerian Luar Negeri Amerika dengan nama “*Cuba Restricted List*” (Debevoise and Plimpton 2017).

Pemerintah Amerika Serikat tidak melakukan penutupan akses hubungan antara Amerika – Kuba secara penuh. Dalam memorandum yang dibuat, presiden Trump membebaskan kontrak yang sudah di jalankan oleh perusahaan ke Kuba. *Cuba Restricted List* cenderung kepada pembatasan akses yang berkaitan dengan perusahaan yang berada di bawah kontrol militer Kuba, kecuali yang berkaitan dengan pelayaran, perusahaan penerbangan, dan perusahaan teknologi (Leogrande 2017, 6). Militer Kuba terlalu banyak mengontrol perusahaan yang ada di negaranya, termasuk hotel dan *resort* berada di bawah kontrol GAESA¹ (Fantova 2013, 28) Sehingga terdapat himbauan untuk tidak melakukan *individual travelling* ke Kuba, ataupun bila melakukan kunjungan wisatawan ke Kuba, wisatawan

¹ GAESA atau Grupo de Administración Empresarial S.A merupakan konglomerat bisnis yang dimiliki oleh Angkatan Bersenjata Revolusioner milik Kuba, dan mengendalikan hampir di semua sektor ekonomi Kuba, seperti jaringan hotel, penyewaan mobil, toko busana, bank, real estate, pom bensin, dan 50 perusahaan lainnya.

Amerika tidak diperkenankan untuk mengimpor dan membeli barang di perusahaan yang terdaftar pada *Cuba Restricted List* (Chappell 2017).

Besarnya monopoli yang dilakukan oleh GAESA, meliputi sektor pariwisata seperti hotel, *resort* dan toko membuat Trump memberlakukan kebijakan *Cuba Restricted List* sebagai upaya untuk mengurangi peran militer Kuba (Debevoise and Plimpton 2017, 1). Dalam hal ini, Donald Trump mencoba untuk melakukan perubahan bentuk upaya normalisasi ekonomi antara Amerika dengan Kuba, namun tetap menjalankan upaya untuk melakukan hubungan dengan negara tersebut. Terkait dengan adanya kebijakan administratif Trump, tulisan ini berupaya untuk menganalisis proses terjadinya perubahan kebijakan terkait hubungan Amerika Serikat – Kuba pada Era Trump.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana perubahan arah kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba di bawah pemerintahan Presiden Donald Trump melalui *Cuba Restricted List* tahun 2017-2020?

1.3 Tujuan Penelitian

Riset ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses perubahan kebijakan Amerika Serikat dengan Kuba di bawah pemerintahan Donald J. Trump melalui *Cuba Restricted List*.

2. Untuk mengetahui pengaruh yang ditimbulkan terhadap upaya normalisasi hubungan Amerika Serikat dengan Kuba dari adanya kebijakan administrasi Donald Trump *Cuba Restricted List*.

1.4 Cakupan penelitian

Penelitian ini termasuk dalam lingkup kajian Politik dan Pemerintahan Negara Amerika Serikat serta kajian terkait normalisasi hubungan. Dengan memusatkan pada kebijakan luar negeri dan hubungan bilateral, penelitian ini akan membahas hubungan, yakni antara Amerika dengan Kuba sebab pada tahun 2014 Amerika secara resmi membuka hubungan diplomatik dengan Kuba sebagai upaya normalisasi antar kedua negara (Javed 2015, 16). Penelitian ini akan memfokuskan penelitian pada era pemerintahan Donald Trump tahun 2017 - 2020, hal tersebut dikarenakan Donald Trump mengubah kebijakan normalisasi ekonomi yang sebelumnya sudah dibentuk oleh Barack Obama, dengan melakukan Kebijakan *Cuba Restricted List*. Kajian yang dilakukan dalam penelitian ini berfokus kepada faktor apa yang melandasi perubahan kebijakan normalisasi antar kedua negara tersebut dan bagaimana proses pembuatan kebijakan baru Amerika Serikat terhadap Kuba.

1.5 Tinjauan Pustaka

Hubungan Amerika - Kuba memasuki tahapan baru setelah 30 tahun sebelumnya kedua negara ini tidak melakukan hubungan diplomatik, namun pada masa pemerintahan presiden Donald J. Trump terjadi perubahan upaya normalisasi

hubungan. Melalui tinjauan pustaka, tulisan ini akan membahas bagaimana normalisasi antara Amerika – Kuba berjalan menggunakan beberapa literatur dan karya ilmiah yang membahas permasalahan serupa.

Dalam tulisan William M. Leogrande (Leogrande 2017) memberikan gambaran bagaimana Amerika di bawah pemerintahan Obama dalam menjalankan upaya normalisasi dengan Kuba. Selain dari upaya Obama itu sendiri, jurnal ini menjelaskan bagaimana terpilihnya Trump menjadi kandidat selanjutnya untuk menempati posisi Obama sebelumnya, dan langkah apa yang diambil oleh Donald Trump sejak awal pemerintahannya termasuk dalam bidang ekonomi seperti terdapatnya perubahan kebijakan terkait dengan pariwisata, pengolahan properti Amerika di Kuba, kegiatan ekspor – impor agrikultur, serta investasi pengembangan telekomunikasinya di Kuba. Tulisan ini juga memberikan argumen bahwa hubungan Amerika dan Kuba mengalami ketidakpastian meskipun upaya normalisasi *state to state* masih dilakukan (Leogrande 2017, 11).

Dalam artikel kedua, tulisan Raul Rodriguez dan Harry Tag (Rodriguez and Targ 2018) membahas hubungan antara Amerika Serikat – Kuba yang sangat dinamis hingga munculnya negosiasi antara Obama dengan Raul Castro. Dimana kemudian terjadi identifikasi perubahan kebijakan yang terjadi dari masa pemerintahan Obama ke pemerintahan Trump selama tahun pertamanya menjabat. Tulisan ini memberikan gambaran bagaimana kebijakan *Cuba Restricted List* berjalan, secara rinci seperti pembatasan warga Amerika yang dapat pergi ke Kuba, larangan terhadap warga Amerika untuk menginap di hotel - hotel yang berada di bawah militer Kuba, serta pembatasan investasi Amerika Serikat ke Kuba. Dalam hal ini Trump memberikan batasan kebijakan secara spesifik, hanya pembatasan

kepada bisnis yang berada di bawah kontrol militer Kuba (Rodriguez and Targ 2018, 606).

Adapun tulisan dari Jacqueline Laguardia Martinez (Martinez, Montoute, et al. 2019), dalam tulisan ini terdapat argumen bahwa normalisasi bukanlah hal yang mudah dan bersifat kompleks karena adanya regulasi baru yang dibuat antar kedua negara. Jacqueline menyebutkan bahwa salah satu faktor penyebab terjadinya perubahan kebijakan dalam normalisasi adalah karena adanya perbedaan pandangan ideologi antara kedua negara, di mana Amerika menginginkan adanya demokrasi, kebebasan sipil dan politik, dan hak dalam sosial ekonomi sementara Kuba sebaliknya. Faktor ini mendorong Trump akhirnya membentuk kebijakan baru. Perubahan kebijakan ini tentunya berpengaruh dalam upaya normalisasi antara Amerika – Kuba, terjadi ketegangan antara kedua negara ini sehinggatidak tercipta progres yang signifikan untuk membangun normalisasi hubungan ini (Martinez, Montoute, et al. 2019, 117-124).

Dalam penelitian ini penting bagi penulis untuk mengetahui pengaruh dari embargo yang pernah dilakukan Amerika selama 30 tahun terhadap Kuba, hal ini dilakukan sebagai acuan dalam melihat bagaimana pengaruh *Cuba Restricted List* yang dibuat oleh Trump terhadap hubungan antara Amerika – Kuba. Tulisan (Ernest 2016) menjelaskan tantangan yang dihadapi Kuba selama berada di bawah embargo Amerika sangat berpengaruh kepada hubungan ekonomi Kuba dengan negara lainnya, juga berpengaruh pada kesejahteraan masyarakatnya (Ernest 2016, 17), dengan adanya upaya normalisasi yang dilakukan oleh Amerika pada tahun 2014 terhadap Kuba, tentunya disambut baik. Meskipun demikian kebijakan

administratif Trump terhadap Kuba tentunya berpengaruh terhadap upaya normalisasi hubungan ekonomi Amerika – Kuba.

Beberapa literatur di atas telah menjelaskan terkait upaya normalisasi hubungan antara Amerika – Kuba, serta menjelaskan gambaran bagaimana kebijakan *Cuba Restricted List* berjalan, namun dalam literatur yang penulis gunakan sebagai acuan dalam tinjauan pustaka belum ada yang membahas secara detail proses perubahan arah kebijakan Amerika Serikat di bawah pemerintahan Trump kepada Kuba melalui *Cuba Restricted List* terhadap hubungan antara kedua negara tersebut. Penelitian ini akan menganalisis dengan berfokus pada proses pembuatan kebijakan baru Amerika Serikat terhadap Kuba di bawah pemerintahan Trump.

1.6 Kerangka Pemikiran

Bureaucratic Politics Model

Tindakan Presiden Trump dalam melakukan normalisasi dengan Kuba mengisyaratkan perubahan kebijakan yang kontras dari pendahulunya, sehingga penulis tergerak untuk meneliti faktor penyebab perubahan kebijakan luar negeri Amerika terhadap Kuba tersebut. Untuk menjawab hal tersebut, penulis akan menggunakan *Bureaucratic Politics Model* sebagai landasan teori. Kebijakan luar negeri merupakan suatu strategi yang dilakukan oleh pemerintah untuk dapat memenuhi kepentingan nasionalnya dalam berhubungan dengan entitas eksternal (Jensen 1982, 14). Proses dalam kebijakan luar negeri tidak berhenti sampai kebijakan itu terbentuk,

implementasi merupakan bagian formulasi dari proses kebijakan luar negeri (Everts 1990, 105). Meskipun begitu, implementasi kebijakan tidak serta merta mengakhiri proses pembuatan kebijakan dalam suatu masalah (Rosati and Scott 2010, 261).

Allison telah mengembangkan beberapa model untuk menggambarkan bagaimana kebijakan politik luar negeri dapat terbentuk, salah satunya adalah *Bureaucratic Politics Model* yang dikembangkan oleh Graham T. Allison pertama kali pada tahun 1969 untuk menjelaskan bagaimana kebijakan Amerika Serikat terbentuk saat negara tersebut mengalami konfrontasi dengan Uni Soviet. (Jones 2020, 2). *Bureaucratic Politics Model* berupaya menjelaskan bagaimana suatu kebijakan luar negeri dihasilkan bukan berdasarkan pada rasional aktor maupun organisasi namun merujuk kepada hasil tawar menawar keputusan antara keduanya. Model politik birokrasi tidak melihat aktor kesatuan melainkan gabungan dari berbagai aktor sebagai pengambil keputusan (Rosati and Scott 2010, 267).

Allison menjelaskan bahwa dengan majemuknya cara pandang dan beragamnya latar belakang yang membentuknya, maka dipastikan perdebatan, pertentangan, tarik menarik kepentingan, aliansi antar orang-orang yang satu kepentingan, tawar menawar, kompromi di antara para pembuat keputusan terjadi. (Rosati and Scott 2010, 268) Sehingga kebijakan yang berbeda cenderung menghasilkan alternatif kebijakan yang berbeda, dalam hal ini kebijakan yang diambil tidak melihat *cost* dan *benefit* secara penuh, namun lebih mempertimbangkan pihak mana yang mampu melakukan *bargaining* secara lebih kuat melalui cara yang persuasif (Rosati and Scott 2010, 269).

Sebagai demikian, Allison menjabarkan menjadi 7 variabel dalam model ini untuk mengidentifikasi permasalahan yang ada, antara lain ialah:

a. Players in Position

Variabel ini berisikan bagaimana para aktor memainkan peran dalam mendorong penentuan sebuah keputusan maupun tindakan dalam pemerintahan, aktor dalam hal ini merupakan sejumlah pemain individu yang menempati posisi penting dalam administrasi pemerintahan, seperti Presiden, Sekretaris Negara, Kementerian Pertahanan, Departemen Keuangan, Direktur CIA maupun Kepala Gabungan Staff (Allison 1969, 708-709).

b. Parochial Priorities, Perception and Issues.

Dalam variabel ini, parokialisme ini memengaruhi para pemain dengan membuat para aktor memiliki prioritas terbatas, sehingga menciptakan tekanan lebih dan memunculkan persepsi yang berbeda antar aktor (Allison 1969, 709). Perbedaan persepsi, isu serta prioritas ini kemudian mendorong terjadinya tawar-menawar antar aktor, maka kepentingan bagi masing masing pihak sangat bermain dalam mendorong proses tawar-menawar untuk dapat dipilih dalam kebijakan luar negeri kedepannya.

c. Interest, Stakes and Power.

Para aktor sebagai pemain utama dalam mendorong penentuan kebijakan luar negeri ini tidak selalu memiliki tujuan

yang sama terkait kepentingan nasionalnya, para aktor cenderung memiliki "*personal interest*" untuk menyejahterakan kelompoknya masing - masing, sehingga kepentingan antar pemain terlihat sangat tumpang tindih dalam arena tawar menawar. Kesuksesannya tergantung dari seberapa kuat pemain tersebut baik secara "*kekuasaan*" maupun *bargaining* itu sendiri. (Allison 1969, 710)

d. *The Problem and the Problems.*

Dalam variabel ini mengulas konsekuensi dari permasalahan yang hadir. Ketika sudah mencapai tenggat waktu tertentu, permasalahan yang hadir cenderung lebih besar dengan menuntut keputusan yang dapat diambil, di sisi lain adanya peristiwa tak terduga yang muncul juga berpengaruh dalam membuat para pemain mengambil kebijakan secara cepat. Dalam hal ini, para aktor pemain berupaya untuk memengaruhi *decision maker* untuk menghadapi permasalahan yang ada. Namun setiap keputusan yang diambil tentunya memiliki konsekuensi bagi berbagai pihak dan sering kali masalah yang menjadi fokus analisis sangat lebar akibat adanya kesenjangan antara permasalahan yang dipecahkan oleh para aktor tersebut (Allison 1969, 710).

e. Action Channels.

