



**KEPUTUSAN AMERIKA SERIKAT MENGAKHIRI KEBIJAKAN “WET  
FOOT, DRY FOOT” DALAM KONTEKS NORMALISASI HUBUNGAN  
BILATERAL AMERIKA SERIKAT-KUBA**

*United States Decision to End "Wet foot, dry foot" Policy in The Context  
Normalization of The United States-Cuba Bilateral Relations*

**SKRIPSI**

**diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat untuk  
menyelesaikan studi pada Program Studi Ilmu Hubungan Internasional (S1) dan  
mencapai gelar Sarjana Sosial**

Oleh:

**Bagus Tamtomo Hadi**

**NIM 130910101014**

**JURUSAN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2018**



**KEPUTUSAN AMERIKA SERIKAT MENGAKHIRI KEBIJAKAN “WET  
FOOT, DRY FOOT” DALAM KONTEKS NORMALISASI HUBUNGAN  
BILATERAL AMERIKA SERIKAT-KUBA**

*United States Decision to End "Wet foot, dry foot" Policy in The Context  
Normalization of The United States-Cuba Bilateral Relations*

**SKRIPSI**

Oleh:

**Bagus Tamtomo Hadi**

**NIM 130910101014**

**JURUSAN ILMU HUBUNGAN INTERNASIONAL  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER**

**2018**

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Kedua orang tua saya, Ibuk Anis Purwanti dan Bapak Wasis. Semoga selalu diberikan kesehatan dan kedamaian kepada Ibuk dan Bapak serta saya dapat membalas seluruh kasih sayang kalian.
2. Kakakku Ninda Yudha Pratiwi dan adikku Tri Panji Utama. Semoga kita menjadi anak yang dapat terus berbakti kepada kedua orang tua dan memberikan manfaat untuk sesama.
3. Guru-guruku dari TK, SD, SMP, SMA, hingga Perguruan Tinggi. Semoga ilmu yang kalian berikan menjadi manfaat dan amal yang terus dicatat olehNya.
4. Almamater Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

## MOTTO

“Barang siapa yang memudahkan kesulitan seorang mu'min dari berbagai kesulitan-kesulitan dunia, Allah akan memudahkan kesulitan-kesulitannya di hari kiamat. Dan barang siapa yang memudahkan orang yang sedang kesulitan niscaya akan Allah mudahkan baginya di dunia dan di akhirat” (HR Muslim)

*“My heart is at ease knowing that what was meant for me will never miss me and that what misses me was never meant for me” (Umar bin Khattab)*

“Boleh jadi kamu membenci sesuatu, padahal ia amat baik bagimu, dan boleh jadi (pula) kamu menyukai sesuatu, padahal ia amat buruk bagimu; Allah mengetahui, sedang kamu tidak mengetahui.” (QS. Al-Baqarah: 216)

## **PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama : Bagus Tamtomo Hadi

NIM : 130910101014

Jurusan : Ilmu Hubungan Internasional

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Keputusan Amerika Serikat Mengakhiri Kebijakan “Wet Foot, Dry Foot” dalam Konteks Normalisasi Hubungan Bilateral Amerika Serikat-Kuba” adalah hasil karya saya sendiri berdasarkan pedoman penyusunan karya tulis ilmiah. Setiap pengutipan substansi selalu menyertakan sumbernya, dan belum pernah diajukan pada institusi manapun. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa adanya tekanan dan paksaan dari pihak manapun, serta bersedia menerima sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember,

Yang menyatakan

Bagus Tamtomo Hadi

130910101014

**SKRIPSI**

**KEPUTUSAN AMERIKA SERIKAT MENGAKHIRI KEBIJAKAN “WET  
FOOT, DRY FOOT” DALAM KONTEKS NORMALISASI HUBUNGAN  
BILATERAL AMERIKA SERIKAT-KUBA**

*UNITED STATES DECISION TO END "WET FOOT, DRY FOOT" POLICY IN THE  
CONTEXT NORMALIZATION OF THE UNITED STATES-CUBA BILATERAL  
RELATIONS*

Oleh:

**Bagus Tamtomo Hadi**

**NIM 130910101014**

Pembimbing:

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Pra Adi Soelistijono, M.Si.

Dosen Pembimbing Anggota : Drs. Supriyadi, M.Si.

## PENGESAHAN

Skripsi berjudul “**Keputusan Amerika Serikat Mengakhiri Kebijakan “Wet foot, dry foot” dalam Konteks Normalisasi Hubungan Bilateral Amerika Serikat-Kuba**” telah diuji dan disahkan pada:

Hari, tanggal : 9 Juli 2018

Waktu : 09.00 WIB

Tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember

Tim Penguji:  
Ketua

**Drs. Muhammad Nur Hasan, M.Hum.**

NIP. 195904231987021001

Sekretaris I

Sekretaris II

**Drs. Pra Adi Soelistijono M.Si.**

NIP. 196105151988021001

**Drs. Supriyadi, M.Si.**

NIP. 195803171985031003

Anggota

**Agus Trihartono, S.Sos., M.A., Ph.D.**

NIP. 196908151995121001

Mengesahkan,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Jember

**Dr. Ardiyanto, M.Si.**

NIP. 195808101987021002

## RINGKASAN

**Keputusan Amerika Serikat Mengakhiri Kebijakan “Wet foot, dry foot” dalam Konteks Normalisasi Hubungan Bilateral Amerika Serikat-Kuba;** Bagus Tamtomo Hadi; 130910101014; 2018; 71 Halaman; Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Pada tanggal 12 Januari 2017 pemerintah Amerika Serikat (AS) melalui keputusan yang diambil oleh Barack Obama mengakhiri kebijakan wet foot, dry foot. Kebijakan tersebut telah berlaku sejak lebih dari 20 tahun yang lalu. Diberlakukannya kebijakan wet foot, dry foot pada tahun 1995 merupakan bentuk revisi yang bersifat addendum terhadap Cuban Adjustment Act (CAA) tahun 1966 sebagai bentuk penanganan krisis imigran yang terjadi sejak revolusi komunis Kuba dan CAA diberlakukan. CAA sendiri merupakan undang-undang yang mengatur tentang imigran Kuba yang masuk ke AS. Menurut CAA setiap warga Kuba yang telah diizinkan ataupun diloloskan masuk ke wilayah AS dan hadir secara fisik selama 1 tahun, akan mendapatkan hak penyesuaian menjadi penduduk tetap AS menurut hukum. Penyesuaian dan ijin tersebut juga berlaku untuk pasangan dan anak dari objek CAA. Pemerintah AS memberlakukan kebijakan sedemikian rupa untuk memberikan perlindungan terhadap warga Kuba yang mengklaim mendapatkan intimidasi dari pemerintah komunis Fidel Castro, sekaligus untuk mendestabilisasi rezim di Kuba pada saat itu dengan mengambil sumber daya manusianya. Arus imigran Kuba mulai mengalir dan terjadi hingga mencapai jumlah tertingginya pada masa pemerintahan AS dipimpin oleh Barack Obama yang kemudian mengakhiri kebijakan wet foot, dry foot diakhir masa jabatannya. Keputusan tersebut diambil dengan tujuan untuk menormalisasi hubungan bilateral AS dan Kuba. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kontribusi keputusan AS mengakhiri kebijakan wet foot, dry foot terhadap normalisasi hubungan bilateral AS-Kuba..

Peneliti menggunakan metode penelitian deskriptif kualitatif dalam meneliti faktor yang mempengaruhi AS untuk mengakhiri kebijakan wet foot, dry foot.



Peneliti melakukan analisis data empiris yang dikumpulkan dari berbagai sumber dan melakukan penarikan kesimpulan berdasarkan keterkaitan antar fakta yang sesuai dengan kerangka pemikiran. Data yang digunakan oleh peneliti adalah bersumber dari data sekunder yang diperoleh pada berbagai literature. Dalam melakukan analisis data peneliti menggunakan teknik deskriptif kualitatif guna menganalisis, menggambarkan dan menjelaskan faktor yang mempengaruhi AS untuk mengakhiri kebijakan wet foot, dry foot.

