

b

Hubungan Internasional

UU PERDAGANGAN HELMS-BURTON : KEBIJAKAN BARU PEMERINTAH AMERIKA SERIKAT TERHADAP KUBA

Adirini Pujayanti *)

Abstract

Another source of conflict in the Americas is the hostility between the United States and Cuba. The US policy towards Cuba over 34 years has been keeping Cuba isolated politically and economically from international and hemispheric relations. Indeed, the aim of the US policy is to force Fidel-Castro out from power. Recently, just few Americans or United States officials still consider Cuba as a threat to The United States as well as to the other Latin American countries. Based on this fact, Clinton's administration policy toward the Castro government seem very antagonistic. By issuing the Helms-Burton Law, which gives stronger economic sanctions againts Cuba, Clinton's administration sticks to the view that Cuba must be isolated until it fundamentally alters its politics i.e, until Castro is deposed.

PENDAHULUAN

Dengan berakhirnya era Perang Dingin dan runtuhnya partai komunis di negara Uni Sovyet, Amerika Serikat muncul sebagai negara adi daya tunggal. Namun dengan hilangnya musuh utama AS ini tidak berarti kekuasaan AS sebagai polisi dunia, di bidang non ekonomi, menjadi mutlak. Masih ada beberapa negara yang dianggap sebagai ganjalan AS dalam melaksanakan kepentingan politik luar negerinya. Diantara negara-negara tersebut, Kuba di bawah pemerintahan rejim komunis Fidel-Castro, merupakan satu negara yang dapat dikatakan musuh abadi

*) Penulis adalah staf peneliti pada Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi DPR RI

AS. Hubungan buruk AS dan Kuba telah berlangsung kurang lebih 37 tahun ini, kembali memanas dengan munculnya UU perdagangan anti Kuba yang lebih dikenal sebagai UU Helms-Burton.

Munculnya UU Helms-Burton ini banyak mendapat kecaman dari masyarakat internasional. Banyak pengamat masalah internasional menyatakan, UU ini merupakan propaganda yang baik bagi Fidel Castro dan sebaliknya semakin memperlihatkan kepongahan AS sebagai negara adi daya. Untuk lebih memahami permasalahan yang ada, kajian ini akan membahasnya dengan melihat latar belakang, target dan prospek UU Helms-Burton di masa yang akan datang.

KONDISI INTERNAL KUBA

Dr. Fidel Castro Ruz naik keatas tampuk kepemimpinan Kuba di tahun 1959, setelah berhasil menggulingkan rejim Fulgencio Batista yang korup dan tidak disukai rakyat. Castro berhasil meyakinkan AS yang merupakan pendukung pemerintahan Batista, bahwa ia bukan komunis dan tidak menghendaki Kuba menjadi negara komunis, sehingga AS menanggihkan bantuan senjata kepada rejim Batista bahkan kemudian berbalik mendukung Castro. Tanpa bantuan AS, rejim Batista yang tidak disenangi rakyat Kuba berhasil dijatuhkan Castro.

Setelah berkuasa Castro memberlakukan perangkat hukum baru dengan mengangkat dirinya sebagai perdana menteri yang membawahi kekuatan badan eksekutif dan legislatif. Fidel Castro mengadakan perombakan besar terhadap semua tatanan ekonomi, sosial dan politik, dan mulai memberlakukan UU agraria baru serta menasionalisasikan semua sektor industri dan perusahaan komersil yang ada di Kuba.

Fidel Castro adalah seorang pemimpin yang berkharisma. Dalam politik, kharisma meliputi hubungan yang kompleks antara pemimpin dan massa. Massa dibuatnya yakin bahwa mereka lebih kuat dalam bimbingannya. Proses ini menjadi umpan balik bagi sang pemimpin. Karena mendapat dukungan antusias dari massa pengikutnya, maka ia mampu melaksanakan karya besar dan memimpin negaranya mencapai keberhasilan.¹⁾ Selain berkharisma, kebijakan-kebijakan yang diterapkan Castro pun lebih banyak menyentuh kepentingan masyarakat bawah, sehingga tidak heran bila ia sangat populer di mata masyarakat bawah Kuba yang telah lama menderita di bawah rejim Fulgencio Batista yang korup dan mendapat dukungan AS. Dengan dukungan rakyat banyak ini, Castro mulai melaksanakan pemerintahan otoriter. Kebijakan Castro ini menyebabkan banyak kalangan menengah dan atas Kuba menarik

1) Robert P. Clark, *Menguk Kekuasaan Dan Politik Di Dunia Ketiga*, terjemahan R G Soekadji (Jakarta : Erlangga, 1989) h.195

dukungannya, dan pihak oposisi melarikan diri ke luar negeri.