Saat memainkan tawar menawar para aktor tidak menjalankannya secara sembarangan. Sebelumnya para pemain ini telah menyusun strategi secara teratur dengan menentukan *major players*, menentukan titik masuk mereka ke dalam permainan, Hal kritis lain, di mana para aktor memiliki *channel* dalam mendorong kepentingannya dan *channel* ini dapat memengaruhi tindakan apa yang akan diambil oleh aktor tersebut. (Allison 1969, 710).

f. Actions as Politics.

Dalam tahapan ini, keputusan dalam membentuk suatu kebijakan luar negeri ini terlepas dari kesepakatan bersama dalam pemerintahan, melainkan dibentuk atas pilihan yang diberikan oleh para aktor terhadap *decision maker* (Allison 1969, 710). Dalam kasus ini Presiden Trump memiliki kekuatan terbesar untuk menentukan kebijakan apa yang akan dia ambil atas keberhasilan para aktor (pemain) dalam melakukan *bargaining* kepada Trump.

g. Streams of Outcome.

Streams of Outcome merupakan variabel akhir yang dibentuk oleh Allison dalam menganalisis kebijakan luar negeri. Pada tahapan ini merupakan hasil akhir dari proses tawar menawar berupa kebijakan pemerintah yang berisikan beberapa rumusan yang telah

diajukan oleh berbagai aktor pada tahapan sebelumnya (Allison 1969, 710).

Tahapan – tahapan di atas terjadi pada pemerintahan Donald Trump, kebijakan Amerika Serikat mengalami perubahan akibat adanya berbagai kepentingan yang diwujudkan melalui bentuk tawar-menawar dalam birokrasi Amerika Serikat. Upaya persuasif tersebut ditunjukkan melalui anggota kongres yang berasal dari partai republik seperti Marco Rubio, Mario Diaz-Balart, dan Paul Ryan. Beberapa nama berikut merupakan aktor yang melakukan *bargaining* secara kuat terhadap Presiden Trump hingga mampu mengubah arah kebijakan luar negeri Amerika Serikat yang sebelumnya memilih untuk mendukung Obama pada tahun 2016. Lebih lanjut dalam penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana *Bureaucratic Politics Model* dalam menganalisis proses terjadinya perubahan kebijakan Amerika Serikat di bawah pemerintahan Trump.

1.7 Argumen Sementara

Perubahan arah kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba di bawah pemerintahan Trump melalui *Cuba Restricted List 2017 – 2020* ditinjau melalui *Bureaucratic Politics Model* dari Graham T. Allison dipengaruhi oleh tujuh variabel, *Pertama, Players in Position* yang berisi aktor pemerintahan baik legislatif maupun eksekutif serta kelompok kepentingan; *Kedua, Parochial Priorities, Perception and Issue* berisi perbedaan prioritas dan isu yang diangkat oleh setiap aktor, seperti pemain yang mengutamakan demokratisasi Kuba, maupun

pemain yang mengutamakan kepentingan ekonomi; *Ketiga, Interest, Stakes and Power* dimana setiap pemain memiliki kepentingan pribadi yang dilatarbelakangi oleh perbedaan hal seperti Trump yang memiliki kepentingan berupa *political debt* kepada para pendukungnya, ataupun Senator Rubio yang merupakan keturunan Kuba-Amerika yang menginginkan adanya kemerdekaan bagi masyarakat Kuba dari Rezim otoriter Kuba, maupun Jay Timmons yang memiliki kepentingan ekonomi selaku pebisnis; *Keempat, The Problem and the Problems* yakni munculnya peristiwa yang memengaruhi pengambilan keputusan yang harus dilakukan oleh para pemain secara cepat. Serangan *Sonic* di kedutaan besar AS di Havana memungkinkan terjadinya perubahan prioritas dan kebijakan yang diambil oleh Amerika Serikat; *Kelima, Action Channels*, dalam tahap ini pemain telah menentukan titik masuk mereka ke dalam permainan, seperti Rubio yang melakukan *bargaining* hingga mendorong Trump untuk memberlakukan kembali pembatasan ekonomi di samping itu *major players* yang bermain dalam tahap ini merupakan orang yang telah melakukan *lobbying* secara kuat sehingga membangun kedekatan pribadi seperti Rubio kepada Trump; *Keenam, Action as Politics*, kuatnya *bargaining* yang dilakukan oleh pihak Republik seperti Rubio dan Diaz-Balart mampu membuat Trump menyetujui agenda yang dibawa oleh pemain tersebut untuk kembali memberlakukan pembatasan kepada Kuba; *Ketujuh, Streams of Outcome* yakni terbentuknya kebijakan *Cuba Restricted List*. Dengan demikian, penulis memiliki asumsi bahwa melalui variabel di atas melatarbelakangi perubahan arah kebijakan AS terhadap Kuba secara signifikan.

1.8 Metode Penelitian

1.8.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini ialah penelitian kualitatif deskriptif. Penelitian kualitatif merupakan sebuah metode yang digunakan untuk memahami fenomena yang ada dalam subjek penelitian seperti proses, peristiwa, observasi melalui hasil data yang deskriptif, dengan menganalisis tulisan maupun berdasar kepada hasil wawancara (Denzin and Lincoln 2008, 2). Berdasarkan kepada penelitian kualitatif deskriptif, tulisan ini merujuk pada pembahasan terkait pengaruh kebijakan administrasi yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap hubungan bilateral yang sudah dibangun sebelumnya dengan Kuba.

1.8.2 Subjek dan Objek Penelitian

Dalam penelitian ini, subjek yang menjadi bahasan penelitian ialah Amerika Serikat dan Kuba sebagai negara yang sedang berupaya untuk menjalankan normalisasi hubungan. Selain itu juga terdapat aktor lainnya, yakni Donald J. Trump selaku aktor pembuat kebijakan administratif "*Cuba Restricted List*". Adapun objek penelitian yang digunakan dalam tulisan ini, yakni faktor yang memengaruhi perubahan arah kebijakan Amerika Serikat terhadap upaya normalisasi hubungan Amerika Serikat – Kuba.

1.8.3 Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini dengan menggunakan metode *library research* atau studi pustaka terhadap subjek yang diteliti, melalui buku, *chapter* buku, jurnal (Aspers and Corte 2019, 144), dokumen

resmi pemerintah Amerika Serikat maupun artikel berita yang menyajikan informasi terkait dengan topik penelitian dalam tulisan ini, selanjutnya dalam metode pengumpulan data ini dilakukan seleksi literatur. Pemilihan sumber sekunder juga melihat pada kredibilitas penerbit untuk mendukung serta menjawab landasan penelitian yang dilakukan.

1.8.4 Proses Penelitian

Proses pengumpulan data dilakukan melalui cara mencari data sekunder. Proses pengumpulan data sekunder dilakukan dengan penelusuran – penelusuran tulisan yang terdapat di buku, *chapter*, ataupun jurnal, dan artikel yang berkaitan dengan topik penelitian melalui *online*, seperti melalui *google scholar*, ataupun *website* yang menyediakan literatur seperti *jstor*, *springer*, *science direct*, *proquest* maupun tempat jurnal imiah lainnya, selain itu juga melalui *e-book* yang tersedia dan menggunakan *website* resmi pemerintahan Amerika Serikat. setelah itu data yang ditemui akan disimpan melalui mendeley agar mudah saat ingin melakukan sitasi, lalu setelah data terkumpul akan diklasifikasikan dan melihat relevansi antaradata dengan penelitian untuk dapat menunjang tulisan ini.

1.9 Sistematika Pembahasan

Pembahasan ini akan terdiri beberapa bab, antara lain; **BAB 1** memuat terkait latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, cakupan penelitian, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, argumen sementara, metode penelitian serta sistematika pembahasan. **BAB 2** berfokus membahas terkait Dinamika Hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba dari awal kemajuan hubungan antara kedua belah

pihak, hingga kemunduran hubungan antara Amerika Serikat dengan Kuba di bawah pemerintahan Donald Trump dan dampak dari adanya pemberlakuan kebijakan baru Amerika terhadap Kuba yakni *Cuba Restricted List*. **BAB 3** berisi analisis perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba melalui *Bureaucratic Politics Model* dari Graham T. Allison. **BAB 4** merupakan penutup yang memuat tentang kesimpulan dan rekomendasi.



BAB 2

DINAMIKA HUBUNGAN AMERIKA SERIKAT DAN KUBA

Bab ini akan menjelaskan terkait dinamika hubungan Amerika Serikat dengan Kuba ditinjau melalui perspektif Amerika Serikat, terutama bagaimana Amerika Serikat melakukan perubahan kebijakan saat berada di bawah pemerintahan Presiden Donald J. Trump dalam menjalankan normalisasi hubungan yang terjalin antara Amerika Serikat dengan Kuba yang sudah dibentuk pada pemerintahan sebelumnya pada periode pemerintahan Presiden Obama. Tahun 2017 menjadi sebuah momentum lain dalam hubungan Amerika Serikat dan Kuba, dimana cenderung menunjukkan kemunduran hubungan antar kedua negara tersebut dengan ditandai oleh adanya deklarasi sepihak yang diberikan oleh Presiden Trump.

Dalam bab ini, penulis membagi pembahasan ke dalam tiga bagian. Pertama, penulis akan membahas awal kemajuan hubungan antara Amerika Serikat. Kedua, mendeskripsikan terkait perubahan kebijakan politik luar negeri Amerika Serikat terhadap Kuba melalui upaya normalisasi di tahun 2014. Ketiga, berisikan penjelasan terkait perubahan hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba pasca terjadinya perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap normalisasi hubungan dengan pihak Kuba dan bagaimana kebijakan tersebut berjalan.

2.1. Awal Kemajuan Hubungan antara Amerika Serikat dan Kuba Tahun 2009 – 2013

Amerika Serikat memiliki hubungan yang sangat dinamis dengan negara Kuba, meskipun memiliki kedekatan secara geografis namun hubungan antara keduanya

sempat mengalami ketegangan selama puluhan tahun, terhitung sejak 3 Januari, 1961, Amerika secara resmi memutuskan hubungan diplomatiknya dengan menutup kedutaan besarnya di Havana, Kuba di bawah pemerintahan Presiden Dwight D. Eisenhower (Brenner 2016, 15) membuat Obama yang pada tahun 2008 masih menjadi calon presiden Amerika Serikat dalam kampanyenya menjanjikan adanya normalisasi hubungan dengan Kuba sebagai salah satu agenda dalam pemerintahannya (Leogrande 2017, 1). Keberhasilan Obama dalam menjalankan kampanyenya menjadikan Obama terpilih menjadi presiden Amerika Serikat di tahun 2009.

Dalam menjalankan politik luar negeri Amerika Serikat, Obama menyebutkan bahwa pemerintahannya cenderung mengambil langkah yang bersahabat untuk dapat mencapai suatu kesepakatan baik dalam hubungan bilateral maupun multilateral (Lagon 2011, 69). Arah kebijakan yang cenderung menggunakan cara persuasif tersebut juga dilakukan kepada negara Kuba yang sebelumnya mendapatkan embargo dari Amerika Serikat selama 54 tahun lamanya. Pemerintah Amerika Serikat membuat langkah baru untuk dapat mendorong hubungannya bersama Kuba, meskipun belum secara resmi kembali membangun hubungan diplomatik, namun pemerintahan Amerika mulai mengurangi embargo yang telah mereka jatuhkan kepada Kuba dalam beberapa dekade sebelumnya. Obama memberikan pesan melalui Robert Gibbs terkait perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba melalui *statement* resminya pemerintah Amerika Serikat mengemukakan:

“Today, President Obama has directed that a series of steps be taken to reach out to the Cuban people to support their desire to enjoy basic human rights

and to freely determine their country's future. The President has directed the Secretaries of State, Treasury and Commerce to carry out the actions necessary to lift all restriction on the ability of individuals to visit family members in Cuba, and to send them remittances. He's further directed the steps be taken to enable the free flow of the information among the Cuban people and between those in Cuba and the rest of the world. As well as to facilitate the delivery of humanitarian items directly to the Cuban people.” (The White House 2009).

Sikap pemerintah Amerika Serikat yang cenderung keras terhadap Kuba untuk dapat mendorong demokratisasi di negaranya dengan memberlakukan embargo tidak dapat membawa perubahan sehingga Obama dalam hal ini berupaya untuk mendorong demokratisasi terhadap Kuba melalui cara yang lebih persuasif dengan menghilangkan kebijakan lama terkait pembatasan *travelling* ke Kuba dan pengiriman uang antara Amerika Serikat – Kuba. Upaya awal ini merupakan langkah yang signifikan untuk dapat mendorong normalisasi hubungan dengan Kuba, kendati demikian pada awal pemerintahan Obama ini embargo perdagangan masih diberlakukan. (Council on Foreign Relations 2015). Adapun upaya lain yang dilakukan oleh Amerika Serikat untuk mendorong agenda luar negeri Amerika Serikat terkait “*democracy promotion*”, di tahun 2009 – 2010 Pemerintahan Amerika Serikat juga memberikan dana bantuan luar negeri kepada negara Kuba sebesar 20 juta USD (Leogrande and Kombluh 2015, 371).