Dari penelitian yang telah dilakukan menunjukkan bahwa diakhirinya kebijakan wet foot, dry foot merupakan langkah upaya pemerintah AS untuk menormalisasi hubungan bilateralnya dengan negara Kuba. Dengan diumumkannya bahwa kebijakan wet foot, dry foot telah berakhir, pemerintah AS menunjukkan kepada publik bahwa telah ada langkah nyata dalam menegakkan komitmen AS untuk menormalisasi hubungan bilateral dengan Kuba yang dinyatakan oleh Barack Obama pada tahun 2014 lalu. Selain itu kebijakan wet foot, dry foot yang telah berakhir merupakan bentuk kesepakatan dengan pihak pemerintah Kuba yang pada sebaliknya melakukan tindakan sebagai respon terhadap keputusan pemerintah AS mengakhiri kebijakan wet foot, dry foot.. Keputusan pemerintah AS tersebut juga sebuah langkah untuk memposisikan Kuba sebagaimana negara-negara lain, melalui treatment yang dilakukan secara universal sama dengan apa yang didapatkan oleh seluruh imigran yang datang di AS terhadap imigran Kuba. Dan yang terakhir diakhirinya kebijakan wet foot, dry foot ini merupakan upaya menyelesaikan isu krisis imigran Kuba yang disebabkan oleh melonjaknya jumlah mereka yang berdampak pada sebuah langkah normalisasi.

## PRAKATA

Puji syukur kepada Alloh SWT atas segala rahma dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “**Keputusan Amerika Serikat Mengakhiri Kebijakan “Wet foot, dry foot” dalam Konteks Normalisasi Hubungan Bilateral Amerika Serikat-Kuba**”. Skripsi ini disusun untuk memenuhi salah satu syarat menyelesaikan pendidikan strata satu (S1) pada Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Penyusunan skripsi ini tidak lepas dari bantuan berbagai pihak. Oleh karena itu penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Kedua orangtua saya, yang telah menjadi sumber semangat untuk terus menjadi lebih baik dari hari ke hari. Terima kasih atas bimbingan, kasih sayang, pengorbanan dan doa bapak ibuk yang tidak pernah terputus untuk saya hingga saat ini. Mohon maaf apabila hingga saat ini saya belum dapat membalas semua yang kalian berikan dan menjadi seorang yang kalian harapkan.
2. Bapak Drs. Pra Adi Soelistijono M.Si. selaku dosen pembimbing utama. Saya ucapkan banyak terima kasih atas waktu, pikiran, perhatian, dan bimbingan dalam penulisan skripsi ini.
3. Bapak Drs. Supriyadi, M.Si. selaku dosen pembimbing anggota. Terima kasih atas bimbingan, kesabaran, waktu dan tenaga yang kalian luangkan kepada saya demi membantu mengarahkan skripsi saya untuk menjadi lebih baik.
4. Bapak M. Nur Hasan selaku dosen pembimbing akademik. Terima kasih atas bimbingannya selama saya menjadi mahasiswa Universitas Jember.
5. Bapak dan Ibu Dosen serta staf karyawan di Jurusan Ilmu Hubungan Internasional Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember atas bantuan dan kontribusi ilmu selama penulis menjalani studi.

6. UKM Tae Kwon Do Universitas Jember. Terima kasih atas kesempatannya untuk bergabung dan berproses dalam berorganisasi, hingga memberikan beberapa kesempatan bagi penulis untuk mencetak prestasi di berbagai kejuaraan. Kepada dulur-dulur UKM Tae Kwon Do UJ Sabeumnim Agus, Arie, Alm. Yonas, Son, Tiwi, Anggun, Nafis, Anita, Bima, Aldy, dst. Terima kasih sudah menjadi semangat bagi penulis dalam menyelesaikan studi.
7. Sahabat – sahabatku Shindi, Tomy, Aryo, Reni, Nabil, Noval, Juna, Bambang, Bagus R., sahabat PMII, sahabat Tahu Bulat. Terima kasih atas motivasi dan kesempatan untuk berjuang bersama.
8. Teman-teman Hubungan Internasional 2013, terima kasih telah menemani penulis dan menjadi wacana terindah sejak menjadi mahasiswa baru.

Terima kasih banyak untuk semua pihak yang telah memberikan kontribusi kepada penulis dalam menyelesaikan studi. Penulis sangat amat mengharapkan kritik dan saran dari kalian dalam membuat skripsi ini menjadi lebih baik lagi, dan semoga apa yang penulis sajikan dalam skripsi ini dapat menjadi manfaat bagi seluruh pihak.

Bagus Tamtomo Hadi

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN SAMPUL</b> .....	<b>i</b>
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>HALAMAN MOTTO</b> .....	<b>iv</b>
<b>PERNYATAAN</b> .....	<b>v</b>
<b>HALAMAN PEMBIMBING SKRIPSI</b> .....	<b>vi</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	<b>vii</b>
<b>RINGKASAN</b> .....	<b>viii</b>
<b>PRAKATA</b> .....	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>xii</b>
<b>DAFTAR GRAFIK</b> .....	<b>xv</b>
<b>DAFTAR SINGKATAN</b> .....	<b>xvi</b>
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	<b>1</b>
<b>1.2 Ruang Lingkup Pembahasan</b> .....	<b>4</b>
1.2.1 Batasan Materi .....	<b>5</b>
1.2.2 Batasan Waktu .....	<b>5</b>
<b>1.3 Rumusan Masalah</b> .....	<b>5</b>
<b>1.4 Tujuan Penelitian</b> .....	<b>6</b>
<b>1.5 Kerangka Pemikiran</b> .....	<b>6</b>
1.5.1 Konsep Normalisasi .....	<b>7</b>
<b>1.6 Argumen Utama</b> .....	<b>9</b>
<b>1.7 Metode Penelitian</b> .....	<b>10</b>

1.7.1	Metode Pengumpulan Data .....	10
1.7.2	Metode Analisis Data .....	11
<b>1.8</b>	<b>Sistematika Penulisan .....</b>	<b>11</b>
<b>BAB 2.</b>	<b>CUBAN ADJUSTMENT ACT 1966 (CAA) DAN <i>WET FOOT, DRY FOOT POLICY</i> .....</b>	<b>14</b>
<b>2.1</b>	<b>Cuban Adjustment Act 1966 sebagai Perlindungan bagi Anti-Castro .....</b>	<b>15</b>
<b>2.2</b>	<b>Resolusi Krisis Imigran Kuba melalui <i>Wet foot, dry foot policy</i> .....</b>	<b>19</b>
2.2.1	Politik Fidel Castro terhadap <i>Cuban Adjustment Act</i> 1966 .....	21
2.2.2	<i>Wet foot, dry foot</i> sebagai Resolusi Krisis Imigran .....	24
<b>BAB 3.</b>	<b>DINAMIKA KRISIS IMIGRAN KUBA TERHADAP AMERIKA SERIKAT .....</b>	<b>28</b>
<b>3.1</b>	<b>Gelombang Imigran Paska Revolusi Komunis Kuba .....</b>	<b>29</b>
3.1.1	<i>The Historical Exiles</i> (1959) .....	30
3.1.2	<i>Freedom Flights</i> (1965) .....	31
3.1.3	<i>The Mariel Boatlift</i> (1980) .....	32
3.1.4	<i>The Balsero Crisist</i> (1994) .....	34
3.1.5	<i>The post-Soviet exodus</i> (1995) .....	36
<b>3.2</b>	<b>Krisis Imigran Kuba Paska Normalisasi Hubungan dengan Amerika Serikat pada Masa Presiden Barack Obama .....</b>	<b>37</b>
3.2.1	Normalisasi Hubungan AS dengan Kuba pada Masa Presiden Barrack Obama .....	38
3.2.2	Krisis Imigran Kuba ke AS Paska Normalisasi .....	43
<b>BAB 4.</b>	<b>Kontribusi Keputusan Amerika Serikat untuk Mengakhiri Kebijakan <i>Wet Foot, Dry Foot</i> terhadap Normalisasi Hubungan Bilateral Amerika Serikat-Kuba .....</b>	<b>47</b>

<b>4.1 Keputusan Amerika Serikat untuk Mengakhiri Kebijakan <i>Wet Foot</i>, <i>Dry Foot</i>.....</b>	<b>49</b>
<b>4.2 Kontribusi Diakhirinya Kebijakan <i>Wet Foot</i>, <i>Dry Foot</i> terhadap Normalisasi Hubungan Bilateral AS-Kuba .....</b>	<b>52</b>
<b>BAB 5. KESIMPULAN .....</b>	<b>61</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>63</b>