Amerika Latin secara tradisional merupakan kawasan *sphere of influence* (wilayah pengaruh) AS. Doktrin Monroe (1823) menjadi dasar legitimasi kekuasaan AS di kawasan ini, yang kemudian diterapkan dalam dalam berbagai bentuk intervensi.²⁾ Kekuatan dan kekuasaan AS yang sangat besar dan tidak sebanding dengan kondisi negara-negara Amerika Latin, membuat negara-negara di kawasan ini terpaksa tunduk pada AS. Negara-negara Amerika Latin, khususnya di kawasan Karibia yang sering dikatakan sebagai *American Lake*, sukar membuat keputusan politik tanpa mempertimbangkan kepentingan nasional AS dalam kebijakan politiknya.³⁾

Jan F. Triska menggambarkan hubungan AS dengan negara-negara Amerika Latin yang tidak seimbang ini sebagai hubungan "Dominant Power dan Subordinate Power". Dalam hubungan ini negara yang kuat dan berpengaruh akan memaksakan kehendak demi kepentingan politik, ekonomi dan militernya kepada negara yang lemah dan kurang berpengaruh. Setiap pergantian pemerintahan akan dicurigai. Bila perubahan pemerintahan baru tersebut dinilai membahayakan kedudukan AS, akan dianggap sebagai ancaman yang harus disingkirkan, meskipun mungkin pemerintahan baru tersebut mendapat dukungan dari rakyatnya. Sebaliknya bila kebijakan pemimpin baru tersebut dinilai menguntungkan AS, maka pemerintahannya akan dibantu meskipun mungkin pemimpin baru tersebut kurang disukai rakyatnya.⁴⁾

Amerika Serikat lebih banyak membantu rejim diktator yang pro AS dan menumpas gerakan oposisi dengan kekuatan militer, daripada menciptakan kehidupan demokrasi yang baik di Amerika Latin. Akibat lainnya, negara-negara Amerika Latin sangat tergantung pada AS dalam melaksanakan program pemerintahannya, dan terbiasa meminta petunjuk dan menginginkan campur tangan AS dalam memecahkan masalah yang mereka hadapi. Intervensi AS ke negara-negara Amerika Latin ini telah berlangsung sejak masa penjajahan Eropa, dan baru memudar di akhir era Perang Dingin. Di Kuba, pola hubungan ini masih terjadi pada masa pemerintahan Batista. Namun, pada masa pemerintahan Castro pola hubungan ini tidak berjalan, karena Castro menolak intervensi AS dalam pemerintahannya.

Penolakan tegas Castro untuk mengembalikan beberapa perusahaan milik AS yang dinasionalisasikannya, membuat AS marah dan

2) Michael J. Kryzaneck, *US - Latin American Relations*, (NY : Praeger Publisher, 1985) h.8

3) Vaughan A. Lewis, *Foreign Policy Making In Developing States*, (Farnborough : Saxon House, 1977), h.113-118

4) Jan. F. Triska (ed.), *Dominant Power and Subordinate States - The United States In Latin America And The Soviet Union In Eastern Europe* (Durham : Duke University Press, 1986), h.8

memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Kuba di tahun 1960. Fidel Castro mulai dianggap sebagai musuh bagi AS, upaya untuk menjatuhkannya dari tampuk pemerintahan Kuba mulai dilakukan. Di lain pihak hubungan buruk dengan AS ini mendekatkan Kuba dengan negara komunis Uni Sovyet. Secara perlahan dan pasti sistem pemerintahan Kuba di bawah Fidel Castro berubah menjadi sistem pemerintahan Marxis.