Langkah yang diambil Obama sejak awal pemerintahannya di tahun 2009 mendapatkan dukungan yang cukup besar dari partainya yakni demokrat dengan 59% suara, sedangkan dari pihak republik hanya mendapatkan dukungan sebesar 40%. Meskipun begitu, upaya pemerintah dalam mendorong perbaikan hubungan diplomatik dengan Kuba ini mendapatkan tanggapan yang baik dari publik. Berdasarkan data hasil survei Pew Research Center di tahun 2009, 52% masyarakat

Amerika setuju dengan adanya upaya perbaikan hubungan diplomatik Amerika Serikat dengan Kuba. (Pew Research Center 2009)

Most Say U.S. Should Renew Ties with Cuba			
	<u>Favor</u>	<u>Oppose</u>	<u>DK</u>
	<u>%</u>	<u>%</u>	<u>%</u>
Total	52	33	15=100
College grad+	63	24	13=100
Some college	61	25	14=100
HS or less	41	42	17=100
Republican	40	46	14=100
Conserv Rep	36	53	11=100
Mod/Lib Rep	50	32	18=100
Democrat	59	26	15=100
Cons/Mod Dem	54	30	16=100
Liberal Dem	73	17	10=100
Independent	53	33	14=100

Gambar 2. 1

Presentase Masyarakat Amerika Serikat dalam mendukung upaya normalisasi hubungan AS - Kuba (Pew Research Center 2009)

Pada tahun 2010, Departemen Luar Negeri Amerika Serikat memberikan lisensi bagi perusahaan telekomunikasi AS untuk mendirikan layanan komunikasi di Kuba, hal tersebut sejalan dengan kebijakan yang dibuat oleh pemerintah Amerika Serikat yakni *Authorize Greater Telecommunication Link with Cuba*, kebijakan tersebut memuat tentang peniadaan hambatan akses komunikasi bagi masyarakat Amerika Serikat dengan Kuba (Federal Communications Commission 2011, 5226). Kebijakan lain yang dikeluarkan oleh pemerintah Amerika Serikat terkait revisi peraturan pembatasan ekspor parcel ke Kuba dengan memperluas

daftar *item* dan jumlah barang yang dapat dikirimkan dimana sebelumnya hanya dibatasi sebanyak 44 *pounds* (Sullivan 2014, 14).

Upaya pemerintah Amerika Serikat mendapatkan tanggapan positif dari pihak Kuba, meskipun hubungan diplomatik belum terjalin secara resmi pada era ini, kendati demikian tanggapan positif yang diberikan oleh pemerintah Kuba tidak berlangsung lama, dimana pemerintah Kuba melakukan penangkapan terhadap Alan Gross, sub-kontraktor dari *United States Agency for International Development* (USAID) yang pada saat itu sedang melakukan kunjungan ke Kuba untuk memasang jaringan internet untuk mempermudah komunikasi kelompok Yahudi di Kuba (Sanders 2014). Pemerintah Kuba menganggap Gross sebagai ancaman terhadap negaranya dengan menuduh sebagai mata – mata pemerintah Amerika Serikat untuk menghancurkan revolusi Kuba, sehingga dijatuhi hubungan selama 15 tahun penjara (Archibold 2011).

Peristiwa ini tentunya berdampak pada normalisasi hubungan diplomatik antara kedua negara tersebut, meskipun begitu pemerintahan Amerika Serikat tetap berupaya menjalankan upaya normalisasi dengan cara yang persuasif terhadap Kuba, namun di antara kedua belah pihak tersebut belum mampu untuk melakukan kesepakatan untuk kembali menjalankan hubungan diplomatik. Pada tahun 2013, antara pihak Amerika Serikat dengan Kuba berupaya untuk menjalankan *secret diplomacy* dengan negara Kanada sebagai fasilitator antar kedua negara melakukan perundingan (Kornbluh and Leogrande 2015). Pihak Kuba melakukan penawaran terhadap pemerintah Amerika Serikat dengan melakukan penukaran tawanan, di mana Kuba akan mengembalikan Alan Gross kepada pihak Amerika Serikat

namun Kuba bisa mendapatkan kembali *The Cuban Five*² yang menjadi tahanan di Amerika Serikat tersebut. (Leogrande and Kombluh 2015, 443). Penawaran tersebut mendapatkan penolakan keras dari pihak Amerika Serikat hingga perundingan ini berujung pada adanya *deadlock* sehingga hubungan diplomatik Amerika Serikat dengan Kuba belum dapat tercapai pada tahun ini.

2.2 Hubungan Amerika Serikat - Kuba Tahun 2014 – 2017

2.2.1 Babak Baru Upaya Normalisasi Hubungan Amerika Serikat – Kuba 2014

Kegagalan diplomasi yang dilakukan antara Amerika Serikat dan Kuba pada tahun 2013 tidak membuat Barack Obama menyerah. Ia sangat optimis bahwa normalisasi hubungan antara keduanya dapat terjadi, hingga salah satu senator Amerika, yakni Dick Durbin memberikan masukan untuk melibatkan Paus Fransiskus dalam upaya normalisasi hubungan antar kedua negara tersebut, hal ini kemudian disetujui oleh Barack Obama dimana pada tahun 2014 mengadakan dialog rahasia dengan Paus Fransiskus di Vatikan terkait upaya normalisasi hubungan yang sedang dijalankan dengan pihak Kuba serta mendorong pihak Vatikan untuk dapat membantu pengembalian hubungan diplomatik antara dua negara tersebut (Leogrande and Kombluh 2015, 462).

Hubungan antara Amerika Serikat dengan Kuba kembali mengalami kemajuan pasca adanya bantuan yang diberikan oleh pihak Vatikan, ditandai oleh langkah Paus Fransiskus mengirimkan pesan kepada kedua belah negara untuk dapat mendorong isu kemanusiaan secara bersama dengan menyelesaikan

² *The Cuban Five* merupakan sekelompok agen intelijen yang dikenal sebagai *La Red Avispa*, dipimpin oleh Direktorat Intelijen Kuba. kelompok ini melakukan pengintaian terhadap pengoperasian fasilitas militer Amerika Serikat dan melaporkannya kepada pihak Kuba. tindakan spionase tersebut membuat kelima orang tersebut ditangkap pada September 1998 (Amnesty International, 2010)

permasalahan pertukaran tawanan yang telah menghambat adanya upaya normalisasi antara Amerika Serikat – Kuba (Council of the Americas 2016). Pada bulan Oktober 2014, Vatikan memimpin dialog konstruktif antara kedua belah negara dalam menjalankan negosiasi yang dilakukan secara rahasia (Stafford 2016, 151). Kendati demikian, pasca diplomasi rahasia antara kedua pihak diadakan, pemerintah Amerika Serikat melakukan tinjauan terhadap kesepakatan yang telah ditentukan sebelum disetujui oleh birokrasi pemerintah Amerika Serikat (Leogrande and Kombluh 2015, 463). Diplomasi rahasia kedua ini membawa perubahan dengan menghasilkan kesepakatan baru terkait rekonsiliasi hubungan diplomatik Amerika Serikat – Kuba.

Sehingga pada penghujung tahun 2014 menjadi momentum baru bagi hubungan antara Amerika Serikat – Kuba setelah beberapa dekade sebelumnya berada dalam perselisihan, Obama mengambil keputusan yang berbeda dengan mengakhiri konflik dengan Kuba (Leogrande 2015, 473), tepatnya 17 Desember 2014, kedua pemimpin negara tersebut yakni Barack Obama dan Raul Castro menyepakati adanya rekonsiliasi hubungan antara keduanya, langkah tersebut didukung oleh beberapa agenda kerja sama dan persetujuan beberapa perjanjian bilateral antar kedua negara (Leogrande 2016, 17-20). Melalui pidatonya, Obama juga menyampaikan tiga poin utama yang akan menjadi fokus dalam normalisasi hubungan Amerika – Kuba, antara lain adalah *re-building* hubungan diplomatik kedua negara, peninjauan kembali terkait Kuba dari daftar “*sponsor state of terrorism*” serta peningkatan perjalanan, perdagangan maupun arus informasi ke Kuba (The White House 2014). Adapun poin utama lainnya yakni, perubahan

kebijakan lain terkait dengan pemberian wewenang berupa akses langsung terhadap sistem keuangan Kuba bagi bank milik Amerika Serikat di bawah pengawasan dari Office of Foreign Assets Control (Tannebaum and Strokes 2014, 1-2). Perubahan kebijakan tersebut ditujukan untuk memudahkan jalannya transaksi dari Amerika Serikat – Kuba, begitupun sebaliknya. Dalam mendorong normalisasi hubungan antar kedua negara tersebut juga diikuti dengan pertukaran pembebasan tahanan masing – masing negara yakni antara Alan Gross kontraktor USAID dengan 3 tahanan Kuba yang merupakan bagian dari *The Cuban Five* (Holpuch 2014). Langkah tersebut merupakan kesepakatan yang telah dirundingkan dalam negosiasi rahasia sebelumnya. Upaya rekonsiliasi hubungan Amerika – Kuba pada tahun ini membawa kemajuan yang cukup pesat setelah mengalami kegagalan diplomasi di tahun sebelumnya.

2.2.2 Hubungan Amerika Serikat – Kuba pasca Normalisasi Hubungan Tahun 2014.

Langkah normalisasi hubungan antara Amerika Serikat – Kuba belum berjalan secara sempurna di tahun 2014, untuk menghasilkan hubungan yang lebih baik berbagai upaya lain pun dijalankan. Pada Januari 2015 kedua negara tersebut melakukan dialog bilateral di Havana, topik dialog tersebut berisikan pembahasan lebih lanjut terkait kebijakan migrasi yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap Kuba yakni “*wet foot, dry foot policy*”³, pihak Havana merasa keberatan dengan kebijakan istimewa yang diberikan oleh Amerika Serikat kepada imigran Kuba selama beberapa tahun terakhir, pihak Kuba merasa bahwa dengan adanya

³ *Wet Foot, Dry Foot Policy* merupakan suatu kebijakan terkait imigran yang dibentuk oleh Pemerintah Amerika Serikat terkait peraturan bagi imigran Kuba yang datang ke Amerika Serikat.

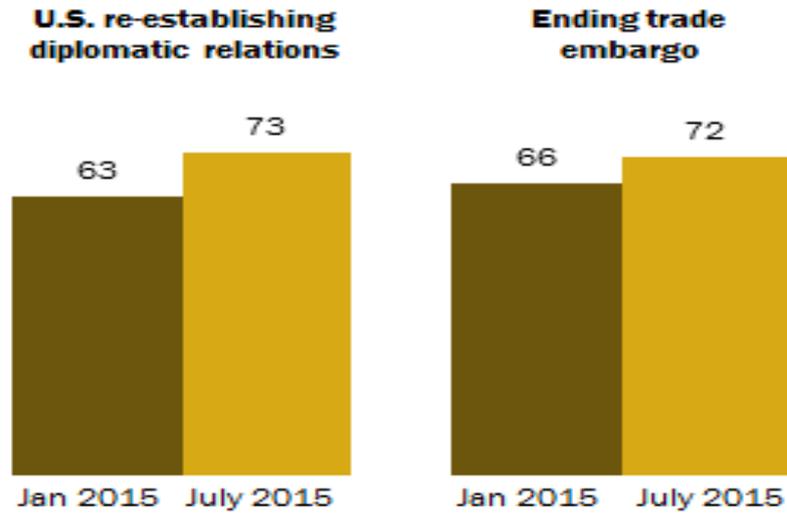
kebijakan tersebut mendorong warga Kuba untuk dapat meninggalkan negaranya secara ilegal (DeYoung and Miroff 2015).

Adapun dialog bilateral lain yang dilakukan antara kedua belah pihak yakni pada Februari dan Maret 2015, dengan mengangkat isu yang berfokus pada pengajuan penghapusan Kuba dari daftar “*sponsor state of terrorism*” (Archibold 2015). Ketegangan yang telah berlangsung selama beberapa dekade sebelumnya menjadikan Kuba terdaftar ke dalam *list* tersebut bersama dengan beberapa negara lain seperti Sudan, Suriah dan Iran (DeYoung and Miroff 2015). Sedangkan pada dialog yang dilaksanakan pada bulan Maret 2015, secara spesifik mengangkat isu terkait *re-building* hubungan antara Amerika Serikat dengan Kuba (Archibold 2015). Hingga pada April 2015, Kongres menyetujui untuk menghapus Kuba dari daftar *sponsor state of terrorism* pasca melihat sikap Presiden Castro yang memberikan kecaman terhadap tindakan terorisme yang ada di Paris, dan secara resmi pada Mei 2015 Pemerintah Amerika Serikat menghapuskan Kuba dari *list* tersebut (Miller, Pickard and Smith 2015, 20).

Langkah kedua negara dalam melakukan normalisasi mendapatkan tanggapan yang positif dari masyarakat Amerika Serikat, terutama pasca Barack Obama dan Raul Castro melakukan pertemuan secara langsung untuk pertama kalinya pada bulan April 2015 melalui KTT Amerika di Panama City (Miller, Pickard and Smith 2015, 4). Peristiwa tersebut menjadi salah satu momentum penting lainnya, hal tersebut merupakan pertemuan resmi pertama antar kedua belah negara pasca 50 tahun mengalami ketegangan. Menurut Pew Research Center, dukungan publik terhadap normalisasi hubungan diplomatik ini mengalami peningkatan dari 52% pada tahun 2009, menjadi 73% pada Juli 2015 (Pew Research Center 2016).

Increasing Support for Renewed U.S. Ties With Cuba

% saying they approve/favor...



Survey conducted July 14-20, 2015.

PEW RESEARCH CENTER

Gambar 2. 2

Peningkatan Dukungan terhadap Pembaruan Hubungan Amerika Serikat – Kuba

(Pew Research Center 2016)

Berdasarkan data di atas, menunjukkan bahwa upaya Amerika dalam mengambil langkah yang lebih persuasif dalam mendorong agenda demokrasinya terhadap Kuba merupakan hal yang baik dibuktikan dengan hasil jajak pendapat yang kian meningkat terutama pasca pertemuan antar kedua kepala pemerintah yang dilaksanakan pada bulan April tersebut. Pertemuan antar kepala pemerintah tersebut diikuti dengan dibukanya hubungan diplomatik kembali antara Amerika Serikat dengan Kuba yang ditandai dengan adanya pembukaan kedutaan besar di Havana dengan Jeffrey DeLaurentis sebagai perwakilan diplomat Amerika Serikat untuk Kuba, begitupun Kuba yang membuka kedutaan besarnya di Washington D.C

dengan Jose Ramon Cabanas sebagai perwakilan diplomat Kuba untuk Amerika Serikat pada saat itu (Miller, Pickard and Smith 2015, 20).