## **DAFTAR GRAFIK**

Grafik 1. Jumlah Imigran Kuba di AS tanpa visa

Grafik 2. Jumlah imigran Kuba yang datang melalui pintu masuk perbatasan

Grafik 1. Jumlah imigran Kuba datang melalui jalur laut

Grafik 2. Jumlah imigran Kuba yang ditangkap oleh patroli perbatasan

## DAFTAR SINGKATAN

AS	Amerika Serikat
CAA	<i>Cuban Adjustment Act</i>
KTT	Konferensi Tingkat Tinggi



## BAB 1. PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Pada akhir masa jabatannya sebagai presiden Amerika Serikat (AS), pada 12 Januari 2017 Barrack Obama mengakhiri kebijakan imigrasi khusus *wet foot, dry foot*<sup>1</sup> terhadap Kuba. Keputusan tersebut dilakukan melalui peraturan baru Departemen Keamanan Dalam Negeri serta kesepakatan dengan pemerintah negara Kuba. Kesepakatan tersebut didapat melalui konfirmasi yang diterima salah satu pejabat dari Gedung Putih bahwa pemerintah Kuba telah bersedia untuk menerima warga negaranya yang dulu pernah melarikan diri dari Kuba dan ditangkap di wilayah AS (Brochetto & Darran, 2017). Menurut kesepakatan yang telah dilakukan di Havana, sejumlah 2.746 warga Kuba yang melarikan diri pada gelombang imigran tahun 1980 akan kembali ke negaranya.

Kebijakan *wet foot, dry foot* merupakan sebuah regulasi yang diterapkan pada tahun 1995 untuk mengendalikan arus imigran Kuba yang ingin masuk ke wilayah AS. Arus imigran Kuba telah mengalami ketidakwajaran sejak Kuba mengalami revolusi komunis yang dilakukan oleh Fidel Castro. Semenjak itu arus imigran terjadi secara berkelanjutan dan dapat dibagi menjadi lima gelombang besar pada tahun tertentu. Gelombang-gelombang tersebut adalah *Historical Exiles (1959)*, *Freedom Flights (1965)*, *the Mariel boatlift (1980)*, *the balsero crisis (1994)* dan *the post-Soviet exodus (1995)*. Kebijakan *wet foot, dry foot* merupakan bentuk *addendum* kelanjutan dari kebijakan *Cuban Adjustment Act (CAA)* yang lebih dulu diterapkan pada tahun 1966 (Duany, 2017).

---

<sup>1</sup> *Wet foot, dry foot policy* merupakan kebijakan khusus untuk menangani imigran Kuba yang masuk ke AS. Dikenal demikian karena pada teknis dalam penerimaan imigran. Para imigran yang ditangkap oleh penjaga pantai AS di Selat Florida (*wet foot*), maka dia akan diupayakan untuk dideportasi, sebaliknya imigran yang telah mencapai daratan AS (*dry foot*) dia akan diizinkan masuk dan diberikan hak suaka setelah tinggal selama 1 tahun. Berbeda dengan sebelumnya ketika AS menerima seluruh imigran Kuba sebagai pengungsi bagaimanapun cara mereka masuk ke wilayah AS. (Brown, 2015).

CAA adalah sebuah kebijakan yang diberlakukan pemerintah AS pada masa kepemimpinan presiden Lyndon Johnson untuk kepentingan perang dingin dengan mengatasnamakan perhatian terhadap imigran Kuba yang mencari perlindungan (Duany, 2017). Kebijakan ini bersifat mempermudah para imigran yang mencari suaka ke AS dari pemerintahan komunis yang dianggap menindas. Dalam kebijakan itu disebutkan bahwa setiap warga Kuba yang memasuki wilayah AS dan telah tinggal selama 1 tahun, maka akan mendapatkan kesempatan untuk mendapat izin menetap dan hak suaka dari pemerintah AS. Hal tersebut yang kemudian mendorong warga Kuba yang merasa tertindas dan tidak suka dengan kehadiran revolusi yang dibawa oleh Fidel Castro segera meninggalkan Kuba dan menuju ke AS.

Kebijakan pada CAA berawal dari dengar pendapat Kongres pada Agustus 1966 yang membahas urgensi diberlakukannya undang-undang tersebut. CAA perlu untuk diberlakukan karena banyak dari warga Kuba yang bermigrasi menuju ke AS paska revolusi Kuba pada tahun 1959. Sebagian besar dari mereka adalah warga Kuba berkulit putih, profesional, berpendidikan tinggi, elit pada masa pemerintahan Fulgencio Batista, dan mayoritas lahir dan tinggal di kota-kota besar seperti Havana. Dengan CAA pemerintah AS beranggapan dapat mempermudah para elit Kuba yang menjadi korban revolusi tersebut untuk menetap di AS, apalagi mengurus perizinan untuk masuk ke AS semakin sulit sejak putusannya hubungan diplomatik antara AS dan Kuba. Mereka harus pergi ke negara pihak ketiga untuk mengurus izin menetap di kantor konsulat AS di negara tersebut. Hal ini menyebabkan beban akomodasi yang cukup mahal dan memberikan kerepotan tersendiri pada kantor konsulat AS di negara lain karena keterbatasan sumberdaya staf, terutama di Kanada dan Meksiko yang harus terbebani oleh derasnya arus migrasi dari Kuba ke AS.

Memasuki tahun 1980 gelombang imigran Kuba terus mengalir ke AS. Namun kali ini warga Kuba yang datang ke AS merupakan orang-orang yang berbeda dengan awal paska revolusi Kuba. Mereka yang datang mulai tahun 1980 adalah orang-orang yang miskin, para pekerja kerah biru, buruh perusahaan, dan

kebanyakan dari mereka berkulit gelap. Kedatangan mereka dinilai merusak citra imigran Kuba di AS yang selama ini memiliki potensi yang cukup besar. Hal tersebut diperparah dengan adanya *escoria*<sup>2</sup> yang ikut kedalam komposisi imigran Kuba. Para *escoria* ini sengaja diikuti sertakan ke dalam gelombang imigrasi oleh Fidel Castro, dengan tujuan untuk mengurangi tekanan dari pihak oposisi terhadap pemerintah Kuba dan mengurangi jumlah populasi di dalam tahanan Kuba.

Keadaan Kuba semakin mengesankan pada tahun 1992 setelah keruntuhan negara Uni Soviet yang notabene merupakan pendukung utama ekonomi Kuba. Pada beberapa tahun tersebut Castro mulai membuka ekonomi negaranya dan kembali memperkenalkan penggunaan dolar AS. Namun hal tersebut tidak berhasil dan membawa Kuba kembali kepada para penduduknya yang melakukan imigrasi ilegal dan melarikan diri dari kegagalan ekonomi negara. Jumlah penyelamatan imigran Kuba yang berusaha menyeberangi lautan naik dari 2.203 pada tahun 1991 menjadi 3.656 pada tahun 1993.

Akhirnya pada tahun 1994 krisis imigrasi ini menghasilkan kesepakatan antara AS dan Kuba melalui *joint statement* untuk menormalkan arus imigrasi yang tertuang pada *Cuban Migration Accords* dengan cara menekan jumlahnya (Clinton, 1995). Kesepakatan tersebut menciptakan tambahan legislasi terkait CAA 1966. Legislasi ini lebih dikenal dengan nama *wet foot, dry foot*. Namun ironisnya sebagian dari *wet foot* ini tidak dapat dideportasi ke negara asalnya dan ditempatkan di basis angkatan laut AS di Teluk Guantanamo untuk menunggu pemerintah Kuba mau menerima mereka kembali. Munculnya kebijakan *wet foot, dry foot* juga diikuti oleh aturan dari pemerintah Washington yang membatasi sekitar 20.000 imigran dari Kuba setiap tahunnya yang dapat masuk ke AS secara legal melalui berbagai program migrasi khusus.