Seiring dengan munculnya Perang Dingin antara AS dengan Uni Sovyet dan dalam upaya mencegah menyebarnya paham komunis di Amerika Latin, AS berusaha menggulingkan Fidel Castro dari Kuba melalui operasi ZAPATA di tahun 1961. AS mensponsori sekelompok imigran anti Castro untuk melakukan kudeta terhadap Castro melalui Teluk Babi. Kelompok pembangkang yang mendapat pendidikan dan pasokan senjata dari CIA ini, gagal melancarkan kudeta terhadap Castro. Kegagalan kudeta yang dikenal dengan nama 'peristiwa Teluk Babi' ini makin mendekatkan hubungan Kuba dengan Uni Sovyet. Kian dekatnya hubungan Kuba dengan Uni Sovyet di masa Perang Dingin saat itu, membuat AS merasakan Kuba sebagai ancaman virus komunis di Amerika Latin. Sebagai negara komunis, Kuba banyak mendapat bantuan ekonomi dan militer, termasuk rudal-rudal nuklir dari Uni Sovyet. Upaya pengapalan rudal-rudal nuklir Uni Sovyet ke Kuba ini hampir menyebabkan terjadinya perang nuklir antara AS dan Uni Sovyet di tahun 1962. Krisis nuklir ini berakhir dengan pembongkaran fasilitas peluru kendali jarak menengah di beberapa lokasi di Kuba.

Kuba dengan segenap bantuan dari Uni Sovyet dengan gencar mulai menyebarkan paham komunisnya ke negara-negara Amerika Latin. Sejak tahun 1962, AS telah berhasil menggalang kekuatan internasional untuk melakukan embargo ekonomi terhadap Kuba. AS berharap dengan merosotnya perekonomian, rakyat akan berontak dan Castro terguling dari tampuk kepemimpinan Kuba. Tetapi harapan AS ini tidak terwujud, perekonomian Kuba tetap stabil berkat dukungan ekonomi Uni Sovyet. Bahkan secara sosial-ekonomis, Kuba pada dekade 70 dan 80-an sudah lebih maju dibandingkan dengan negara-negara Amerika Latin lainnya. Tingkat melek huruf tinggi, perguruan tinggi yang ada di Kuba maju pesat, khususnya di bidang iptek. Gula, produksi andalannya sudah diolah dengan mesin-mesin canggih. Di bidang bioteknologi dan informatika pun, negeri seluas 111.000 km persegi dengan penduduk 12 juta orang ini, telah mampu memenuhi 70% kebutuhan farmasinya secara mandiri sekaligus mengekspornya. Penghasilan rata-rata penduduk saat itu 3000 dollar AS pertahun.⁵⁾

5) Kompas, 4 Maret 1996

Kemakmuran Kuba tidak berlangsung lama, runtuhnya negara komunis Uni Sovyet di tahun 1989, menyebabkan perekonomian Kuba menjadi kacau dan kondisi sosial ekonomi masyarakat berubah drastis. Mereka harus hidup dengan jatah bulanan 2,7 kg beras dan gula, 225 gram kacang-kacangan, seekor ayam, 225 gram daging, 2 ons kopi, 2 potong roti, buah-buahan sesuai musim, serta rokok 4 bungkus perbulan.⁶⁾ Memasuki dekade 90-an Kuba mengalami defisit, hampir 50% devisanya digunakan untuk membeli bensin. Kuba juga harus menanggung utang 31,58 milyar dollar AS. Produksi gula yang menjadi sumber devisa utama negara selama ini merosot drastis. Terjadi krisis pangan dan transportasi akibat 80% perdagangan luar negeri Kuba yang selama ini mengandalkan negara-negara Eropa Timur lenyap, setelah negara-negara pasar tersebut berpaling ke negara-negara Barat.

UPAYA PERBAIKAN EKONOMI KUBA

Rejim Fidel Castro tampaknya keberatan untuk secara terbuka meninggalkan sistem sosialisnya mengikuti kebijaksanaan yang dilakukan oleh bekas negara panutannya, Rusia di bawah pimpinan Boris Yeltsin. Castro mengambil pelajaran dari kehancuran rejim komunis di Uni Sovyet dan negara-negara Eropa Timur lainnya, bahwa kehancuran mereka bukan disebabkan adanya musuh dari luar, tetapi akibat munculnya reformasi politik dalam tubuh partai komunis itu sendiri. Untuk memperbaiki kondisi perekonomian Kuba Castro lebih condong menempuh cara yang ditempuh RRC, tetap tegas mempertahankan sistem politik komunisnya tetapi mengadakan perombakan di bidang ekonomi dengan membuka pasar dalam negeri untuk PMA.⁷⁾

Dengan melihat kekuatan lobby bisnis yang telah mampu membuka hubungan dagang AS dengan rejim-rejim Marxist di bekas Uni Sovyet, RRC, dan Vietnam. Tampaknya rejim Castro ingin memanfaatkan bisnis untuk mematahkan embargo perdagangan AS yang telah berlangsung selama 34 tahun. Dalam propagandanya, Castro menjanjikan keuntungan besar bagi setiap pengusaha AS jika mereka mau memberikan tekanan kepada pemerintah Clinton untuk mengakhiri embargo perdagangan terhadap Kuba.