Hubungan antara Amerika Serikat kian mengalami kedekatan, hal tersebut terlihat dengan adanya peningkatan jumlah warga Amerika Serikat yang melakukan kunjungan ke Kuba berdasarkan pernyataan Kementerian Pariwisata Kuba, negara tersebut mendapatkan 4 juta pengunjung pada tahun 2016, jumlah tersebut meningkat 13% di banding tahun sebelumnya (Cuba Journal 2016). Seiring dengan langkah yang pemerintah Amerika Serikat berikan dengan memberikan lisensi penerbangan langsung dari Amerika Serikat ke Kuba, maupun pelayaran langsung oleh kapal pesiar Amerika Serikat hingga ke beberapa kepulauan Karibia (Piccone 2017, 6). Seperti JetBlue yang menjadi maskapai Amerika Serikat pertama yang melakukan penerbangan komersial langsung dari Florida ke Santa Clara, Kuba untuk pertama kalinya setelah 50 tahun (Mchugh 2016) Adapun langkah lain yang juga diberikan oleh pemerintah Amerika Serikat untuk mendorong normalisasi dengan Kuba dengan melakukan ekspansi bisnis beberapa sektor swasta ke Kuba seperti masuknya World Wide Starwood Hotels & Resort, Marriot International Inc, dan jaringan telekomunikasi AT&T Inc pada tahun 2015 (Shixue 2015, 84). Diikuti dengan masuknya beberapa perusahaan swasta lainnya yang juga bergerak dibidang teknologi seperti PayPal, Netflix, Google, AirBnB untuk membuka investasi di Kuba (Fandl 2018, 584-586).

Dengan masuknya teknologi ke Kuba tentunya akan memudahkan Amerika Serikat dalam menyebarkan nilai – nilai demokrasinya, sebab masyarakat Kuba akan mendapatkan berbagai perspektif baru dan berbagai informasi dari dunia luar. Kedua negara tersebut juga menjalankan kerja sama di bidang agrikultur, dimana

Amerika Serikat melakukan ekspor hasil pertaniannya ke Kuba hal tersebut juga mendapatkan banyak dukungan dari pihak parlemen Amerika Serikat, seperti Gubernur Republik Texas, Greg Abott yang melakukan kunjungan ke Kuba untuk mendorong upaya perdagangan bilateral di bidang agrikultur (Piccone 2017, 7). Beberapa perusahaan buah dan sayuran mendistribusikan makanannya ke Kuba, serta terdapat dua perusahaan yang bergerak di bidang manufaktur seperti Cleber Tractor berupaya untuk membantu agrikultur di Kuba untuk dapat meningkatkan produk pertaniannya dan menekan biaya produksi (F. W. Alexandra 2019, 103).

Upaya normalisasi yang dilakukan oleh Amerika – Kuba mampu membawa dampak positif bagi kedua negara tersebut, dan mendapatkan banyak dukungan dari berbagai negara termasuk Vatikan. Kendati demikian, penghapusan embargo ekonomi secara terhadap Kuba belum dapat dihapuskan, sekalipun Barack Obama telah berupaya untuk mendorong adanya rekonsiliasi hubungan melalui beberapa kebijakan. Hal tersebut disebabkan oleh Kongres Amerika Serikat yang didominasi oleh Partai Republik baik dalam HOR maupun Senat, menolak adanya pencabutan embargo secara penuh dan menganggap bahwa Kuba masih berada dalam pemerintahan diktator (F. W. Alexandra 2019, 104).

2.3 Kemunduran Hubungan Amerika Serikat – Kuba di bawah Pemerintahan Presiden Donald J. Trump

2.3.1 Awal Mula Kemunduran Upaya Normalisasi Hubungan dengan Kuba

Pemerintah Amerika Serikat telah mampu membawa perubahan hubungan dengan Kuba dalam waktu yang cukup singkat yakni 8 tahun, upaya pemerintah Amerika Serikat tersebut juga mendapatkan dukungan dari Donald Trump pada awal masa kampanye (Mazzei 2015). Hingga pada pertengahan masa kampanye,

Trump mengatakan bahwa pemerintahannya akan berupaya menciptakan kesepakatan yang lebih adil terutama bagi pihak Amerika Serikat. Kemudian saat Trump terpilih menjadi Presiden Amerika Serikat terjadi perubahan kebijakan normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dengan Kuba yang cenderung mengalami kemunduran. Kemunduran dari upaya normalisasi hubungan Amerika Serikat dan Kuba dilandasi oleh pandangan Trump terhadap Kuba yang menganggap bahwa pemerintahan negara tersebut otoriter sehingga Trump berupaya untuk membawa kemerdekaan bagi masyarakat Kuba:

“ For nearly six decades, the Cuban people have suffered under communist domination. To this day, Cuba is ruled by the same people who killed tens of thousands of their own citizens, who sought to spread their repressive and failed ideology throughout our hemisphere, and who once tried to host enemy nuclear weapons 90 miles from our shores. With God’s help, a free Cuba is what we will soon achieve.” (Wang 2017)

Tidak hanya melalui pidato, Trump juga memberikan ancaman kepada Pemerintahan Kuba yang tetap menjalankan pemerintahan otoriternya dengan mengesampingkan persoalan hak asasi manusia, melalui akun twitter pribadinya, Trump menyampaikan:

“if Cuba is unwilling to make a better deal for Cuban people, the Cuban / American people and the U.S. as a whole, I will terminate the deal” (Hastedt 2020, 286).

Dengan demikian pada tahun 16 Juni 2017, White House mengumumkan kepada publik secara resmi bahwa presiden Trump memberikan mandat bahwa pemerintahannya akan melakukan beberapa perubahan kebijakan luar negerinya

terhadap Kuba, terutama yang berkaitan dengan transaksi komersial yang mendukung pemerintahan Kuba dan militer Kuba yang otoriter (Daugirdas and Mortenson 2017, 1027). Kendati demikian, meskipun terjadi peningkatan tensi antara kedua belah pihak yang cenderung mengarah kepada kemunduran normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dengan Kuba.

Perubahan kebijakan yang dilakukan oleh pemerintahan Trump ini tidak mengubah secara keseluruhan kesepakatan yang telah dibuat oleh Amerika Serikat dengan Kuba pada masa pemerintahan sebelumnya yakni pada era Barack Obama, inti dari pemulihan hubungan antar kedua belah pihak tersebut masih berjalan, serta pemerintahan Trump belum melakukan penutupan kedutaan Amerika Serikat yang berada di Havana, Kuba (Ting 2019, 127). Namun situasi memburuk pada September, 2017 ketika Kedutaan Amerika Serikat yang berada di Havana, Kuba mendapatkan penyerangan berupa "*Sonic attack*" hingga Pemerintah Amerika Serikat menarik lebih dari sebagian besar staffnya yang berada di Kuba (Foster 2019, 37). Pihak Amerika Serikat menuntut adanya pertanggung jawaban dari pihak Kuba terhadap adanya serangan yang terjadi pada kedutaan besar Amerika Serikat di Havana seperti yang tertera di bawah Konvensi Jenewa, selain itu pihak Amerika Serikat menduga bahwa Pemerintah Kuba memfasilitasi serangan tersebut mengingat Kuba merupakan negara dengan keamanan yang ketat (Ting 2019, 124), di sisi lain pemerintah Kuba mengatakan bahwa serangan tersebut bukan dilakukan oleh pemerintahan mereka, kemudian pihak Amerika di bawah pemerintahan Trump pun mendorong sebagian diplomat Kuba untuk pergi dari Washington beberapa saat setelah adanya serangan *Sonic* tersebut (Lederman and Lee 2017).

2.3.2 *Cuba Restricted List* sebagai Kebijakan Luar Negeri Amerika Serikat pada masa Pemerintahan Donald Trump

Pasca pengumuman resmi yang diberikan beberapa bulan sebelumnya tepatnya pada bulan Juni terkait adanya perubahan kebijakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat terhadap Kuba, pada November 2017, pemerintah Amerika Serikat melalui Departemen Luar Negeri secara resmi mengeluarkan dan menjalankan kebijakan luar negeri baru yang berkaitan dengan Kuba, kebijakan tersebut dikenal dengan *Cuba Restricted List* (Rennack and Sullivan 2018, 444). Amandemen ini meliputi ketentuan hukum yang membatasi tentang kegiatan ekonomi melalui daftar yang berkaitan dengan layanan yang dikendalikan secara langsung oleh pihak keamanan, militer maupun intelijen Kuba (Debevoise and Plimpton 2017, 1).

Pada awal pembentukan kebijakan, *Cuba Restricted List* berisikan daftar yang meliputi berbagai entitas komersial, terutama dalam sektor pariwisata seperti hotel dan toko yang banyak dikunjungi oleh wisatawan asing saat berada di Kuba (Debevoise and Plimpton 2017, 1). Kebijakan baru ini dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat, sebab pihak Amerika Serikat merasa bahwa sebagian besar kegiatan ekonomi di Kuba terutama pada sektor pariwisatanya hanya akan menguntungkan kelompok pemerintah dan militer Kuba, bukan masyarakat Kuba, sebab pasar Kuba dimonopoli oleh *Grupo de Administración Empresarial*, (GAESA), sehingga pemerintah Amerika Serikat berupaya menjauhkan segala aktivitas ekonomi dari monopoli militer Kuba yang hanya akan menguntungkan pihak tersebut (U.S Embassy in Chile 2017).

Dalam kebijakan baru yang dibentuk oleh pemerintah Amerika Serikat tersebut juga meliputi pembatasan perjalanan individu yang dilakukan oleh masyarakat Amerika Serikat ke Kuba (Rennack and Sullivan 2018, 444).

Pembatasan perjalanan hanya diperbolehkan jika berhubungan dengan pendidikan maupun pertukaran budaya, di luar kedua sektor tersebut tidak diperbolehkan untuk melakukan perjalanan *people to people* (U.S. Department of Treasury 2017), atau diperbolehkan melalui pendampingan dari organisasi maupun individu yang berada di bawah yuridiksi Amerika Serikat (Debevoise and Plimpton 2017, 2). Hingga tahun 2020 sudah terdapat lebih dari 200 entitas dan sub-entitas yang masuk ke dalam daftar hitam yang diberikan oleh pihak Amerika Serikat di dalam kebijakan *Cuba Restricted List* yang dibuat oleh Treasury's Office of Foreign Assets Control (OFAC) dan Department of Commerce's Bureau of Industry and Security (BIS) (U.S. Department of State 2021).

Seiring berjalannya waktu, kebijakan *Cuba Restricted List* mengalami berbagai perkembangan, hal tersebut ditandai dari Amerika Serikat yang secara masif melakukan pemblokadean terhadap berbagai bentuk transaksi ekonomi, serta entitas yang berada dalam daftar hitam pun tidak hanya meliputi sektor pariwisata, namun juga meliputi sektor pertanian, perusahaan industri senjata militer, perusahaan teknologi yang berada di bawah kendali pemerintah maupun militer Kuba (U.S. Department of State 2021). Peningkatan kebijakan administratif Trump tersebut terjadi pasca Kuba tidak menunjukkan sifat kooperatifnya untuk menjadi negara yang lebih demokratis, serta pada tahun 2018 pemerintahan Kuba menunjukkan dukungan yang besar kepada negara Venezuela hingga memberikan beberapa bantuan kepada pemerintahan Venezuela. Amerika Serikat menganggap bahwa Rezim Sosialis Venezuela tersebut telah banyak melakukan pelanggaran HAM terhadap masyarakatnya. Kendati demikian, Pemerintah Amerika Serikat juga memberikan pengecualian terhadap beberapa entitas yang berkaitan dengan

transaksi keuangan tertentu, detail dari pengecualian tersebut berada pada NSPM (U.S. Department of Treasury 2017).

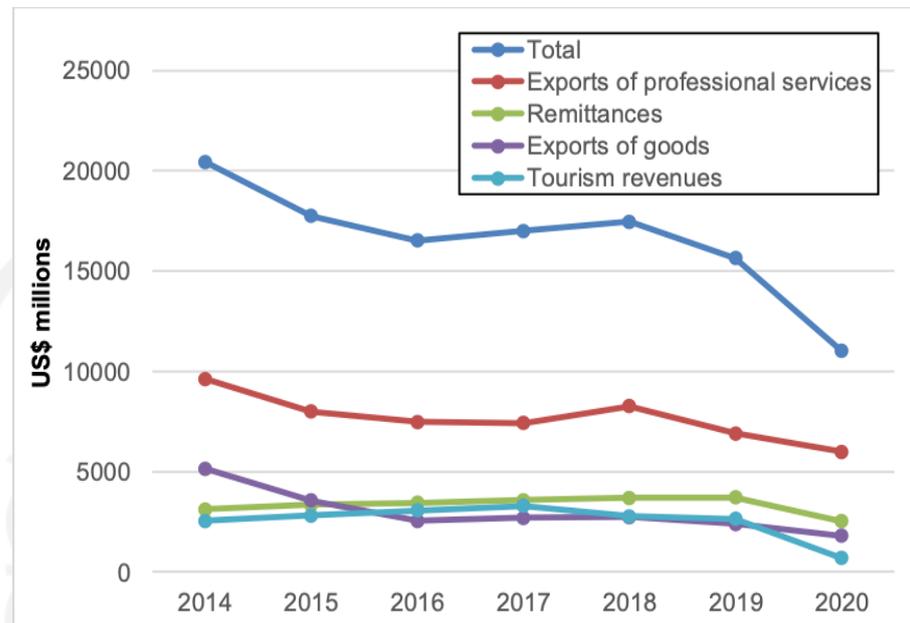
2.3.3 Pengaruh *Cuba Restricted List* terhadap Upaya Normalisasi Hubungan Amerika Serikat – Kuba

Langkah Amerika Serikat dalam menciptakan kebijakan *Cuba Restricted List* tentunya tidak sejalan dengan adanya upaya normalisasi hubungan yang sedang dilakukan antara pihak Amerika Serikat dengan Kuba. Adanya kebijakan baru tersebut memicu kemunduran hubungan antara kedua belah pihak, meskipun tidak terjadi pemutusan hubungan, namun kebijakan *Cuba Restricted List* ini mendapatkan penolakan dari pihak Kuba, hal tersebut dipaparkan oleh Bruno Rodriguez selaku Menteri Luar Negeri Kuba dalam suatu acara televisi, yakni:

“The aggressive economic, commercial and financial blockade of the US, today more than ever, in an unprecedented way, constitutes a determining impediment to the sustainable development of the Cuban people and causes enormous human and economic damage” (Gamba 2020).