Kebijakan *wet foot, dry foot* yang diberlakukan mulai tahun 1995 masih terasa mengistimewakan imigran yang berkewarganegaraan Kuba. Pelaksanaan *wet foot, dry foot policy* merupakan bentuk aplikasi terhadap CAA dalam hal penerimaan

---

<sup>2</sup> Sebutan yang diberikan Fidel Castro terhadap masyarakatnya yang dianggap sampah. Masyarakat ini biasanya merupakan tahanan politik, penjahat kriminal, serta pemberontak (Pedraza, 1998)

imigran Kuba. Hal tersebut memberikan warga Kuba kesempatan untuk masuk ke AS tanpa menggunakan syarat khusus dan visa yang diharuskan terhadap warga negara lain yang ingin masuk ke AS (The Guardian, 2017).

Pemerintah AS melalui keputusan yang diambil oleh Barrack Obama sekitar seminggu sebelum masa jabatannya habis telah mengakhiri kebijakan *wet foot, dry foot*. Kebijakan yang seakan mengundang ratusan ribu warga Kuba untuk bermigrasi ke AS diakhiri dengan aturan administratif yang dapat dilakukan oleh Obama. Presiden terpilih yang akan menggantikan Obama, Donald Trump, bisa saja membatalkan keputusan tersebut. Namun mengakhiri kebijakan yang telah memasukkan ribuan imigran ilegal Kuba ke AS akan membuat Trump berpikir ulang.

*The US Coast Guard* melaporkan perubahan yang sangat signifikan pada jumlah imigran Kuba yang masuk ke AS semenjak diakhirinya kebijakan *wet foot, dry foot*. Tercatat hanya sekitar 49 orang Kuba yang ditangkap di wilayah lepas pantai Florida pada bulan Februari dan Maret pada tahun ini. Apabila dibandingkan dengan tahun lalu pada periode yang sama, sejumlah 407 orang Kuba ditangkap oleh penjaga pantai AS. Sedangkan di pelabuhan-pelabuhan masuk di sepanjang perbatasan AS-Meksiko, pada bulan Februari dan Maret hanya 86 orang Kuba yang mengajukan klaim suaka karena ketakutan mereka untuk kembali ke Kuba. Jumlah ini menunjukkan perbandingan yang sangat kontras daripada yang terjadi pada tahun 2016, karena tercatat 11.892 orang Kuba yang mengajukan klaim suaka setelah memanfaatkan kebijakan *wet foot, dry foot* (Marsh, 2017).

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan, maka dilakukan penelitian dalam bentuk skripsi yang berjudul: **“Keputusan Amerika Serikat Mengakhiri Kebijakan “Wet foot, dry foot” dalam Konteks Normalisasi Hubungan Bilateral Amerika Serikat-Kuba”**

## **1.2 Ruang Lingkup Pembahasan**

Dalam sebuah penelitian karya tulis ilmiah, ruang lingkup pembahasan sangatlah penting. Hal ini bertujuan agar pembahasan tidak keluar dari konteks penelitian yang telah ditentukan. Pembatasan masalah yang jelas akan memudahkan menganalisa permasalahan secara mendalam, akurat, seksama dan sistematis, sehingga bisa menjadi produk penelitian yang layak dibaca dan dijadikan referensi. Ruang lingkup pembahasan dalam karya ilmiah ini terbagi dalam dua bagian, yaitu batasan materi dan batasan waktu.

### **1.2.1 Batasan Materi**

Batasan materi berfungsi untuk menunjukkan ruang pembahasan suatu peristiwa atau objek yang dianalisis, yaitu cakupan kawasan atau objek studinya. Kajian ini akan membahas mengenai kontribusi keputusan Amerika Serikat mengakhiri kebijakan “Wet foot, dry foot” terhadap normalisasi hubungan bilateral Amerika Serikat-Kuba.

### **1.2.2 Batasan Waktu**

Batasan waktu karya ilmiah ini dari tahun 2014 hingga tahun 2017. Pada tahun 2014 merupakan bagian awal penelitian yang didasarkan pada terjalinnya hubungan bilateral antara Amerika Serikat dengan Kuba. Kemudian pada tahun 2017 merupakan akhir penelitian yang didasarkan pada Amerika Serikat yang memutuskan untuk mengakhiri kebijakan “Wet foot, dry foot”.

## **1.3 Rumusan Masalah**

Dalam sebuah karya tulis ilmiah, perumusan masalah memberikan arah bagi penulisan, sehingga akan selalu terfokus pada topik yang dituju sesuai dengan ruang lingkup pembahasan yang telah ditetapkan. Rumusan masalah ialah usaha untuk menyatakan secara tersurat pertanyaan penelitian apa saja yang perlu dijawab atau dicarikan jalan pemecahannya. Perumusan masalah

merupakan penjabaran dari identifikasi masalah dan pembatasan masalah. Dengan kata lain, perumusan masalah merupakan pertanyaan yang lengkap dan rinci mengenai ruang lingkup masalah yang akan diteliti didasarkan atas latar belakang masalah dan pembatasan masalah. Rumusan masalah yang baik berarti telah menjawab setengah pertanyaan atau masalah (Usman dan Akbar, 2009).

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan yang dijelaskan diatas, rumusan masalah yang diteliti dalam penulisan skripsi ini adalah:

**“Bagaimana kontribusi keputusan Amerika Serikat mengakhiri kebijakan ‘Wet foot, dry foot’ terhadap normalisasi hubungan bilateral Amerika Serika-Kuba?”**

#### **1.4 Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian akan mengarahkan kita pada hipotesis yang selanjutnya juga akan mengikat alat analisis yang digunakan (Daniel, 2005). Tujuan penelitian yang dicapai dalam karya ilmiah ini adalah untuk mengetahui kontribusi keputusan Amerika Serikat mengakhiri kebijakan “Wet foot, dry foot” terhadap normalisasi hubungan bilateral Amerika Serikat-Kuba.

#### **1.5 Kerangka Pemikiran**

Dalam ilmu hubungan internasional, teori merupakan hal yang penting terhadap suatu masalah yang akan dianalisa. Teori ini digunakan sebagai alat dalam menjawab dan menjelaskan pertanyaan yang diajukan dalam rumusan masalah, yang berarti bahwa teori digunakan sebagai alat untuk eksplanasi dan prediksi. Selebihnya teori kemudian menjadi alat bantu peneliti untuk memaparkan argument utama yang bersifat logis berdasarkan fenomena dan data yang ada di lapangan. Oleh sebab itu peneliti menggunakan teori dan konsep yang akan dijelaskan pada tulisan berikutnya.

### 1.5.1 Konsep Normalisasi

Menurut R.P. Barston normalisasi adalah sebuah upaya untuk meredakan ketegangan atau perselisihan dengan mengakui beberapa kebutuhan dan langkah-langkah terkait dengan tujuan normalisasi. Selain itu, normalisasi dipandang sebagai promosi dalam meningkatnya hubungan serta melakukan isolasi terhadap berbagai sumber ketegangan. Normalisasi dilakukan oleh suatu negara karena didasari oleh kepentingan dari para pihak yang bersangkutan. Hal yang perlu disoroti dalam proses normalisasi adalah apakah perbaikan hubungan diplomatik antar pihak akan menjadi langkah yang ditempuh, atau hanya cukup gerakan lain yang dapat menciptakan hubungan normal diantara pihak yang bersangkutan.

Proses normalisasi akan melibatkan berbagai langkah dan upaya untuk mencapai tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Langkah-langkah normalisasi tersebut adalah sebagai berikut :

- a. Membangun hubungan melalui jalur formal maupaun informal
- b. Saling memperbaiki pada jalur informal, misalnya di bidang prosedural atau ketidaksepakatan substansi, kesepakatan gencatan senjata, dan pertukaran pembebasan tahanan masing-masing pihak
- c. Pemberian sinyal perdamaian pada level yang rendah, misalnya adalah pernyataan terhadap upaya normalisasi terhadap publik, respon public yang positif terhadap adanya perubahan hubungan, dan dimulainya kembali hubungan diplomatik terbatas
- d. Pulihnya hubungan dagang dan di bidang ekonomi serta keuangan
- e. Inisiasi perundingan dalam persiapan upaya normalisasi, misalnya dengan melibatkan pihak ketiga sebagai mediator maupun negosiasi rahasia untuk mencari celah terciptanya normalisasi
- f. Menghapus pembatasan perdanganan atau embargo lainnya
- g. Merevisi kebijakan yang dianggap sebagai penghambat hubungan yang normal, mencari bentuk birokrasi sebagai formula baru, kesediaan menciptakan konsesi atau substantif maupun hal lain yang

menyebabkan signifikansi berdasarkan timbal bali dari pemberian isyarat tingkat tinggi

- h. Melakukan perundingan dalam menyelesaikan isu-isu yang menjadi sorotan utama
- i. Membuat kesimpulan dari perjanjian dan upaya normalisasi dan membentuk kembali hubungan bilateral yang bersifat menyeluruh
- j. Merealisasikan komitmen normalisasi yang telah dibentuk dan dipublikasikan (Totoda, 2017).