Perbedaan kepentingan ekonomi seringkali menyebabkan gagalnya embargo ekonomi internasional terhadap suatu negara.⁸⁾ Investasi asing

6) Ibid.

7) Jorge I. Domínguez, *The Secret of Castro's Staying Power*, *Foreign Affairs*, no. 98, Spring 1993. h.99 - 104

8) KJ Holsti, *Politik Internasional Suatu Kerangka Analisis* (Bandung : Bina Cipta, 1987) h.311 - 312

yang cepat berkembang di Kuba juga dipengaruhi kenyataan banyak sekutu-sekutu AS sebenarnya tidak bersimpati terhadap embargo perdagangan AS terhadap Kuba. Mereka segera memanfaatkan peluang ekonomi yang ditinggalkan pengusaha-pengusaha AS demi kepentingan bisnisnya. Tampaknya prospek bisnis di Kuba memang cukup baik, sehingga jumlah PMA di Kuba terus bertambah. Castro telah membuka beberapa sektor ekonomi strategis bagi bisnis patungan, diantaranya bidang eksplorasi minyak dan pertambangan, pariwisata serta komunikasi telepon. Sampai akhir tahun 1994, Kuba telah menandatangani perjanjian dagang untuk 185 usaha patungan asing. Mitra usaha Kuba yang terbesar adalah Mexico, Masyarakat Eropa dan Kanada menyusul kemudian Jepang dan negara-negara lain termasuk Israel. Pada akhirnya embargo ekonomi internasional yang telah berlangsung selama 3 dasawarsa ini memang telah gagal menghancurkan rejim Castro.

MUNCULNYA UU HELMS-BURTON

Meskipun dukungan internasional atas pencabutan sanksi itu terus meningkat dari tahun ke tahun, harapan Castro bagi suatu perbaikan hubungan Kuba-AS dan pencabutan embargo perdagangan harus musnah. Dalam forum PBB, seruan Majelis Umum PBB untuk menghapuskan embargo ekonomi atas Kuba selalu kandas oleh veto AS. Hingga tahun 1995, MU PBB telah mengadakan 4 kali Sidang umum untuk mengupayakan pencabutan embargo AS atas Kuba. Dalam Sidang Umum terakhir perbandingan suara yang diperoleh adalah 117 negara setuju, 3 negara (AS, Israel, Uzbekhistan) menentang dan 38 negara abstain.⁹⁾

Bahkan kondisi perekonomian Kuba yang lemah saat ini dimanfaatkan AS untuk terus menekan pemerintahan Castro. Ketua Komite Hubungan Luar Negeri Senat AS Jesse Helms dan para pembuat keputusan yang sangat berpengaruh lainnya, telah sampai pada satu keyakinan bahwa saat ini Rejim Castro tengah berada di ambang keruntuhan dan karena itu perlu mendapat tekanan lebih keras lagi untuk mempercepat tumbanganya rejim komunis tersebut. Senator Jesse Helms pendukung Partai Republik dari North Carolina merupakan salah seorang senator yang sangat memperhatikan masalah Kuba. Di tahun 1995, Helms pernah merancang "RUU Kemerdekaan dan Solidaritas Demokratis Kuba". Tujuan UU ini mulanya mempererat ikatan dengan Fidel Castro, dengan melaksanakan pertukaran kantor berita yang saling menguntungkan. UU ini memang tidak meringankan peraturan anti Kuba,

9) Republika, 4 November 1995

karena Kuba diharuskan mengizinkan akses kepada semua organisasi berita Amerika termasuk Radio dan TV Marti, yang dikelola pemerintah AS yang menyiarkan program Kuba. Helms berharap dengan terciptanya keterbukaan politik di Kuba, rakyat Kuba akan menjadi lebih kritis dan berani menentang kekuasaan Castro.