Penolakan keras dari pemerintah Kuba terhadap kebijakan administratif yang dibentuk oleh pemerintahan Trump tersebut tentunya didasari oleh keadaan negara Kuba yang kian terpuruk akibat merosotnya pendapatan ekonomi negara tersebut. Bahkan sejak tiga bulan awal pasca kebijakan *Cuba Restricted List* dijalankan, yakni pada kuartal awal di tahun 2018, terjadi penurunan tingkat wisatawan asing hingga 7% (Martinez, Chami, et al. 2019, 100). Penurunan tersebut tentunya berdampak pada pemasukan ekonomi negara, yakni dalam bidang pariwisata, diketahui sebelumnya wisatawan Amerika Serikat menyumbangkan pemasukan yang cukup besar dalam sektor pariwisata seperti dalam perhotelan,

restoran, kafe, maupun toko pernak pernik dengan 600.000 wisatawan yang datang ke Kuba sebelum adanya kebijakan CRL ini (Sabatini 2019).



Gambar 2. 3

Penurunan Persentase Ekonomi Kuba dalam berbagai sektor (Columbia University 2021)

Berdasarkan grafik di atas, terlihat bahwa Kuba mengalami penurunan ekonomi yang cukup signifikan terutama pasca adanya kebijakan *Cuba Restricted List*, yakni selama tiga tahun terakhir, kebijakan CRL sendiri cenderung kepada peningkatan sanksi ekonomi Amerika Serikat terhadap Kuba. Hal tersebut melandasi pemerintah Kuba menolak adanya kebijakan CRL ini. Ekspor Kuba baik dalam bentuk *professional services* maupun barang mengalami penurunan terbanyak, hal tersebut tentu didasari oleh kebijakan Amerika Serikat yang juga melarang produk – produk Kuba yang berada di bawah kendali militer maupun

pemerintah Kuba masuk ke negara Amerika Serikat, di sisi lain barang tersebut sebagian besar merupakan hasil monopoli pasar dari GAESA.

Tahun 2019 persentase dari *foreign investment* yang masuk ke Kuba mengalami penurunan, dimana angka pertumbuhannya mencapai (-2.5%), adanya kebijakan CRL yang merupakan bagian dari *blockade* ekonomi ini menghalangi Kuba untuk dapat menarik investor asing ke negaranya (Ting 2019, 130), dan berlanjut pada 2020, ekonomi Kuba mengalami penurunan hingga 8% akibat adanya peningkatan blokade Amerika Serikat, pembatasan pergerakan dan juga anjloknya perdagangan barang luar negeri yang menyumbang 17% dari total ekspor untuk GDP Kuba (Economic Survey of Latin America and the Caribbean 2020).

Upaya normalisasi hubungan antara Amerika Serikat dengan Kuba belum menemui titik temu, terutama dengan adanya kebijakan baru dari pihak Amerika Serikat yang sangat menekan pihak Kuba menjadikan normalisasi hubungan menjadi tidak terarah, di satu sisi Amerika Serikat menginginkan Kuba menjadi lebih demokratis dengan melakukan penekanan terhadap negara tersebut, di sisi lain Kuba merasa terintimidasi dengan langkah represif yang dilakukan oleh pihak Amerika Serikat terutama dengan adanya embargo ekonomi yang kembali dijalankan. Hubungan antara kedua belah pihak cenderung berada dalam ketegangan yang berdampak negatif baik dalam hubungan bilateral jangka pendek maupun dalam jangka menengah (Martinez, Montoute, et al. 2019, 101).

BAB 3
ANALISIS PERUBAHAN KEBIJAKAN AMERIKA SERIKAT DALAM
MENJALANKAN NORMALISASI HUBUNGAN DENGAN KUBA
MELALUI *BUREAUCRATIC POLITICS MODEL*

Dalam bab sebelumnya, penulis telah menjelaskan terkait dinamika hubungan Amerika Serikat dengan Kuba, serta menjelaskan bagaimana terjadinya kemunduran hubungan kedua belah pihak di tengah upaya normalisasi hubungan yang dijalankan dan bagaimana pengaruh dari kebijakan *Cuba Restricted List* yang dibentuk oleh Amerika Serikat terhadap upaya rekonsiliasi hubungan ini. Pemerintah Trump tidak berupaya untuk menghentikan upaya pengembalian hubungan antara kedua belah pihak, hanya berupaya mengubah beberapa kebijakan agar dapat lebih menguntungkan pihak Amerika Serikat, sebab dalam kebijakan sebelumnya Trump menganggap bahwa kebijakan yang telah dibuat oleh Amerika Serikat dalam upaya normalisasi hubungan hanya menguntungkan pihak Kuba saja.

Pada bab ini, penulis akan menganalisis sikap pemerintah Amerika Serikat di bawah pemerintahan Presiden Donald Trump (2017-2020) yang melakukan perubahan kebijakan di tengah upaya negosiasi normalisasi hubungan dengan Kuba yang telah dijalankan sejak beberapa tahun sebelumnya. Penulis akan menggunakan *Bureaucratic Politics Model* dalam mengidentifikasi permasalahan yang ada. Bab ini akan terbagi menjadi tujuh sub-bab.

3.1 Players in Position

Dalam *Bureaucratic Politics Model* yang dibuat oleh Graham T. Allison pada tahun 1969, Allison menjabarkan bahwa pemain yang terlibat bukan negara maupun konglomerat, melainkan seorang individu. Dengan demikian, menurut Allison individu yang bergerak menjadi pemain tersebut merupakan seseorang yang menempati jabatan pemerintahan, para pemain tersebut berperan dalam pembuatan keputusan maupun tindakan pemerintah tertentu. Graham T. Allison kemudian membagi kelompok pemain ini ke dalam 4 kategori, yakni *Chief*, *Staff*, *Indians*, dan *Ad Hocs*. Secara detail, Allison menggambarkan seluruh peran tersebut dalam tulisannya;

“ in the U.S. government, the players include “Chiefs”: the President, Secretaries of State, Defense and Treasury, Director of the CIA, Joint Chiefs of Staff, and since 1961, the Special Assistant for National Security Affairs; “Staffers”: the immediate staff of each Chief; “Indians”: the political appointees and permanent government officials within each of the departments and agencies; and “Ad Hoc Players”: actors in the wider government game (especially “Congressional Influentials”), members of the press, spokesmen for important interest groups (especially the “bipartisan foreign policy establishment” in and out of Congress), and surrogates for each of these groups. Other members of the Congress, press, interest groups, and public form concentric circles around the central arena-circles.” (Allison 1969, 709).

Keputusan Amerika Serikat dalam mengubah arah kebijakan dalam normalisasi hubungannya dengan Kuba juga dipengaruhi oleh para pemain yang

terlibat, dalam hal ini, *Pertama*, *Chief* memegang posisi tertinggi dalam mengambil keputusan dalam pemerintahan, *kedua*, diikuti oleh adanya *Staffers* yakni staff yang berasal dari masing – masing *chief* tersebut; *ketiga*, *Indians* yaitu pejabat politik dan pejabat pemerintah dari tiap departemen maupun lembaga negara, serta Ad-Hocs sebagai kelompok kepentingan.

Tabel 3.1. 1

Daftar Pemain *Chief*

No.	<i>Chief</i>	Jabatan
1.	Donald J. Trump	Presiden Amerika Serikat
2.	Michael Richard Pence	Wakil Presiden Amerika Serikat
3.	Rex Tillerson	Secretary of State (2016 – 2017)
4.	Mike Pompeo	CIA Director Secretary of State (2018 – 2020)
5.	James Mattis Mark Esper	Secretary of Defence (2016 – 2019) Secretary of Defence (2019 – 2020)
6.	Steve Mnuchin	Secretary of Treasury
7.	Lt. Gen Herbert Raymond McMaster	National Security Advisor
Sumber: (United States Senate 2019) , (The Washington Post 2022)		

Tabel 3.1. 2		
Daftar Pemain <i>Staffers</i>		
No.	<i>Staffs</i>	Jabatan
1.	Michael G. Kozak	U.S. Department of State: Assistant Secretary for Western Hemisphere Affairs
Sumber: (Authenticated U.S. Government Information 2020)		

Tabel 3.1. 3		
Daftar Pemain <i>Indians</i>		
No	<i>Indians</i>	Jabatan
1.	Paul Ryan	Speaker of HOR (Republican)
2.	Marco Rubio	Senate Committee on Foreign Relations
3.	Jeff Flake	Senator from Republican Party
4.	Mario Diaz-Balart	Representative from Republican Party
5.	Amy Klobuchar	Senator from Democratic Party
Sumber: (Congress Gov n.d.)		

<i>Tabel 3.1. 4</i>		
Daftar Pemain <i>Ad-Hocs</i>		
No	Nama Pemain	Keterangan
1.	Jay Timmons	CEO of National Associations of Manufactures
2.	Zippy Duvall	President of American Farm Bureau
Sumber: (Leogrande 2017, 11-12)		

Berdasarkan nama dalam tabel di atas, dapat dilihat bahwa setiap pemain memiliki posisi dan peran yang berbeda dalam pembuatan kebijakan baru terhadap normalisasi Amerika Serikat – Kuba di bawah pemerintahan Trump. Dalam kategori *Chief*, posisi ini dipegang oleh para petinggi pihak eksekutif, terutama Donald Trump sebagai kepala pemerintahan, pemain lain yang juga tergabung sebagai *Chief* memiliki peran untuk menerima atau menolak *bargaining* yang dilakukan oleh pemain dari kelompok lain, maupun memberikan saran kepada Trump untuk mempertimbangkan *bargaining* yang dilakukan oleh pemain dari kelompok lain tersebut. Selanjutnya adalah kategori *Staff*, dalam posisi ini staff memainkan peran sebagai asisten dari para *Chief* yang terlibat dalam pembentukan kebijakan baru terkait normalisasi hubungan Amerika Serikat – Kuba yang dikenal sebagai *Cuba Restricted List*. Sementara *Indians* dalam konteks ini memainkan peran yang cukup besar dalam melakukan proses tawar menawar kepada pihak Eksekutif, maka dari itu pemain *Indians* dalam hal ini berisikan individu yang berasal dari pihak Kongres yang memiliki kepentingan pribadi berbeda. Terakhir

merupakan *Ad-Hocs* yang berisikan individu dengan kepentingan berbeda, dimana dalam konteks ini berisikan kelompok pebisnis.

Dalam konteks ini kepentingan *Chief* ialah melindungi *national interest* dari Amerika Serikat serta mempromosikan nilai demokrasi yang menjadi salah satu agenda bagi Amerika Serikat, dengan demikian *Staff* juga memiliki kepentingan yang sama dengan *Chief* sebab *Staff* dalam hal ini bertugas untuk menjalankan perintah dari pihak *Chief*. Di sisi lain terdapat *Indians* yang berasal dari kongres, dimana setiap pemain tersebut membawa kepentingan yang berbeda, parapemain tersebut juga tidak selalu membawa kepentingan partai politik yang mereka ikuti. Keempat yakni *Ad-Hocs* sebagai kelompok kepentingan yang berasal dari kelompok pebisnis memegang *interest* yang berbeda, dimana dalam peraturan baru yang dibentuk oleh Pemerintah Amerika Serikat, yakni *Cuba Restricted List* juga memuat permasalahan perdagangan di bidang manufaktur, pertanian serta telekomunikasi yang akan berdampak kepada para pebisnis tersebut.