Pada langkah-langkah yang telah disebutkan oleh konsep normalisasi diatas, dapat dilihat bahwa diakhirinya kebijakan *wet foot, dry foot* oleh AS telah memenuhi beberapa langkah yang menjadi proses menuju kepada normalisasi hubungan bilateral AS dan Kuba. Langkah-langkah tersebut adalah pada poin kesepakatan memperbaiki bidang prosedural atau ketidaksepakatan substansi, pemberian sinyal perdamaian melalui pernyataan terhadap upaya normalisasi terhadap publik, merevisi kebijakan yang dianggap sebagai penghambat hubungan yang normal, dan melakukan perundingan dalam menyelesaikan isu-isu yang menjadi sorotan utama. Jadi diakhirinya kebijakan *wet foot, dry foot* ini merupakan rentetan langkah atau proses normalisasi hubungan bilateral AS dan Kuba yang tengah berjalan.

Memperbaiki bidang prosedural dan ketidaksepakatan substansi terjadi pada kebijakan *wet foot, dry foot* yang hal ini menjadi penganjal upaya normalisasi hubungan bilateral AS dan Kuba. berlakunya kebijakan *wet foot, dry foot* menjadi pemicu terjadinya krisis imigran Kuba yang menuju ke AS. Upaya pemerintah AS untuk merundingkan eksistensi kebijakan *wet foot, dry foot* berdasarkan pada upaya normalisasi, yang menghasilkan kesediaan pemerintah Kuba untuk menerima warganya yang menjadi imigran gelap yang tertangkap oleh petugas keamanan AS.

Pengumuman berakhirnya kebijakan *wet foot, dry foot* pada 12 Januari 2017 ke khalayak juga perlu dilakukan dalam upaya normalisasi hubungan bilateral AS dan Kuba. Publikasi yang dilakukan oleh presiden AS melalui situs



resminya merupakan langkah untuk memberikan sinyal bahwa pemerintah AS sedang serius dalam menindaklanjuti pernyataan Obama yang berkomitmen untuk menormalisasi hubungan bilateral dengan negara Kuba. Dengan publikasi tersebut dapat diketahui bahwa kedua negara sedang berusaha untuk memperbaiki hubungannya.

Dan yang terakhir adalah keputusan pemerintah AS untuk mengakhiri kebijakan *wet foot, dry foot* merupakan langkah untuk menyelesaikan isu-isu yang terjadi diantara kedua negara, salah satunya adalah isu krisis imigran Kuba yang menuju ke AS. Paska pengumuman normalisasi hubungan bilateral AS dan Kuba yang dilakukan oleh kedua pemimpin negara ternyata berdampak pada melonjaknya angka imigran Kuba yang pergi menuju ke AS. Hal tersebut terjadi karena kebijakan *wet foot, dry foot* yang diberlakukan selama ini. Kebijakan *wet foot, dry foot* merupakan kebijakan yang didesain untuk memudahkan imigran Kuba untuk masuk ke AS tanpa menghiraukan kepemilikan visa dengan maksud untuk melonggarkan aturan dalam memanfaatkan CAA. Perubahan orientasi imigran Kuba terhadap kebijakan *wet foot, dry foot* dan CAA menyebabkan berubahnya motivasi warga Kuba untuk pergi meninggalkan negaranya menuju ke AS. Paska pengumuman normalisasi mereka berbondong-bondong pergi ke AS baik menggunakan jalur darat, udara hingga laut karena kekhawatiran mereka terhadap perubahan kebijakan yang mengistimewakan mereka sebagai buntut adanya langkah normalisasi hubungan bilateral pemerintah AS terhadap Kuba.

## **1.6 Argumen Utama**

Berdasarkan pada penjabaran sebelumnya, peneliti merumuskan diakhirinya kebijakan '*wet foot, dry foot*' merupakan langkah normalisasi hubungan bilateral yang dilakukan AS terhadap Kuba. Hal tersebut dikarenakan berakhirnya kebijakan *wet foot, dry foot* merupakan sebuah pemberian sinyal perdamaian melalui publikasi diakhirinya kebijakan oleh presiden AS melalui situs resminya, sebagai bentuk kesepakatan yang dilakukan dengan pihak Kuba,

dan memperbaiki kebijakan yang dianggap menjadi penghambat normalisasi dimana berlakunya kebijakan *wet foot, dry foot* memicu terjadinya isu krisis imigran Kuba.

## 1.7 Metode Penelitian

Metode adalah suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu yang mempunyai langkah-langkah sistematis (Usman dan Akbar, 2009). Jadi yang dimaksud dengan metode penelitian ialah prosedur untuk melakukan penelitian. Dalam karya tulis ilmiah adanya metode penelitian menjadikan karya tulis ilmiah lebih terstruktur dengan baik. Suatu penelitian mempunyai rancangan penelitian tertentu. Rancangan ini menggambarkan prosedur atau langkah-langkah yang harus ditempuh, waktu penelitian, sumber data dan kondisi data yang dikumpulkan, serta dengan cara bagaimana data tersebut dihimpun dan diolah. Tujuan rancangan penelitian adalah melalui penggunaan metode penelitian yang tepat, dirancang pada kegiatan yang dapat memberikan jawaban yang diteliti terhadap pertanyaan-pertanyaan penelitian.

### 1.7.1 Metode Pengumpulan Data

Data yang diperlukan adalah data yang relevan dalam arti bukan saja berkaitan dengan variabel yang bersangkutan melainkan juga diperlukan dalam analisis lebih lanjut. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan sumber data sekunder. Metode studi literatur tidak mengharuskan peneliti untuk melakukan observasi lapang akan tetapi cukup merujuk pada informasi-informasi yang sudah ada dari penelitian lain yang dianggap relevan terhadap isu atau fenomena yang dianalisis. Merujuk pada studi literatur maka sumber data merupakan data-data sekunder yang menjadi rujukan peneliti, antara lain:

1. Koleksi Buku Perpustakaan Pusat Universitas Jember;
2. Koleksi Buku Perpustakaan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;

3. Buku, Artikel, Jurnal;
4. Surat kabar/koran;
5. Media Internet.

### 1.7.2 Metode Analisis Data

Analisis data adalah menimbang, menyaring, mengatur dan mengklasifikasikan. Menimbang dan menyaring data berarti benar-benar memilih secara hati-hati data yang relevan tepat dan berkaitan dengan masalah yang diteliti. Mengatur dan mengklasifikasikan berarti menggolongkan, menyusun, mengelompokkan jadi satu, untuk kemudian dibuat klasifikasi dan kategori tertentu. Analisis data merupakan salah satu langkah yang sangat penting dalam kegiatan penelitian, terutama bila yang diinginkan generalisasi atau kesimpulan tentang masalah yang diteliti. (Soeharto, 1993) Dalam penelitian skripsi ini, metode analisis data yang digunakan penulis adalah metode analisis deskriptif kualitatif, karena dalam penelitian deskriptif berupaya untuk menggambarkan fakta-fakta dengan memberi data yang akurat dan tepat. Penggunaan metode deskriptif kualitatif dalam penelitian dilakukan dengan menganalisis setiap fenomena yang berkaitan dengan kontribusi keputusan Amerika Serikat mengakhiri kebijakan “Wet foot, dry foot” terhadap normalisasi hubungan bilateral Amerika Serikat-Kuba.

## 1.8 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam karya tulis ini dibagi ke dalam lima bab pembahasan yang peneliti susun sebagai berikut:

### **Bab 1. Pendahuluan**

Bab ini menguraikan latar belakang, ruang lingkup pembahasan (batasan materi dan batasan waktu), rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, argumen utama, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

## **Bab 2. Cuban Adjustment Act 1966 (CAA 1966) dan *Wet foot, dry foot policy***

Bab 2 akan membahas mengenai gambaran umum mengenai CAA 1966 yang diberlakukan oleh Amerika untuk mengendalikan arus imigran Kuba.