Seiring perkembangan hubungan bilateral kedua negara, RUU ini kemudian berubah. Dan Burton Senator Partai Republik dari Indiana ikut mensponsori rancangan UU ini. Rancangan UU yang kemudian dikenal dengan nama RUU Helms-Burton ini, muncul di awal tahun 1996 dengan inti lebih memperketat sanksi ekonomi terhadap Kuba. RUU ini telah mendapat persetujuan dari Kongres AS, tetapi belum dapat disahkan sebagai UU karena ada beberapa bagian isinya yang kurang disetujui Presiden AS Bill Clinton.

Secara umum isi UU ini diantaranya :

- Melaksanakan sanksi-sanksi yang sudah diberlakukan presiden-presiden AS dan perlunya daftar syarat-syarat bagi transisi menuju demokrasi sebelum sanksi dicabut.
- Melarang penjualan ke AS produk-produk dari negara ketiga dengan komponen asal Kuba atau isinya, misalnya gula yang merupakan ekspor utama Kuba.

Bagian yang paling mengundang kecaman dari UU ini adalah BAB III, yakni :

- Memberi kepada warga negara AS keturunan Kuba dan penduduk AS lainnya hak menuntut di pengadilan AS untuk pelanggaran perusahaan asing yang menggunakan properti dengan nilai lebih dari 50.000 dollar AS yang disita pemerintah Havana sejak 1 Januari 1959.
- Menolak masuknya orang asing yang berbisnis dalam properti yang disita, termasuk membeli, menjual dan mengembangkannya. (Bahkan untuk tindakan lebih lanjut, para eksekutif perusahaan asing yang bersangkutan, termasuk keluarganya, tidak akan dapat memperoleh visa untuk memasuki wilayah AS).¹⁰⁾

PERUBAHAN SIKAP CLINTON

Kebijakan luar negeri AS di bawah pemerintahan Clinton terhadap Kuba tidak berbeda dengan kebijakan presiden-presiden AS terdahulu. Clinton tidak menghapuskan embargo ekonomi atas Kuba, dengan alasan menjaga tekanan bagi reformasi, meningkatkan demokrasi dan kebebasan mengeluarkan pendapat. Untuk lebih meningkatkan

pengalihan perdamaian Kuba yang mengarah pada pembebasan dan masyarakat terbuka, di tahun 1995 Clinton melakukan *kebijakan bermata dua*. Pertama, berusaha mendesak rejim Castro agar melakukan perubahan politik melalui embargo ekonomi. Kedua, menciptakan komunikasi yang lebih baik dengan rakyat Kuba.

Penerapan kebijakan ini adalah pelonggaran beberapa pembatasan terhadap Kuba. Yaitu meliputi izin bagi lembaga pemberitaan asing dari masing-masing negara untuk membuka bironya, kontak surat-menyurat secara langsung, mempermudah prosedur administratif bagi warga keturunan Kuba-Amerika mengunjungi tanah airnya, pengiriman uang dan fasilitas pertukaran akademis.¹¹⁾ Tetapi tampaknya kebijakan Clinton ini dianggap terlalu lunak, sehingga tidak populer di mata oposisi (Partai Republik) dan warga keturunan Kuba di AS. Senator Bob Dole lawan Clinton dalam pemilu saat ini, termasuk salah seorang pengecam keras kebijakan Clinton ini.

Pemicu dari perubahan kebijakan luar negeri Clinton terhadap Kuba adalah, peristiwa ditembaknya 2 dari 3 pesawat Cessna bermesin tunggal yang dipiloti kelompok *Brothers To The Rescue* (BTTR) oleh sebuah pesawat Mig 29 Kuba pada tanggal 24 Februari 1996. BTTR merupakan salah satu kelompok warga Kuba di pengasingan yang berpusat di Miami, yang bertujuan membantu orang-orang Kuba yang melarikan diri dari negara ke AS melalui laut. Para pengungsi gelap ini umumnya hanya menggunakan rakit atau kapal-kapal kecil buatan sendiri, sehingga sering kali tewas karena mendapat kecelakaan di laut. BTTR mengaku telah menolong sekitar 6000 pengungsi dari Kuba dalam periode 1990-1995.¹²⁾

Fokus perhatian *Brothers To The Rescue* pada masalah pengungsi Kuba mulai beralih setelah terjadi kesepakatan imigrasi AS-Kuba yang diperbaharui pada bulan Mei 1995, dimana AS menyatakan akan memulangkan semua imigran gelap asal Kuba. Setelah kesepakatan ini arus pengungsi Kuba agak menyurut. Kelompok BTTR yang dipimpin oleh Jose Basulto, mantan sukarelawan dalam peristiwa Teluk Babi, mempunyai program baru yakni menerbangkan pesawat mereka diatas Havana untuk menyebarkan pamflet-pamflet anti Castro. Meskipun telah sering mendapat peringatan dari pemerintah Havana, organisasi ini tetap melakukan aksinya.