3.2 Parochial Priorities, Perception and Issues

Dalam *Bureaucratic Politics Model* yang dibentuk oleh Graham T. Allison dijelaskan bahwa posisi aktor sebagai pemain dalam penyusunan kebijakan mendirikan prioritas, persepsi serta isu dipengaruhi oleh adanya nilai yang terdapat dalam organisasi maupun departemen yang ditempati oleh para pemain tersebut. Allison menyebutkan;

“ For the factors which encourage organizational parochialism also influence the players who occupy positions on top of (or within) these organizations. To motivate

members of his organization, a player must be sensitive to the organization's orientation". (Allison 1969, 709)

Berdasarkan hal tersebut, dapat diketahui bahwa baik dari *Chief, Staff, Indians* maupun *Ad-Hocs* memegang keyakinan yang berbeda yang memengaruhi kepentingan bagi setiap pemain yang ada. Donald Trump sebagai salah satu orang yang menduduki posisi *Chief* memiliki nilai parokialisme dan prioritas yang dipegang olehnya sejak dalam masa kampanyenya, yakni nilai untuk mendorong demokrasi bagi masyarakat Kuba. Trump meyakini bahwa dia berhutang kepada asosiasi veteran brigade 2506 bahwa Amerika akan mengekspos kejahatan yang dilakukan oleh pemerintahan Kuba dan mendukung perjuangan masyarakat Kuba yang mencari kebebasan (Leogrande 2017, 6). Michael Rirchard Pence sebagai wakil dari Trump yang juga memainkan posisi sebagai *Chief* memiliki prioritas yang sama untuk memperjuangkan hak demokrasi masyarakat Kuba hal tersebut terlihat dari *statement* Pence yakni:

"we will support continuing the embargo until real political and religious freedoms are a reality for all the people of Cuba." (Leogrande 2018, 38)

Di sisi lain, terdapat perbedaan pandangan dari Rex Tillerson yang juga merupakan bagian dari pemain *chief*. Kendati demikian, pemain dalam *chief* memiliki prioritas, persepsi dan isu yang sejalan dengan Donald Trump begitu pun dari pihak *Staffers*. Sedangkan dalam kelompok pemain *Indians* setiap pemain memiliki perbedaan prioritas, persepsi, maupun isu yang sangat signifikan seperti Marco Rubio yang merupakan perwakilan senator dari partai Republik bersama

dengan Mario Diaz-Balart, kedua aktor tersebut merupakan keturunan dari Amerika-Kuba sehingga memiliki prioritas, persepsi dan isu yang sama dalam menganggap bahwa Kuba tidak layak untuk dapat melakukan normalisasi hubungan dengan Amerika Serikat, mengingat pemerintah dari negara tersebut telah banyak melakukan pelanggaran HAM berat kepada rakyatnya (Rosen and Kassab 2016, 84). Hal tersebut tergambar dari penyampaian yang dilakukan oleh Mario Diaz-Balart:

“Obama’s policies hurt the Cuban people by emboldening a regime already in a position to oppress them.” (Ting 2019, 126)

Adapun, Marco Rubio yang merupakan ketua sub-komite dari kelompok Kuba-Amerika, hal tersebut menjadikan Senator Rubio menjadikan kebebasan masyarakat Kuba dan perlawanan terhadap tindakan represi Pemerintah Kuba sebagai prioritas utamanya. Isu tersebut bahkan sudah menjadi prioritas bagi Senator Rubio sejak pemerintahan Obama, terlihat dari *statement* yang diberikan Rubio saat melakukan penentangan terhadap Presiden Obama yang ingin menghapus embargo dan menjalin normalisasi hubungan dengan Kuba.

“I am committed to do everything I can to unravel as many of these changes as possible.” (Lightman 2014)

Selain dari pihak Senator, terdapat pihak HOR yang juga memiliki persepsi yang sama dengan Senator Rubio, yakni Paul Ryan yang merupakan Speaker of House of Representative. Dalam persepsi Paul, normalisasi yang dijalankan oleh

pemerintahan sebelumnya hanya memberikan keuntungan bagi Rezim Kuba dan mengorbankan masyarakat negara tersebut (Zengerle 2016). Di sisi lain, Amy Klobuchar yang merupakan senator dari pihak demokrat memiliki persepsi, prioritas dan isu yang berbeda, Klobuchar cenderung memiliki isu yang mengarah kepada perekonomian dibandingkan HAM yang menjadi isu utama dari beberapa pihak senator Republik. Klobuchar mengatakan:

“Isolating Cuba again would not just block opportunities for American businesses, it would also allow competitors like China and Brazil to expand their operations. Bilateral cooperation with Cuba is good for our national security.” (U.S. Senator: Amy Klobuchar 2017)

Adapun pemain *Ad-Hocs* yang memiliki prioritas berbeda dibandingkan pemain lainnya, dalam hal ini prioritas utama dari pemain ini berkaitan dengan kepentingan bisnis. Pertama, Zippy Duvall yang memiliki *concern* pada isu pertanian, adanya rencana pemberlakuan kembali embargo ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah Amerika Serikat menimbulkan kecemasan bagi para pengusaha yang bergerak di bidang agraris, sebab Amerika Serikat memiliki persentase yang besar dalam melakukan ekspor sumber daya pertaniannya kepada Kuba. Lebih dari 100 pebisnis dan asosiasi di bidang agrikultur mengirimkan tanda tangan kepada Trump sebagai bentuk persetujuan untuk melanjutkan upaya normalisasi hubungan bukan membatasi hubungan kedua belah negara tersebut, namun Duvall merupakan salah satu aktor yang vokal menyuarakan prioritas utamanya. Zippy Duvall mengatakan bahwa:

“We need to be opening up markets for American farm goods, not sending signal that might lead to less access”. (Leogrande 2017, 12)

Meskipun memiliki prioritas yang sama di bidang ekonomi, namun terdapat perbedaan di antara kedua pemain tersebut seperti Jay Timmons cenderung memfokuskan isunya di bidang bisnis manufaktur yang juga mendapatkan dampak apabila kebijakan baru Amerika Serikat terhadap Kuba ini diberlakukan.

3.3 Interest, Stakes and Power

Setiap pemain memiliki kepentingan yang berbeda, hal tersebut memengaruhi bagaimana kebijakan baru akan terbentuk. Kepentingan yang tumpang tindih ini kemudian menjadi taruhan bagi para pemain untuk dimainkan. Kemudian, keberhasilan para pemain tersebut juga dipengaruhi oleh kekuatan yang mereka miliki., “*power*” memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan yang akan datang. (Allison, *Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis 1969*, 710). Kepentingan menurut Graham T. Allison dalam variabel ini dapat dibagi menjadi kepentingan keamanan nasional, kepentingan domestik, kepentingan organisasi maupun kepentingan individu (Allison 1971, 167). Dalam konteks ini setiap pemain memiliki kepentingan yang berbeda, Donald Trump sebagai salah satu bagian *Chief* memiliki kepentingan utama untuk menjaga keamanan nasional Amerika Serikat, di sisi lain Trump sebagai pemain juga memiliki kepentingan pribadi dengan merasa memiliki *political debt* kepada kaum Kuba-Amerika setelah mendapatkan suara yang unggul di Florida. Hal tersebut tergambar dari *statement* yang diberikan oleh Trump yakni:

“I join the many Cuban-Americans who supported me so greatly in the presidential campaign with the hope of one day soon seeing a free Cuba” (Leogrande 2018, 34)

Berbeda dengan kedua kelompok pemain di atas, kelompok pemain *Indians* cenderung mengutamakan kepentingan organisasi serta kepentingan individu mereka. Dalam konteks ini, kepentingan organisasi dari pemain Senator Rubio, Senator Balart dan HOR Ryan ialah kepentingan dari partai republik yang memiliki prioritas utama untuk tetap menjalankan embargo terhadap Kuba dan menolak adanya normalisasi hubungan secara penuh (Rubenzer 2017, 71) yang dapat menguntungkan negara komunis tersebut. Kepentingan organisasi atau kepentingan kelompok Republik ini sudah menjadi prioritas sejak pemerintahan sebelumnya yakni pada masa pemerintahan Obama. Sebagai seseorang yang menempati jabatan sebagai Senator dari Komite Hubungan Internasional Amerika Serikat, Rubio berupaya mendorong Trump untuk bersikap tegas dalam menghadapi Kuba, melalui *statementnya*, Rubio melakukan *lobbying* kepada Trump:

“ What you’ve committed to do on Cuba, what you want to do on Cuba, is never going to come from career staff. It’s going to have to come from the top down. You’re going to have to tell them what to do.” (Caputo 2017)

Di sisi lain, terdapat Senator Klobuchar yang berasal dari Partai Demokrat yang memiliki kepentingan yang berbeda, yakni untuk kembali membuka hubungan dengan Kuba dengan menolak adanya blokade. Senator Klobuchar

menganggap bahwa embargo yang akan dilakukan pemerintah Amerika Serikat hanya merugikan kedua belah pihak, sebaliknya normalisasi hubungan antara keduanya akan memberikan keuntungan baik bagi Amerika Serikat maupun Kuba.

“lifting the trade embargo will open the doors to a large export market, create jobs here at home and support the U.S. and Cuban economies.” (On Cuba News 2019).

Hal ini membuat Senator Klobuchar melakukan koalisi dengan Senator Flake untuk mendorong agenda *lobbying* kepada pihak *Chief* agar tidak melakukan *rollback* kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba dalam secara penuh (Miyares 2017) yang telah dibuat oleh pemerintahan Obama, meskipun senator Jeff Flake merupakan bagian dari Republik, namun dibandingkan mendukung prioritas utama dari partai Republik tersebut, Jeff Blake memiliki kepentingan yang berbeda sehingga Flake tidak mendukung adanya perubahan kebijakan normalisasi Amerika Serikat – Kuba. Perbedaan kepentingan antara Presiden Trump dengan Senator Flake sangat terlihat dari sikap Senator Flake yang sangat vokal dalam mengkritik Donald Trump:

“Restricting travel and trade and limiting our ability to export American democracy and values will hinder, not help, efforts to improve human rights and religious liberties in Cuba.” (Leogrande 2017, 12).

Adapun pemain *Ad-Hocs* yang memiliki kepentingan di bidang ekonomi, dimana pada saat upaya normalisasi hubungan antara Amerika Serikat – Kuba

mulai dijalankan oleh Pemerintahan Obama, para pebisnis di bidang agrikultur mendapatkan keuntungan yang meningkat, berdasarkan laporan dari Office of the United States Trade Representative ekspor di bidang agrikultur ke Kuba mencapai \$150 juta di tahun 2015, dan total ekspor secara keseluruhan pun meningkat dimana tahun 2015 mencapai \$180 juta, dan di tahun 2016 terjadi surplus pada total ekspor mencapai \$247 juta (Office of the United States Trade Representative 2016). Hal tersebut membuat banyak dari kelompok pebisnis secara masif melakukan perdagangan dan menjalin kesepakatan di bidang ekonomi dengan Kuba. Perubahan kebijakan normalisasi hubungan Amerika Serikat dengan Kuba di bawah pemerintahan Trump tentu membawa dampak negatif bagi para kelompok pebisnis tersebut sebab keuntungan yang akan di dapatkan akan menurun pasca pembatasan ekspor terhadap Kuba diberlakukan. Jay Timmons selaku CEO dari National Association of Manufacturers yakni perusahaan di bidang industri berupaya memperjuangkan kepentingannya dan kepentingan kelompok para pebisnis lainnya dengan turut vokal dalam upaya melakukan *lobbying* kepada pemerintah:

“Expanded economic engagement means new opportunities for us, and greater prosperity and freedom for Cuban. It is time to demonstrate our American values in action” (Leogrande 2017, 11)

Hal tersebut dilakukan agar pemerintahan Trump tidak membentuk kebijakan baru dalam normalisasi hubungan Amerika Serikat – Kuba yang mengarah ke pemberlakuan embargo kembali kepada Kuba. Dibandingkan mencabut kebijakan yang sudah dibentuk oleh Pemerintahan Obama, Jay Timmons

berharap agar pemerintahan Trump tetap menjalankan kebijakan normalisasi yang sudah dibentuk oleh pemerintah sebelumnya.

3.4 The Problem and The Problems

Solusi dari permasalahan strategis yang dihadapi dalam membentuk kebijakan tidak hanya dituntaskan dengan berfokus pada permasalahan yang ada, namun adanya “*deadlines, events raise issues in games, and demand decisions of busy players*” juga memengaruhi keputusan yang harus diambil oleh para pemain. Sehingga setiap pemain tidak lagi berfokus pada masalah utama yang sedang mereka perjuangkan, melainkan keputusan apa yang harus mereka ambil secara cepat (Allison 1969, 710).

Permasalahan *pertama* yang mendorong pengambilan keputusan bagi para *Chief, Staffers* dan *Indian* adalah sebagai berikut. Pemerintahan Amerika Serikat dihadapkan oleh adanya tragedi serangan *Sonic* yang terjadi di kedutaan besar Amerika Serikat di Havana pada tahun 2017 merupakan peristiwa yang tidak terprediksi, Serangan *Sonic* tersebut menimbulkan korban sebanyak 21 personel kedutaan besar dilarikan ke rumah sakit akibat mengalami gangguan kesehatan pasca peristiwa tersebut terjadi (Harris and Goldman 2017). Peristiwa serangan tersebut dianggap dapat mengancam keamanan nasional. Peristiwa ini kemudian mendorong kelompok *Chief* untuk melindungi kepentingan keamanan nasional Amerika Serikat dengan memberlakukan kebijakan baru Amerika Serikat terhadap Kuba, di samping itu para *Chief* tersebut juga memiliki *power* yang besar sebab para pemain *Chief* menempati posisi di Lembaga eksekutif pemerintahan Amerika Serikat, begitupun *staffers* yang memiliki kepentingan yang sama dengan *Chief*.

Mengingat hal tersebut telah berkaitan dengan keamanan nasional, kelompok *Indians* terutama dari pihak yang kontra akan adanya perubahan kebijakan terhadap Kuba pun mengalami dilema.

Permasalahan kedua yang dialami oleh para pemain adalah sikap negara Kuba yang mendukung Rezim Maduro, dimana diketahui Venezuela mendapatkan banyak tekanan akibat mengabaikan isu kemanusiaan yang menjadi ancaman di negaranya. Venezuela mendapatkan sanksi ekonomi pasca melakukan penolakan atas bantuan kemanusiaan yang akan diberikan Amerika Serikat kepada Venezuela yang mengalami hiperinflasi dan melakukan propaganda dengan menuduh Amerika Serikat memiliki kepentingan tersendiri (Siobhán O'Grady 2019). Kedekatan Kuba kepada Venezuela menimbulkan kekhawatiran bahwa Kuba akan semakin pro kepada sayap komunisme dan menggagalkan rencana pemain terutama *Chief* yang berupaya menegakkan demokrasi bagi masyarakat Kuba.