### **2.1 Cuban Adjustment Act 1966 sebagai Perlindungan bagi Anti-Castro**

### **2.2 Resolusi Krisis Imigran Kuba melalui *Wet foot, dry foot policy*.**

#### **2.2.1 Politik Fidel Castro terhadap CAA 1966**

#### **2.2.2 *Wet foot, dry foot* sebagai resolusi krisis imigran**

## **Bab 3. Dinamika Krisis Imigran Kuba terhadap Amerika Serikat**

Bab 3 akan membahas mengenai gelombang arus imigran Kuba yang menuju ke Amerika Serikat yang mempengaruhi hubungan antar kedua negara.

### **3.1 Gelombang Imigran Paska Revolusi Komunis Kuba**

#### **3.1.1 *The Historical Exiles (1959)***

#### **3.1.2 *Fredoom Flights (1965)***

#### **3.1.3 *The Mariel Boatlift (1980)***

#### **3.1.4 *The Balsero Crisis (1994)***

#### **3.1.5 *The post-Soviet exodus (1995)***

### **3.2 Krisis Imigran Kuba Paska Normalisasi Hubungan dengan Amerika Serikat pada Masa Presiden Barrack Obama**

#### **3.2.1 Normalisasi Hubungan AS dengan Kuba pada Masa Presiden Barrack Obama**

#### **3.2.2 Krisis Imigran Kuba ke AS Paska Normalisasi**

## **Bab 4. Kontribusi Keputusan Amerika Serikat untuk Mengakhiri Kebijakan *Wet Foot, Dry Foot* terhadap Normalisasi Hubungan Bilateral Amerika Serikat-Kuba**

Bab 4 merupakan jawaban atas rumusan masalah yang dianjurkan pada karya ilmiah ini. Pada bab ini penulis akan menjelaskan mengenai keputusan Amerika Serikat mengakhiri kebijakan “Wet foot, dry foot” dan kontribusinya terhadap normalisasi hubungan bilateral Amerika Serikat-Kuba.

### **4.1 Keputusan Amerika Serikat untuk Mengakhiri Kebijakan *Wet foot, Dry Foot***

### **4.2 Kontribusi Diakhirinya Kebijakan *Wet Foot, Dry Foot* terhadap Normalisasi Hubungan Bilateral AS-Kuba**

## **Bab 5. Kesimpulan**

Bab 5 merupakan bagian akhir dari karya ilmiah ini, pada bab ini akan dibahas mengenai kesimpulan dari bab yang telah diuraikan sebelumnya dalam bentuk yang lebih sederhana.

## **BAB 2. CUBAN ADJUSTMENT ACT 1966 (CAA) DAN *WET FOOT, DRY FOOT POLICY***

Hubungan bilateral AS dan Kuba banyak mengalami pasang surut. Perbedaan ideologi antar kedua negara ini yang banyak memberikan kontribusi dalam pasang surutnya hubungan keduanya. Namun demikian, jalannya hubungan kedua negara ini didominasi oleh konfrontasi yang kemudian menimbulkan permasalahan. Permasalahan yang ditimbulkan salah satunya adalah masalah krisis arus imigran yang berlangsung selama bertahun-tahun lamanya. Arus imigran tersebut dapat dibagi ke dalam beberapa periode besar semenjak revolusi komunis oleh Fidel Castro.

Faktor yang mempengaruhi imigran Kuba untuk pergi ke AS disebabkan oleh keadaan internal negara Kuba yang mengalami perubahan pemerintahan setelah revolusi oleh Fidel Castro. Transisi pemerintahan tersebut menimbulkan arus imigran yang merupakan korban politik. Mereka terpaksa melarikan diri meninggalkan Kuba karena ancaman intimidasi dari rezim berkuasa. Beberapa kali mengalami kesulitan terutama di bidang ekonomi juga memberikan sumbangan terhadap motivasi para warga Kuba untuk meninggalkan negaranya.

Pemerintahan Fidel Castro yang dimulai dengan revolusi pada tahun 1959 juga menimbulkan banyak pro dan kontra dari para warga Kuba. Pihak yang kontra hingga yang berusaha memberontak ini akhirnya melarikan diri ke luar Kuba dan banyak dari mereka pergi menuju AS. AS adalah negara tujuan yang paling difavoritkan oleh para imigran Kuba. Hal tersebut disebabkan AS merupakan negara maju yang sempat memberikan pengaruh besar terhadap Kuba melalui pemerintahan Fulgencio Batista. Sehingga warga Kuba yang dulunya merupakan pendukung pemerintahan Batista harus mengungsi ke AS untuk menghindari tindakan represif dari pemerintahan yang baru.

Kedatangan warga Kuba di AS yang notabene merupakan penentang dan korban dari pemerintah Fidel Castro, serta mereka yang merasa terancam akan

berjalannya pemerintahan revolusionis tersebut memaksa pemerintah AS memberlakukan kebijakan yang tertuang pada CAA. Kebijakan tersebut dimaksudkan untuk menangani derasnya arus imigran Kuba yang masuk ke AS paska revolusi komunis. Dibawah CAA, para imigran Kuba mendapatkan kemudahan yang berbeda dengan imigran dari negara lain yang sama-sama ingin masuk ke AS. Urusan visa dan berbagai persyaratan lain bagi imigran yang ingin masuk ke AS telah selesai apabila para imigran dapat menunjukkan identitas dirinya sebagai seorang warga Kuba.

Pada bab ini peneliti akan menjelaskan mengenai maksud CAA yang merupakan kebijakan imigrasi khusus bagi imigran Kuba yang memicu terjadinya krisis imigran Kuba sekaligus resolusi bagi krisis tersebut. Perubahan CAA pada tahun 1990-an dengan kebijakan *wet foot, dry foot* merupakan resolusi dari krisis imigran yang sekaligus mengubah komitmen awal CAA tersebut diberlakukan oleh presiden serta kongres negara AS.

## **2.1 Cuban Adjustment Act 1966 sebagai Perlindungan bagi Anti-Castro**

Sejarah hubungan antara AS dan Kuba tidak dapat dipisahkan pengaruh perang dingin yang terjadi pada tahun 1947 hingga tahun 1991 (Harian Sejarah, 2017). Pengaruh AS melalui Fulgencio Batista yang direbut oleh Fidel Castro mengubah Kuba secara revolusionis menjadi negara yang berideologi komunis. Kuba semakin terlihat bahwa ia memiliki ideologi komunis sayap kiri ketika Uni Soviet membangun fasilitas rudal di kawasan negara Kuba. Tentu saja hal tersebut membuat AS mengambil sikap karena merasa keamanan negaranya terancam. Sikap tersebut diambil dengan ditandatangani kebijakan *Cuban Adjustment Act* pada tahun 1966 (CAA) oleh Lyndon Johnson dengan melihat kondisi warga Kuba saat itu. CAA merupakan bentuk pelemahan terhadap pemerintah komunis Kuba melalui agar terjadi *brain drain*.

Paska revolusi yang dilakukan Fidel Castro menimbulkan respon dari masyarakat Kuba. Ada yang merayakan dengan suka cita dan ada yang berusaha

pergi dari Kuba karena merasa terancam oleh pemerintahan yang baru. Gelombang-gelombang imigran yang berusaha meninggalkan Kuba pun tidak dapat dihindari. Mereka yang mengawali gelombang imigran ini adalah para elit politik dan ekonomi pada masa sebelum revolusi. Karena pada masa-masa itulah mereka menjadi orang kaya atas keberpihakan mereka pada Fulgencio Batista, dan secara otomatis gerakan sayap kiri sebagai pelopor revolusi menendang mereka keluar dari negara Kuba.

Gelombang pertama imigran Kuba paska revolusi adalah *the historical exiles*, terjadi pada antara tahun 1959 sampai dengan 1962. Gelombang ini disebut juga dengan *golden exile*<sup>3</sup>. Kelompok imigran inilah yang merupakan *pioneer* dari gelombang-gelombang imigran selanjutnya yang semakin memiliki alasan yang bergeser. Pergeseran tersebut adalah dari ketakutan pada politik pemerintahan revolusioner di Kuba saat itu, menjadi alasan ekonomi dan kesejahteraan. Hal tersebut mencerminkan dampak program revolusioner pemerintah Fidel Castro semakin bersifat regresif (Duany, 2017).