Dalam peristiwa penembakan 24 Februari itu, AS bersikukuh Kuba telah melakukan 2 kesalahan. Pertama, pesawat-pesawat naas tersebut telah berada di wilayah perairan internasional, yakni lima dan 16 mil laut utara wilayah udara Kuba. Menurut pilot yang selamat, mereka telah memberitahu menara pengawas lalu lintas udara Kuba bahwa mereka

11) Suara Pembaharuan, 7 Oktober 1995

12) Suara Pembaharuan, 26 Februari 1996

akan terbang di dekat wilayah perairan Kuba. Karenanya para pilot terus melanjutkan penerbangannya meski telah ada peringatan bahaya. Kedua, Kuba telah melanggar kesepakatan hukum internasional yang melarang penggunaan senjata terhadap pesawat sipil.

Meskipun menyesalkan jatuhnya korban di pihak AS, pihak Kuba tetap bersikukuh menyatakan bahwa Kuba hanya melaksanakan hak mempertahankan kedaulatan wilayah udaranya. Kuba mengklaim wilayah seluas 855 kilometer persegi atau 42 km dari garis pantai Havana sebagai wilayahnya. Pihak Kuba mempunyai bukti bahwa kedua pesawat itu berada di wilayah Kuba yakni 33,7 km di depan pantai Havana.

KEPENTINGAN KAMPANYE CLINTON

Peristiwa ini dimanfaatkan lawan-lawan politik Clinton untuk memojokan kebijakan Clinton terhadap Kuba selama ini. Calon-calon Partai Republik yang akan bertarung melawan Clinton dalam pemilu November mendatang mendesak Clinton agar mengambil sikap yang lebih keras terhadap Kuba. Presiden Clinton sendiri sejak awal sudah mengutuk penembakan pesawat sipil itu, tetapi tokoh-tokoh Partai Republik menilai pengutukan saja tidak cukup. Menurut mereka AS harus menjalankan kebijakan luar negeri guna menggulingkan Castro dari kedudukannya sebagai pemimpin Kuba. Mereka menolak menggunakan tindakan militer terhadap Kuba, cara yang dipilih adalah dengan memberikan tekanan ekonomi yang lebih berat.

Sikap lawan dari Partai Republik ini juga merupakan hasil desakan dan *lobby* dari masyarakat AS keturunan Kuba. Masyarakat AS keturunan Kuba adalah salah satu kelompok politik yang besar di Florida, sebuah negara bagian penting dalam pemilihan presiden AS. Selain di Florida mereka juga menyebar di berbagai negara bagian di wilayah Selatan dan Timur AS. Secara umum biasanya mereka memilih presiden dari Partai Republik. Presiden Clinton yang berasal dari Partai Demokrat agaknya juga ingin memikat mereka dalam pemilihan presiden mendatang.

Untuk menambah perolehan suara dalam Pemilu mendatang, Clinton harus mempertimbangkan karakter nasional bangsa AS yang pragmatis, rasional, dan objektif.¹³⁾ Dengan mempertimbangkan kondisi rakyat pemilihnya, Clinton berusaha menyudutkan Fidel Castro dengan memberikan tekanan ekonomi yang lebih keras. Penggunaan cara kekerasan atau tekanan militer akan tidak tepat, mengingat biaya dan pengorbanan yang dikeluarkan sangat besar sehingga tidak sesuai

13) Luther S. Liedtke, *Mengenal Masyarakat Dan Budaya AS*, Penerjemah Hermoyo dan Masri Maris (Jakarta : Yayasan obor indonesia, 1994), h.29

dengan hasil yang diperoleh. Berbeda dengan Timur Tengah yang menghasilkan minyak bagi AS, ekspor utama Kuba hanyalah gula. Rakyat AS juga bukan merupakan konsumen utama dari gula Kuba, karena gula tersebut lebih banyak diekspor ke negara-negara komunis. Dapat dikatakan setelah era Perang Dingin berakhir, kepentingan AS terhadap Kuba tidak terlalu besar lagi.