3.5 Action Channels

Menurut Allison, *action channels* merupakan cara yang tersistematis dalam mengatur jalannya permainan tawar-menawar agar berjalan secara terstruktur dapat mencapai suatu tindakan dengan permasalahan terkait dengan menentukan *major players*, serta menentukan titik masuk ke dalam permainan (Allison 1969, 710). Dalam konteks ini terdapat proses diskusi antar para pemain yakni *Indians* kepada *Chief*, maupun *Ad-Hocs* dan *Staffers* kepada *Chief*. Dalam diskusi antara *Indians* dengan *Chief* dapat dilihat dari pertemuan yang dilakukan antara pemain *Indians* Marco Rubio dan Mario Diaz-Balart dengan pemain *Chief* yakni Trump, Rex Tillerson, H.R. McMaster di *Oval Office*. Pertemuan yang berlangsung di tahun

2017 berisi tentang langkah yang harus diambil oleh Pemerintahan Trump terhadap Kuba, pada tahap ini *Indians* berupaya melakukan *bargaining* yang kuat kepada pihak *Chief*, terutama kepada Trump sebagai kepala pemerintahan. Bahkan dalam proses tawar menawar yang dilakukan, Senator Rubio mendorong Trump dengan mengatakan bahwa sebagai Presiden, Trump memiliki *power* terkuat karena menempati posisi tertinggi untuk dapat membawa isu perubahan kebijakan AS terhadap Kuba. “*The career service people, in the State Department and Treasury, and in other places, are not in favor of changing this policy*” (Caputo 2017). Sebelum pertemuan langsung antara para pemain *Chief* dan *Indian* berlangsung, Mario Diaz-Balart juga telah melakukan tawar menawar melalui *lobbying* dengan mengirimkan surat kepada White House untuk melakukan pembekuan perdagangan dan perjalanan yang telah dilakukan oleh pemerintahan Obama serta melarang transaksi dengan perusahaan Kuba yang berada di bawah kendali militernya (Leogrande 2018, 38).

3.6 Action as Politics

Pada variabel ini, kebijakan yang dibuat oleh pemerintah ditentukan berdasarkan pada mekanisme politik. Menurut Allison, aturan dari permainan ini ialah “*who hesitates loses his chance to play at that point, and he who is uncertain about his recommendation is overpowered by others who are sure-pressures players to come down on one side.*” (Allison 1969, 710). Selama permainan berlangsung, pemain Marco Rubio dan Mario Diaz-Balart menunjukkan sikap *lobbying* yang paling besar kepada pemain *Chief* terutama Trump. Tidak hanya melakukan kritik kepada Trump, namun melakukan pendekatan kepada Trump

secara langsung selama permainan berjalan. Di sisi lain pada masa melakukan *lobbying*, kedua pemain tersebut juga melakukan desakan yang mendorong pemain *Chief* untuk mengambil keputusan untuk menyetujui isu yang kedua pemain tersebut telah prioritaskan, yakni memberlakukan kembali batasan kepada Kuba hingga Pemerintah Kuba memberikan kebebasan demokrasi bagi rakyatnya.

Tawaran kuat yang diberikan oleh kedua pemain tersebut kepada pemain *Chief*, serta adanya prioritas utama untuk melindungi keamanan nasional pasca permasalahan yang terjadi (lihat di sub bab 3.4), menjadikan Trump dan para aktor di bidang eksekutif lainnya menyetujui adanya perubahan kebijakan ini. Persetujuan kebijakan ini terjadi pasca pertemuan yang dilakukan oleh para pemain di *Oval Office*. H.R. McMaster sebagai *National Security Advisor* menawarkan diri untuk mengelola pengembangan kebijakan baru di dalam NSC dengan Rubio dan Mario sebagai perancang perubahan kebijakan AS terhadap Kuba tersebut (Leogrande 2018, 39). Hal tersebut juga disetujui oleh Steve Mnuchin selaku *Secretary of Treasury* sebagai departemen yang akan mengeluarkan pembatasan ekonomi terhadap Kuba (Ting 2019, 125).

3.7 Streams of Outcome: Hasil.

Keputusan yang dibentuk oleh pemerintah Amerika Serikat merupakan hasil dari pertandingan tawar menawar yang dilakukan oleh para pemain melalui berbagai permasalahan yang muncul dalam permainan. Langkah Trump dengan memberlakukan kembali pembatasan kepada Kuba merupakan hasil pertimbangan dan perundingan yang telah dilakukan oleh para kelompok pemain hingga menghasilkan konsensus bersama antara *Chief*, *Staffers* dan *Indians*, yakni

mencegah pengaruh pemerintah otoriter Kuba yang semakin kuat dengan membatasi aliran dana yang masuk ke Rezim Kuba, baik militer Kuba, badan intelijen maupun *security service* Kuba (Daugirdas and Mortenson 2017, 1030). Langkah pertama yang dilakukan oleh Trump yakni secara resmi mengeluarkan National Security Presidential Memorandum pada 16 Juni 2017, dimana NSPM-5 tersebut berkaitan dengan pengetatan kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba (U.S. Department of State n.d.).

Langkah Trump diikuti oleh gabungan dari beberapa departemen seperti *Department of Treasury* dan *Department of Defence* yang turut membuat kebijakan *Cuba Restricted List*, sedangkan *Department of State* yang secara resmi bertugas mengeluarkan kebijakan *Cuba Restricted List* pada November 2017, dimana kebijakan CRL memuat pembatasan akses ekonomi terhadap perusahaan yang berada di bawah kendali militer Kuba (Leogrande 2017, 6). Keputusan pembatasan ekonomi Amerika terhadap Kuba semakin kuat pasca dukungan yang diberikan oleh Kuba terhadap Venezuela, hal tersebut menjadikan pemerintahan Amerika Serikat, yakni *Department of State* berencana untuk memberikan sanksi kepada Militer dan Badan Intelijen Kuba yang telah membantu Venezuela melakukan represi kepada masyarakatnya (Ting 2019, 124).

BAB 4

PENUTUP

4.1. Kesimpulan

Hadirnya Donald Trump sebagai presiden baru Amerika Serikat memberikan tantangan baru dalam hubungan Amerika Serikat – Kuba yang sudah terjalin cukup baik oleh pemerintah sebelumnya. Pandangan Trump terhadap kegagalan pemerintah Obama untuk mendorong demokratisasi Kuba dengan melihat tindakan opresif Pemerintah Kuba terhadap masyarakatnya mendorong Trump untuk melakukan perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini berupaya untuk menjawab rumusan masalah yang ada terkait bagaimana perubahan arah kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba di bawah Pemerintahan Trump, penulis menggunakan Bureaucratic Politics Model milik Graham T. Allison, dimana dalam model ini di gambarkan bahwa keputusan yang terbentuk tidak berdasar kepada *cost and benefit*, melainkan seberapa kuat seorang aktor melakukan *bargaining*. Setiap pemain memiliki peran yang berbeda, terdapat *Chief*, *Staffers*, *Indians* maupun *Ad-Hocs*. Dimana setiap pemain memiliki kepentingan dan isu prioritas yang berbeda sehingga sering kali menjadi tumpang tindih, seperti Trump yang memiliki untuk melakukan perubahan kebijakan terhadap Kuba sedangkan beberapa aktor Kongres sebagai pemain *Indians* dan kelompok pebisnis sebagai pemain *Ad-Hocs* menentang adanya perubahan kebijakan. Namun perlu diingat bahwa *power* yang dimiliki Trump lebih kuat sebagai pemain *chief*, selain itu adanya permasalahan tak terduga yang muncul dalam permainan yakni tragedi serangan *Sonic* yang dianggap dapat membahayakan

kepentingan keamanan nasional mendorong para pemain untuk mengambil suatu kebijakan dengan cepat terlepas dari kepentingan utamanya, dengan cara mempersempit pemain yang terlibat dalam kebijakan untuk dapat membangun konsensus bersama. Selain itu penyempitan pemain juga dilihat dari aktor mana yang paling kuat melakukan *bargaining* kepada pihak *Chief* yang berisikan aktor yang menduduki posisi di bidang legislatif terutama kepada Presiden Trump. Proses *bargaining* yang kuat dari Marco Rubio dan Mario Diaz-Balatz dalam mendorong kepentingan isu, dan prioritas yang mereka bawa mampu membuat antara pihak *Chief* menyetujui tawaran yang mereka berikan hingga tercapai kebijakan *Cuba Restricted List* sebagai bentuk kebijakan baru Amerika Serikat terhadap pemerintah Kuba.

Dapat disimpulkan bahwa perbedaan pandangan terhadap mempromosikan nilai demokratisasi ke Kuba antara pemerintahan Trump dengan Obama mendorong Presiden Trump untuk mengubah kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba. Dimana dalam proses pembentukan kebijakan baru tersebut melewati proses yang rumit akibat adanya perbedaan kepentingan antara para aktor menjadikan proses *lobbying* menjadi kunci dari terbentuknya kebijakan *Cuba Restricted List* tersebut. Di sisi lain *power* yang dimiliki oleh Trump sebagai presiden dan didukung oleh partai republik yang juga menguasai kongres secara tidak langsung membentuk tujuan utama yang sama meskipun di samping itu juga para aktor tersebut memegang kepentingan pribadi yang berbeda.

4.2 Rekomendasi

Berdasarkan pemaparan analisis dan kesimpulan dari penelitian di atas, penelitian ini secara spesifik hanya menjelaskan latar belakang terjadinya perubahan kebijakan Amerika Serikat terhadap Kuba di bawah Pemerintahan Trump, dengan membahas terkait proses terjadinya pengambilan kebijakan yang dilakukan dalam pemerintahan internal Amerika Serikat. Penulis secara sadar mengetahui bahwa dalam penelitian yang dilakukan terdapat banyak kekurangan. Oleh sebab itu dibutuhkan penelitian lanjutan terkait bagaimana hubungan Amerika Serikat dan Kuba berjalan pasca berakhirnya Pemerintahan Trump. Melihat bahwa saat ini Joe Biden merupakan Presiden yang memimpin Amerika Serikat, tentunya perbedaan pandangan dan pola pikir antara kepala pemerintah tersebut memberikan dampak terhadap kebijakan hubungan antara Amerika Serikat dengan Kuba.

DAFTAR PUSTAKA

- Alexandra. 2016. *Closer look at the man advising Trump on Cuba policy*. 2 December. Accessed November 20, 2020. <https://www.usatoday.com/story/news/world/2016/12/02/maurico-claver-carone-cuba-donald-trump/94816102/>.
- Alexandra, Florentina Wulandari Maria. 2019. "U.S Foreign Policy in Restoring Diplomatic Relations with Cuba in 2016 - 2017." *Sociae Polites* (Universitas Kristen Indonesia) 20 (2): 93-114.
- Allison, Graham T. 1969. "Conceptual Models and the Cuban Missile Crisis." *The American Political Science Review* (American Political Science Association) 63 (3): 689-718.
- Allison, Graham T. 1971. *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. Boston: Little, Brown and Company.
- Archibold, Randal C. 2011. *Cuba Gives 15 Year Prison Term to American*. 11 March. Accessed April 5, 2021. <https://www.nytimes.com/2011/03/13/world/americas/13cuba.html>
- Archibold, Randal C. 2015. *U.S - Cuba Talks on Restoring Diplomatic Ties End Abruptly*. 17 March. Accessed April 9, 2021. <https://www.nytimes.com/2015/03/18/world/americas/us-cuba-talks-on-restoring-diplomatic-ties-end-abruptly.html>.
- Aremu, Johnson Olaosebikan, and Stephen Olayiwola Soetan. 2017. "Fidel Castro and the Consolidation of the Cuban Revolution, 1959-1963." *Journal of World Sscientific News* (Ekiti State University) 87: 60-76.
- Ashby, Timothy. 2009. "U.S. Certified Claims against Cuba: Legal Reality and Likely Settlement Mechanism." *The University of Miami Inter-American Law Review* (University of Miami) 40 (3): 413-431.
- Aspers, Patrik, and Ugo Corte. 2019. "What is Qualitative Research." *Qualitative Sociology* (Springerlink) 42 (2): 139 - 160.
- Authenticated U.S. Government Information. 2020. *Department of State*. July. <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CDIR-2020-07-22/pdf/CDIR-2020-07-22-DEPARTMENTS-3.pdf>.
- Brenner, Philip. 2016. "Establishing, Not Restoring Normal Relations between the United States and Cuba." In *A New Chapter in the US - Cuba Relations: Social, Political, and Economic Implications*, by Eric Hershberg and William M. Leogrande, 15-25. New York: Palgrave Macmillan.
- Caputo, Marc. 2017. *Inside Marco Rubio's campaign to shape Trump's Cuba crackdown*. 15 June. Accessed June 2022. <https://www.politico.com/story/2017/06/15/marco-rubio-donald-trump-cuba-plan-239597>.
- Chappell, Bill. 2017. *U.S. Bans Americans From Staying in More Than 80 Cubans Hotels*. 8 November. Accessed September 24, 2019.