Pada awal gelombang imigran dimulai tidak ada yang dapat memprediksi masa depan rezim pemerintahan Fidel Castro. Saat itu pemerintah Castro di Kuba sedang gencar melaksanakan hukum reformasi agraria dan beberapa langkah untuk mengambil alih perusahaan-perusahaan swasta bekas kepemilikan elit politik pemerintahan Batista, menjadi milik negara. Mengetahui hal tersebut jumlah imigran yang pergi meninggalkan Kuba semakin meningkat, terutama pada bekas tenaga kerja, teknisi, dan para profesional dari perusahaan-perusahaan tersebut. Dalam periode 3 tahun tercatat sebanyak 215.000 orang pergi meninggalkan Kuba.

Memburuknya hubungan diplomatik kedua negara pada tahun 1961, membuat para imigran Kuba yang ingin menuju ke AS harus mengajukan

---

<sup>3</sup> Disebut dengan *Golden Exile* karena sebagian besar imigran pada gelombang awal berasal dari strata menengah atas dari masyarakat Kuba. Imigran didominasi oleh para pekerja perkotaan, umur produktif, berpendidikan tinggi, dan berkulit putih. Sebagian besar dari mereka terlahir di kota-kota besar, terutama Havana. Alasan mereka melarikan diri adalah murni benar-benar karena mengungsi dari ketakutan akan dianiaya oleh pemerintah Fidel Castro (Duany, 2017)



permohonan izin menetap di konsulat AS di negara pihak ketiga. Hal ini merupakan cara yang cukup mahal dan merepotkan bagi para imigran. Selain itu sumber daya dari staf di kantor konsulat AS diluar negeri mulai mengeluhkan padatnya pelayanan terhadap pengajuan formulir dari para imigran. Jumlah staf yang melakukan pelayanan sangat terbatas untuk memberikan pelayanan terhadap para imigran Kuba yang membludak paska revolusi di negaranya. Hal ini memberikan beban tersendiri pada negara yang dimana kantor konsulat AS tersebut bertempat. Pada umumnya negara yang menjadi batu loncatan ini adalah Kanada dan Meksiko. Oleh karena itu, CAA diberlakukan untuk mengatasi kesukaran para imigran yang hendak masuk AS.

CAA juga merupakan jawaban dari klaim Fidel Castro pada tahun 1965. Dalam pernyataannya, Fidel Castro tidak memberikan hukuman atau konsekuensi bagi warga Kuba yang ingin melarikan diri keluar dari negara kepulauan itu. Dan segera setelah pernyataan itu, Presiden Lyndon Johnson menanggapinya dengan menandatangani kebijakan tersebut pada tahun berikutnya. Menurut *Harvard Law Review Association*, alasan utama kongres AS mengusulkan CAA adalah sebagai bentuk upaya untuk membuat tempat yang aman di AS bagi para anti-Castro dengan membuat administrasi yang mudah dan seminimal mungkin; dan mempercepat proses penyerapan tenaga kerja dari para pengungsi Kuba, serta untuk mencapai tujuan dalam konteks perang dingin dalam mendestabilisasi kediktatoran pemerintahan komunis di Kuba yang sekaligus menjadi ancaman terhadap keamanan nasional AS. Jadi dengan cara seperti itu, Kuba akan mengalami kondisi *brain drain*<sup>4</sup> yang akan mengganggu stabilitas pemerintah komunis Castro (Brown, 2015).

---

<sup>4</sup> *Brain drain* merupakan keadaan negara dimana terjadi emigrasi besar-besaran didalam masyarakatnya. Mayoritas pelaku emigrasi tersebut adalah kaum dengan keterampilan teknis dan pengetahuan yang cukup mumpuni. Biasanya hal ini disebabkan oleh konflik, kurangnya kesempatan, ketidakstabilan politik, atau resiko lain yang terjadi di negaranya (Irvani, 2011). Kemudian hal ini akan memunculkan krisis sumber daya manusia yang potensial di negara tersebut.

Dibawah CAA ini para imigran Kuba benar-benar diberikan kemudahan untuk mendapatkan restu menetap dari pemerintah AS. Berbeda dengan para imigran yang berasal dari negara lain, imigran Kuba dapat memasuki AS tanpa menggunakan visa. Imigran negara lain harus mempunyai visa yang didapatkan dari kantor konsulat AS di luar negara pihak ketiga. Selanjutnya pemeriksaan kelayakan imigran akan dilakukan pada saat di negara dimana terletak konsulat AS tersebut, dan yang kedua di AS itu sendiri. Dan apabila imigran negara lain masuk ke AS tertangkap tidak memiliki visa, dia akan diusir dari AS dan dilarang untuk masuk kembali dengan jangka waktu selama 10 tahun. Hal ini berbeda dengan orang-orang Kuba. Mereka dibebaskan dari kepemilikan visa dan hanya membutuhkan waktu tunggu selama 1 tahun untuk menerbitkan pengakuan kewarganegaraan.

Dalam CAA seluruh imigran yang berkewarganegaraan Kuba dapat mengklaim dirinya sebagai pengungsi dan diijinkan menetap permanen setelah kehadirannya selama 1 tahun. Sehingga setiap warga Kuba yang berada di AS seakan-akan dinaturalisasi secara otomatis. Dengan begitu mereka terhindar dari sistem visa dan kuota yang kompleks. Mereka mendapatkan pintu masuk AS yang terbuka lebar melalui CAA dengan klaim penganiayaan dari pemerintah Kuba yang tak terbantahkan. Berbeda dengan para pengungsi lain yang perlu membuktikan klaim suakanya secara intensif.

Warga Kuba hanya membutuhkan kewarganegaraan Kuba untuk mendapatkan izin pemerintah AS. Pada ketetapan kebijakan tersebut secara asli tertulis:

*“The status of any alien who is native or citizen of Cuba and who has been inspected and admitted or paroled into the United States subsequent to January 1, 1959, and has been physically present in the United States for at least one year, may be adjusted by the Attorney General to that of an alien lawfully admitted for permanent resident... The Provisions of the Act shall be applicable to the spouse and child of any alien describe in this subsection, regardless of their citizenship and place of birth” (CAA, 1966)*

Jadi dengan begitu tidak hanya individu yang mengklaim dirinya sebagai pengungsi yang diijinkan untuk masuk dan menetap setelah rentang waktu yang ditentukan. Namun juga anak-anak dan pasangan mereka akan serta merta mendapatkan hak yang sama.

Tepat setelah pemberlakuan CAA oleh presiden Lyndon B., sekitar 93.000 imigran Kuba dapat menetap di wilayah Miami, Florida. Berdasarkan dari ribuan imigran tersebut, *Department of Health, Education, and Welfare* AS menemukan bahwa orang-orang Kuba yang tersebar di AS dianggap kooperatif dan layak untuk mendapatkan segala hal dan bantuan dari pemerintah. Hal ini dikarenakan orang-orang Kuba dapat melakukan penyesuaian yang sangat baik terhadap masyarakat AS. *Track record* pekerjaan mereka yang cukup baik membuat para pengusaha mencari mereka untuk dipekerjakan (Arteaga, 2008).

## **2.2 Resolusi Krisis Imigran Kuba melalui *Wet foot, dry foot policy*.**

Seiring berjalannya waktu arus imigran Kuba yang mengalir masuk ke AS terus terjadi. Terutama ketika kebijakan CAA mulai diterapkan oleh pemerintah presiden Lyndon B. Johnson yang seakan semakin mengundang orang-orang Kuba untuk pergi meninggalkan negaranya dan menuju ke AS. Dengan persyaratan yang mudah hanya dengan menghadirkan diri selama 1 tahun di AS dan walaupun tanpa memiliki visa untuk mendapatkan menjadikan status mereka menjadi penduduk tetap AS membuat daya tarik tersendiri bagi orang Kuba yang mulai merasakan regresivitas dari pemerintahan revolusionis Fidel Castro.