Sebagai tindakan pertama, Clinton mengumumkan lima langkah hukuman terhadap Kuba. Yaitu pembatasan akses diplomat Kuba di AS, pembekuan aset-aset Kuba di AS, menggunakan aset Kuba yang dibekukan di AS untuk membayar ganti rugi kepada keluarga korban, larangan penerbangan carteran ke Kuba dan pembatasan kunjungan para pejabat Kuba di AS. Blokir penerbangan carteran antara Havana dan AS menimbulkan dampak yang buruk terhadap perekonomian Kuba. Sejak diijinkannya para emigran Kuba untuk mengunjungi negara leluhurnya di tahun 1978, setiap tahun sekitar 120 ribu lebih orang Kuba datang ke Kuba dengan membawa uang, barang konsumsi atau obat-obatan senilai lebih dari 150 juta dollar AS. Jumlah sebesar ini sangat membantu meringankan beban ekonomi rakyat Kuba. Sehingga terputusnya pemasukan tersebut akibat dari blokir penerbangan langsung ke Havana sangat terasa akibatnya bagi rakyat Kuba.

Clinton yang mulai menyadari sikap dan pernyataan yang tegas sangat penting untuk meraih perolehan suara dalam kampanye pemilihan presiden mendatang segera menyatakan, ia tidak akan segan untuk bertindak lebih jauh secara militer bila diperlukan. Tindakan kedua yang diterapkan Clinton adalah, mengumumkan keadaan darurat nasional untuk memberikan perlindungan penuh bagi warga negara keturunan Kuba yang akan melakukan ziarah di lokasi kecelakaan.¹⁴⁾ Pihak Havana sendiri yang memang terpukul dengan kebijakan Clinton bersikap menahan diri terhadap provokasi tersebut demi meredakan hubungan kedua negara. Ziarah tersebut akhirnya gagal karena cuaca yang buruk.

Sebagai langkah lanjut untuk menghukum Kuba, Presiden Clinton setuju untuk lebih menegatkan sanksi ekonomi terhadap Kuba. Dalam pemilihan pendahuluan di Florida, Clinton secara terbuka menyatakan persetujuannya terhadap RUU Helms-Burton. Jajak pendapat segera menunjukkan Clinton bersaing ketat dengan calon Republik Bob Dole di Florida. Clinton memang sulit berharap dapat memperoleh mayoritas dukungan dari warga negara keturunan Kuba di Florida. Kubu Partai Republik biasanya mengantongi 80% atau lebih suara dukungan di daerah ini. Tetapi terobosan yang Clinton lakukan diharapkan dapat turut menambah perolehan suara bagi dirinya, yang bisa sangat bernilai dalam

pertarungan ketat pemilihan presiden bulan November mendatang. RUU Helms-Burton disahkan sebagai UU di Gedung Putih tanggal 16 Juli 1996.

REAKSI TERHADAP UU HELMS-BURTON

UU Helms-Burton yang bersifat ekstra teritorial ini secara hukum AS memang dapat dibenarkan.¹⁵⁾ Tetapi jelas adanya UU ini sangat merugikan semua negara partner ekonomi Kuba. Pihak Havana sendiri menyatakan penerapan UU Helms-Burton dapat menghancurkan kerjasama bisnis Kuba dengan 133 perusahaan besar dan asosiasi perdagangan dari berbagai negara, yang sampai saat ini telah memberikan pemasukan senilai US\$ 2,1 milyar.¹⁶⁾ Tidak mengherankan pula bila UU ini segera mendapat kecaman dan tentangan masyarakat internasional, terutama dari Mexico, Kanada dan Uni Eropa. Kelompok Negara-Negara Amerika Latin yang tergabung dalam OAS, yang biasanya selalu menjadi pendukung setiap kebijakan politik AS, kali ini turut menentang UU tersebut.¹⁷⁾ Kelompok negara-negara kepulauan Caribia yang tergabung dalam CARICOM (Caribbean Community) yang juga merupakan pendukung setia AS, kali inipun turut menyatakan keberatan terhadap UU baru ini.¹⁸⁾

Sikap yang lebih berani segera ditunjukkan Uni Eropa dan Kanada, mereka bertekad akan membalas Washington dengan tindakan serupa jika BAB III dalam UU Helms-Burton ini diterapkan. Ketua Komisi UE Jacques Santer, menyatakan akan mengambil langkah-langkah yang keras, termasuk membawa masalah ini dalam sidang WTO, jika UU tersebut jadi diterapkan. Meskipun demikian hingga kini pihak Eropa masih kesulitan menentukan ketentuan mana dalam WTO yang dilanggar dalam UU baru tersebut.