- <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2017/11/08/562850877/u-s-bans-americans-from-staying-in-more-than-80-cuban-hotels>.
- Columbia University. 2021. *Coping with Systemic Problems and a Triple Punch: The Cuban Economy at the Start of 2021*. 11 Januari. Accessed May 2021. <https://horizontecubano.law.columbia.edu/news/coping-systemic-problems-and-triple-punch-cuban-economy-start-2021>.
- Congress Gov. n.d. *Members of the U.S. Congress*. Accessed June 2022. <https://www.congress.gov/members?q=%7B%22congress%22%3A%5B%22116%22%2C115%5D%7D>.
- Council of the Americas. 2016. *Infographic: A Timeline of the United States of America - Cuba*. June. Accessed April 7, 2021. <https://www.as-coa.org/articles/infographic-timeline-us-cuba-rapprochement>.
- Council on Foreign Relations. 2015. *U.S. - Cuba Relations: 1959-2018*. Accessed September 22, 2019. <https://www.cfr.org/timeline/us-cuba-relations>.
- Crahan, Margaret, and Soraya M. Castro Mariño. 2016. *Cuba - US Relations: Normalization and It's Challenges*. New York: Institute of Latin America Studies.
- Cuba Journal. 2016. *Cuba Attracts Record Visitor in 2016*. 31 December. Accessed April 9, 2021. <http://cubajournal.co/cuba-attracts-record-visitors-in-2016/>.
- Daugirdas, Kristina, and Julian Davis Mortenson. 2017. "Trump Reserve Certain Steps Toward Normalizing Relations with Cuba." *The American Journal of International Law* (Cambridge University Press) 111 (4): 1027-1035.
- Denzin, Norman K., and Yvonna S. Lincoln. 2008. "Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research." *Strategies of Qualitative Inquiry* (SAGE Publications) 1-43.
- Debevoise, and Plimpton. 2017. "United States Imposes New Restrictions on Cuba Trade and Travel." *Debevoise*. 13 November. Accessed September 24, 2019. <https://www.debevoise.com/insights/publications/2017/11/united-states-imposes-new-restrictions-on-cuba>.
- DeYoung, Karen, and Nick Miroff. 2015. *U.S - Cuba Talks Begin Amid Bilateral Optimism*. 15 January. Accessed April 9, 2021. https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/us-cuba-talks-set-to-begin-amid-bilateral-optimism/2015/01/21/ebf6cd9c-a0f9-11e4-b146-577832eafcb4_story.html.
- Economic Survey of Latin America and the Caribbean. 2020. *Cuba Economy*. Accessed May 2021. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46071/19/ES2020_Cuba_en.pdf.
- Ernest, Elizabeth Drew. 2016. *Cuban Trade Relations Under the U.S. Embargo and their Impact on Human Development*. University of South Carolina, Colombia: University of South Carolina, 17.
- Everts, Philip P. 1990. "The Politics of Persuasion. Implementation of Foreign Policy: The Case of Netherlands." *SAGE Publications* (Cooperation and Conflict) 25 (3): 103 - 134.
- Fandl, Kevin J. 2018. "Trading with The Enemy: Opening the Door to U.S. Investment in Cuba." *Georgetown Journal of International Law* (Georgetown University Law Center) 49: 563-608.
- Fantova, Humberto. 2013. *The Longest Romance: The Mainstream Media and Fidel Castro*. New York: Encounter Books.

- Federal Communications Commission. 2011. "FCC Record: A Comprehensive Compilation of Decisions, Reports, Public Notices and Other Documents of the Federal Commissions of the United States." (Federal Communications Commission) 26 (7): 4843.
- Foster, Anna. 2019. *Variations in Media Framing of U.S. - Cuba Policy*. Orono: University of Maine.
- Gabilondo, Jose. 2019. "Economic Coercion and the Limits of Sovereignty: Cuba's Embargo Claims Against the United States." *FIU Legal Studies Research Paper Series* (Florida International University College of Law) 20 (19): 52-95.
- Gamba, Laura. 2020. *Cuban Leaders React to New US Sanctions*. 25 September. Accessed May 2021. <https://www.aa.com.tr/en/americas/cuban-leaders-react-to-new-us-sanctions/1985937>.
- Harris, Gardiner, and Adam Goldman. 2017. *Illnesses at U.S. Embassy in Havana Prompt Evacuation of More Diplomats*. 29 September. <https://www.nytimes.com/2017/09/29/us/politics/us-embassy-cuba-attacks.html>.
- Hastedt, Glenn P. 2020. *American Foreign Policy: Past, Present and Future. Twelfth Edition*. London: Rowman & Littlefield.
- Holpuch, Amanda. 2014. *Cuba Frees American Prisoner Alan Gross*. 14 December. Accessed April 9, 2021. <https://www.theguardian.com/world/2014/dec/17/cuba-frees-alan-gross-obama-officials>.
- Javed, F. 2015. "Cracking Cuba Open: The New Frontier of US-Cuban Relations." *Harvard International Review* 36 (4): 15-17.
- Jensen, Lloyd. 1982. *Explaining Foreign Policy*. Englewood, New Jersey: Prentice Hall.
- Jones, Christopher M. 2020. "Bureaucratic Politics and Organizational Process Models." *Oxford Research Encyclopedia International Studies* (Oxford University Press) 1-26.
- Kornbluh, Peter, and William M. Leogrande. 2015. *Fidel Castro Has Died. Here's an Inside Look at Cuba's Crazy Back Channel Negotiations with Obama*. October. Accessed April 6, 2021. m.motherjones.com/politics/2015/07/secret-negotiations-gross-hernandez-kerry-pope-obama-castro-cuba.
- Lagon, Mark P. 2011. "The Value of Values: Soft Power Under Obama." *World Affairs Journal* (Sage Publication) 174 (3): 69-77.
- Lederman, Josh, and Matthew Lee. 2017. *U.S. Plans to Tell Cuba to Remove Most of its Embassy Staff*. 3 October. Accessed April 2021. <https://www.pbs.org/newshour/world/u-s-plans-tell-cuba-remove-embassy-staff>.
- Leogrande, William M., and Peter Kornbluh. 2015. *Back Channel to Cuba: The Hidden History of Negotiations Between Washington and Havana*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press.
- Leogrande, William M. 2015. "Normalizing U.S - Cuba Relations: Escaping the Shackles of The Past." *The Royal Institute of International Affairs* 473-488.
- . 2016. *No Time to Lose: Navigating the Shoals of the New U.S - Cuba Relationship*. New York: Institute of Latin American Studies.

- Leogrande, William M. 2017. "Reversing the Irreversible: President Donald J. Trump Cuba Policy." *Idées d'Amériques* 10: 1-20.
- Leogrande, William M. 2018. "Broken Engagement: President Donald Trump's Retreat from Normalization." In *Donald J. Trump y las relaciones Cuba-Estados Unidos en la encrucijada*, by William M. Leogrande, Martin Carnoy, Robert Muse, Marta Nunez Sarmiento, Sunamis Fabelo Concepcion, Victor Lopez Villafane, Geoff Thale, Robert L Bach and Jose Gabilondo, 40-41. Primera edición.
- Lightman, D. 2014. *Congressional Republicans Look to Block Cuba Policy Changes*. 17 December. Accessed June 2022. https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwiDqsyGoKj4AhU1T2wGHcG0Db4QFnoECAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.mcclatchydc.com%2Fnews%2Fpolitics-government%2Fcongress%2Farticle24777595.html&usg=AOvVaw3MXT_h0_8dRoiZjKnDtg-2U.
- Martinez, Jacqueline Laguardia, Annita Montoute, Georgina Chami, and Debbie A. Mohammed. 2019. "Factors and Actors Impacting Cuba - U.S Relations." By *Changing Cuba-U.S. Relations*, 221. Cham: Palgrave Macmillan.
- Mazzei, Patricia. 2015. *Donald Trump says It's 'Fine' for U.S. to Pursue Closer Cuba Ties*. 8 September. Accessed September 24, 2019. <https://www.miamiherald.com/news/politics-government/election/article34401528.html>.
- Mchugh, Jess. 2016. *First Scheduled Commercial Flight to Cuba in 50 Years Lands in Santa Clara*. 31 August. Accessed April 9, 2021. <https://www.travelandleisure.com/airlines-airports/first-flight-to-cuba>.
- Miller, Vaughne, Alison Pickard, and Ben Smith. 2015. *Cuba and the United States: How Close Can They Get?* 7282 vols. House of Common Library .
- Miyares, Eldonita de Jorge Ruiz. 2017. *U.S. Senator Klobuchar Opposed to A Roll Back in Relationship with Cuba*. 26 October. Accessed June 2022. <https://www.radiohc.cu/eo/noticias/internacionales/145481-us-senator-klobuchar-opposed-to-a-roll-back-in-relations-with-cuba>.
- Office of the United States Trade Representative. 2016. *Western Hemisphere: Cuba*. 20 July. Accessed June 2022. <https://ustr.gov/countries-regions/americas/cuba>.
- On Cuba News. 2019. *U.S. Senators Present New Bill Against the Embargo*. 11 February. Accessed June 2022. <https://oncubanews.com/en/cuba-usa/u-s-senators-present-new-bill-against-the-embargo/>.
- Pew Research Center. 2009. *American Favor Carbon Capm Gays in the Military and Renewing U.S - Cuba Ties*. 25 March. Accessed April 5, 2021. <https://www.pewresearch.org/politics/2009/03/25/americans-favor-carbon-cap-gays-in-the-military-and-renewing-us-cuba-ties/>.
- Pew Research Center. 2016. *5 Facts about U.S Relations with Cuba*. 18 March. Accessed April 9, 2021. <https://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/03/18/5-facts-about-u-s-relations-with-cuba/>.
- Piccone, Ted. 2017. "U.S - Cuba Normalization: U.S Constituencies for Change." *Institut des Amériques* 17.
- Rennack, Dianne R., and Mark P. Sullivan. 2018. "Cuba Sanction: Legislative Restrictions Limiting The Normalization of Relations." *Current Politics*

- and Economics of South and Central America* (Nova Science Publishers) 11 (4): 443-461.
- Rodriguez, Raul, and Harry Targ. 2018. "Trump's Cuban Policy as a Methapor for U.S Politics." *International Critical Thought* 8 (4): 596-608.
- Rosati, Jerel. A., and James M. Scott. 2010. *The Politics of United States Foreign Policy*. Ohio: Wadsworth.
- Rosen, Jonathan D., and Hanna S Kassab. 2016. *U.S. - Cuba Relations: Charting a New Path*. London: Lexington Books.
- Rubenzler, Trevor. 2017. *Today's Foreign Policy Issues: Democrats and Republicans*. Santa Barbara, California: ABC-CLIO.
- Sabatini, Cristopher. 2019. *Trump Doubles Down on Failed Cuba Policy*. 24 July. Accessed May 2021. <https://www.nytimes.com/2019/07/24/opinion/trump-cuba-embargo-venezuela.html>.
- Sanders, Sam. 2014. *U.S Government Contractor Marks Five Years in Cuban Detention*. 3 December. Accessed April 5, 2021. <https://www.npr.org/sections/thetwo-way/2014/12/03/368112245/u-s-government-contractor-marks-five-years-in-cuban-detention>.
- Stafford, Edward G. 2016. "The Vatican's Role in the Reconciliation Between the U.S and Cuba." *Revista de Colegio Interamericano de Defensa* (Inter-American Defence College Press) 2: 149-160.
- Siobhán O'Grady. 2019. *The U.S. says Maduro is Blocking Aids to Starving People. The Venezuelan Says his People aren't Beggars*. 8 February. Accessed June 2022. <https://www.washingtonpost.com/world/2019/02/08/us-says-maduro-is-blocking-aid-starving-people-venezuelan-says-his-people-arent-beggars/>.
- Shixue, Jiang. 2015. "Improvement in U.S - Cuba Relations and Their Implication." *China International Studies* 84.
- Sullivan, Mark P. 2014. *Cuba: U.S Restrictions on Travel and Remittances*. Congressional Research Service, Washington D.C: Congressional Research Service, 1-41.
- Tannebaum, Daniel, and Amber Strokes. 2014. "Key Points from the President's Announcement on Cuba Sanction." *PwC Financial Service Regulatory Practice* 1-2.
- The Washington Post. 2022. *Trump's Entire Cabinet is Now Confirmed*. Accessed June 2022. <https://www.washingtonpost.com/graphics/politics/trump-administration-appointee-tracker/>.
- The White House. 2009. *Reaching Out to the Cuban People*. 13 April. Accessed April 4, 2021. <https://obamawhitehouse.archives.gov/blog/2009/04/13/reaching-out-cuban-people>.
- The White House. 2014. *Statement by the President on Cuba Policy Changes*. Office of the Press Secretary. 17 December. Accessed April 9, 2021. <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/12/17/statement-president-cuba-policy-changes>.
- Ting, Cao. 2019. "The Evolution of US - Cuba Relations in the Trump Era." *Contemporary International Relations* (Stanford University Press) 29 (3): 121-132.

- U.S. Department of Treasury. 2017. *Press Center: Treasury, Commerce, and State Implement Changes to the Cuba Sanction Rules*. 11 Augustus. Accessed May 2021. <https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/pages/sm0209.aspx>.
- U.S. Department of State. 2021. *List of Restricted Entities and Subentities Associated with Cuba Effective: January, 8 2021*. 8 January. Accessed May 2021. <https://www.state.gov/cuba-restricted-list/list-of-restricted-entities-and-subentities-associated-with-cuba-effective-january-8-2021/>.
- U.S Embassy in Chile. 2017. *Fact Sheet on Cuba Policy*. 6 June. Accessed May 2021. <https://cl.usembassy.gov/fact-sheet-on-cuba-policy/>
- United States Senate. 2019. *Donald J. Trump Cabinet Nomination*. Accessed June 2022. https://www.senate.gov/legislative/nominations/Trump_cabinet.htm.
- U.S. Department of State. n.d. *Economic Sanctions Policy and Implementation: Cuba Sanction*. Accessed June 2022. <https://2017-2021.state.gov/cuba-sanctions/index.html>.
- U.S. Senator: Amy Klobuchar. 2017. *Democratic Senators Press Trump to keep 'expanding, not retracting' U.S. - Cuba Relations*. 13 June. <https://www.klobuchar.senate.gov/public/index.cfm/2017/6/democratic-senators-press-trump-to-keep-expanding-not-retracting-u-s-cuba-relations>.
- Wang, Christine. 2017. *Trump Slams Obama Era Cuba Policy, Says it Enriches Castro Regime*. 16 June. <https://www.cnbc.com/2017/06/16/president-donald-trump-unveils-new-us-cuba-policy.html>.
- Zengerle, Patricia. 2016. *Top Republican Pledges to Maintain Cuba Trade Embargo*. 22 September. <https://www.reuters.com/article/us-cuba-usa-ryan/top-republican-pledges-to-maintain-cuba-trade-embargo-idUSKCN12I27D>.