Untuk sedikit meredakan polemik internasional yang timbul, dan sebagai upaya agar tetap meraih dukungan warga negara keturunan Kuba, Bill Clinton menunda pelaksanaan BAB III selama 6 bulan. UU ini diharapkan baru berlaku sepenuhnya 1 Februari 1997. Selama masa penangguhan 6 bulan ini Clinton berharap dapat melakukan negosiasi dengan negara-negara pihak ketiga untuk menggalang kekuatan internasional agar dapat bersama-sama lebih mengisolasi Kuba. Dengan memperketat isolasi ekonomi, Clinton berharap akan terjadi perubahan politik di Kuba. Meskipun demikian Clinton menyadari dukungan

15) Detlev F. Vagts, Peranan Hukum Dalam Perekonomian Di Negara Berkembang, (Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1996) h., 78-88 16) Jakarta Post, 3 Agustus 1996

16) The Jakarta Post, 3 Agustus 1996

17) The Jakarta Post, 3 Agustus 1996

18) Republika, 7 Maret 1996.

masyarakat internasional terhadap UU Helms-Burton ini sangat sulit diperoleh.

PENUTUP

Dengan melihat latar belakang sejarah kedua negara, kemungkinan rujuk hubungan kedua negara hanya dapat terjadi bila Fidel Castro tidak lagi berkuasa di Kuba. Penerapan UU Helms-Burton ini memang jelas sangat merugikan Kuba, tetapi belum dapat dipastikan akan dapat menjatuhkan rejim Castro yang telah lama dan kuat berkuasa di Kuba. Fidel Castro sendiri terus mengadakan berbagai perubahan kebijakan politik dan ekonomi untuk mempertahankan pemerintahannya.

Penerapan UU ini selain bertujuan untuk menjatuhkan pemerintahan Fidel Castro, juga menyangkut kepentingan politik Clinton. Target Clinton untuk meraih simpati dan menambah perolehan suara dari warga keturunan Kuba bagi pemilihan presiden November mendatang. Sejauh ini tampaknya harapan Clinton tersebut telah tercapai.

Pelaksanaan UU ini secara membabi buta dapat merugikan AS sendiri. Karenanya Clinton berjanji akan melakukan evaluasi ulang menjelang berlakunya UU secara penuh 1 Februari 1997. Besar kemungkinan, jika Clinton kembali terpilih sebagai Presiden AS, ia akan melakukan sejumlah revisi terhadap UU ini demi hubungan baik AS dengan sekutu-sekutunya di Eropa dan Kanada.

DAFTAR PUSTAKA

- Clark, Robert P., **Menguak Kekuasaan Dan Politik Di Dunia Ketiga**, terjemahan R G Soekadji, Erlangga, Jakarta, 1989
- Holsti, K J., **Politik Internasional Suatu Kerangka Analisis**, terjemahan, Bina Cipta, Bandung, 1987
- Kryzaneck, Michael J., **US - Latin America Relations**, Praeger Publisher, NY, 1985
- Lewis, Vaughn A., **Foreign Policy Making In Developing States**, Saxon House, Farnborough, 1977
- Lubis, Mulya T. dan Richard M. Buxbaum, **Peranan Hukum Dalam Perekonomian Di Negara Berkembang**, Yayasan Obor, Jakarta, 1986
- Luedtke, Luther S., **Mengenal Masyarakat Dan Budaya Amerika Serikat**, terjemahan Hermoyo dan Masri Maris, Jakarta, Yayasan Obor Indonesia, 1994
- Triska, Jan F. (ed.), **Dominant Powers and Subordinate States - The United States In latin America And The Soviet Union In Eastern Europe**, Durham: Duke University Press, 1986
- Foreign Affairs, No. 98, Spring, 1993
- Kompas, 4 Maret 1996
- Kompas, 8 Juli 1996
- Republika, 4 November 1995
- Republika, 7 Maret 1996
- Suara Karya, 4 Maret 1996
- Suara Pembaharuan, 7 Oktober 1995
- Suara pembaharuan, 26 Februari 1996
- The Jakarta Post, 3 Agustus 1996

DARAH PUSTAKA