Daya tarik kebijakan CAA melanjutkan gelombang-gelombang imigran untuk terus bepergian ke AS dan menimbulkan krisis<sup>5</sup>. Oleh karena itu pemerintah

---

<sup>5</sup> Krisis disini diartikan sebagai suatu keadaan yang kelam dan membahayakan, dan pada saat itu keputusan harus segera diambil (KBBI online, 2018). Krisis imigrasi adalah keadaan ketika imigrasi yang terjadi pada suatu negara dapat menimbulkan kondisi yang genting dan membahayakan suatu pihak. Disini peran negara harus membuat kebijakan untuk mengatasi krisis yang terjadi. Aliran imigran Kuba dianggap sebagai sebuah krisis ketika pemerintah AS perlu memberlakukan kebijakan khusus bagi mereka. Krisis ini dialami oleh Kuba ketika mereka terus kehilangan sumber daya manusianya dan bagi AS hal ini mulai menjadi masalah ketika imigran tidak lagi datang untuk

AS perlu melakukan tindakan untuk mengatasi krisis imigran Kuba tersebut. Krisis yang timbul juga merupakan dampak dari perubahan *image* dari para imigran Kuba yang mengalami perubahan dibandingkan awal CAA diberlakukan.

Para imigran yang berasal dari Kuba selama tahun 1960an dikenal sebagai orang-orang yang berkualitas dan berkompeten di AS. Karena pada tahun tersebut imigran didominasi oleh para pekerja teknis, profesional dan berpendidikan tinggi. Namun, memasuki di tahun 1980 *image* imigran Kuba yang diketahui selama itu telah berubah cukup radikal.

Pada bulan April tahun 1980, orang-orang Kuba yang sedang berupaya untuk mencari perlindungan politik dibukakan pintu untuk pergi dari Kuba oleh pemimpin pemerintahan, Fidel Castro. Sebelumnya mereka dikumpulkan di kedutaan besar Peru untuk Kuba. Disaat yang sama, melalui pelabuhan Mariel orang-orang Kuba datang dari AS. Mereka kembali ke Kuba untuk menjemput keluarga dan kerabat mereka untuk diajak serta kembali ke AS. Para kerabat dan keluarga yang mereka bawa serta kembali ke AS bertujuan untuk menuju kepada peluang ekonomi yang lebih baik.

Tahun 1980 merupakan waktu dimana perubahan *image* imigran Kuba berubah menjadi buruk. Pada tahun tersebut pemerintah AS menerima imigran yang *low quality* dan memang dibuang oleh pemerintah Kuba. Imigran yang menyeberang dan masuk ke AS pada tahun 1980-an lebih dikenal dengan nama *marielitos* karena mereka meninggalkan Kuba melalui pelabuhan Mariel. *Marielitos* mendapatkan konotasi negatif ditengah masyarakat AS, terutama di kalangan pers. Imigran yang didominasi *escoria* membuat pemerintah AS segera mencari solusi untuk menekan aliran imigran dari Kuba tersebut.

Beberapa tahun kemudian setelah gelombang *marielitos* sempat surut, arus imigran kembali meningkat pada tahun-tahun berikutnya. Pada tahun 1990an angka imigran kembali meningkat. Hal tersebut disebabkan karena Fidel Castro melalui

---

kebutuhan perlindungan politik namun sebagai mencari kesempatan memperbaiki keadaan hidup dan ekonomi mereka.

Petugas Penjaga Pantai pemerintah Kuba, kembali mengumumkan pemberhentian penegakan hukuman bagi para masyarakat Kuba yang kabur dari negara tersebut. Pemberhentian penegakan hukuman bagi warga yang kabur meninggalkan negara Kuba, direspon secara agresif oleh lebih dari 30.000 warga Kuba. Wilayah pesisir Florida, AS, menjadi penuh sesak oleh para imigran Kuba yang berharap mendapatkan hidup yang lebih baik dengan pergi meninggalkan tanah airnya ke AS. Akhirnya pada bulan September tahun 1994, *Cuban Migration Accord*<sup>6</sup> menjadi hasil dari kesepakatan pemerintah AS dan Kuba untuk menormalkan arus migrasi kedua negara. Kesepakatan tersebut terbentuk melalui *joint statement* yang dilakukan oleh kedua negara dengan tujuan menormalkan arus migrasi yang terjadi.

#### 2.2.1 Politik Fidel Castro terhadap *Cuban Adjustment Act* 1966

Gelombang imigran yang lebih dikenal dengan nama *the mariel boatlift* terjadi pada tahun 1980. Para warga Kuba berkumpul di Kedutaan Peru untuk negara Kuba melalui arahan Fidel Castro. Para warga Kuba yang berkumpul adalah mereka yang ingin meninggalkan Kuba dengan alasan mencari suaka politik ke negara lain, terutama AS. Tercatat sekitar 10.000 pria, wanita, dan anak-anak merespon dengan cepat arahan dari pemimpin pemerintah komunis tersebut. Dan Fidel Castro akhirnya membuka pelabuhan di Kuba, dan menimbulkan eksodus imigran Kuba ke AS.

“*Freedom Flotilla*” tahun 1980 merupakan dimana orang-orang buangan Kuba yang berada di AS, melakukan perjalanan menggunakan kapal untuk kembali menuju ke Kuba melalui pelabuhan Mariel. Mereka berlayar ke Kuba dengan tujuan untuk menjemput keluarga mereka. Lebih dari 16.000 imigran berhasil tiba dalam satu minggu. Dalam satu periode 159 hari hingga bulan September 1980, fenomena *freedom flotilla* berhasil membawa sekitar 125.000 imigran Kuba untuk melarikan

---

<sup>6</sup> *Cuban Migration Accords* diberlakukan dengan maksud untuk mempromosikan imigrasi yang lebih aman, legal dan teratur sebagai alternatif dari migrasi yang ilegal. Namun pada prakteknya kebijakan ini bersifat bertentangan dengan awal CAA 1966 diberlakukan, karena kebijakan yang seolah memperbarui aturan pada imigran Kuba ini membuat semakin sulit para imigran untuk memasuki AS secara ilegal.

diri menuju ke AS. Mereka yang dijemput menuju ke AS lebih banyak daripada yang menjemput mereka ke Kuba.

Jumlah imigran yang pergi meninggalkan Kuba mencapai lebih dari tujuh kali lipat daripada imigran yang datang dari AS merupakan hal yang disengaja oleh Fidel Castro. Dia mengikutsertakan para *escoria* kedalam arus imigran yang mengalir ke AS pada periode ini. Langkah ini dilakukan oleh Fidel Castro dengan tujuan untuk mengurangi tingkat hambatan negara dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Dengan ikutnya para ‘sampah masyarakat’ tersebut membuat pemerintahan Fidel dapat membuang beban negara.

Arus imigrasi besar-besaran pada waktu tersebut membuat pemerintah AS dibawah Jimmy Carter harus mengambil tindakan. Perahu yang digunakan untuk membawa para imigran menuju ke AS diperintahkan untuk dihentikan dan disita oleh penjaga pantai AS. Namun keberadaan orang-orang Kuba di AS pada periode ini tetap mendapatkan perlakuan yang sama dengan gelombang imigran yang terjadi pada tahun 1960-an. Kebijakan *Open Hearts and Open Arms*<sup>7</sup> dari pemerintahan Carter melalui CAA 1966 memungkinkan para imigran mendapatkan perlindungan dari penganiayaan politik dari negaranya (Arteaga, 2008). Hal tersebut berpotensi mengundang calon imigran lain yang belum berhasil datang ke tanah AS. *The mariel boatlift* tahun 1980 yang menciptakan sebuah ketraumaan bagi kedua negara, membuat pintu migrasi ditutup segera setelahnya.

Pada tahun 1990 negara Kuba mengalami kondisi ekonomi yang cukup memprihatinkan. Uni Soviet yang merupakan negara utama pemberi bantuan terhadap Kuba runtuh atas kekalahannya terhadap kapitalisme<sup>8</sup>. Pasokan listrik,

---

<sup>7</sup> Presiden AS Jimmy Carter menyatakan komitmennya dalam sebuah pidato yang berbunyi “*We, as a nation, have always had our arms open to receiving refugees in accordance with American law. We will continue to provide an open heart and open arms to refugees seeking freedom from communist domination and from economic deprivation, brought about primarily by Fidel Castro and his government*”. Pernyataan Presiden Carter tersebut ditujukan kepada para warga Kuba yang dapat diterima dan menemukan tempat aman di AS dari kondisi kelam pemerintah komunis Fidel Castro pada saat itu.

<sup>8</sup> Menurut Gerhard Simon, ahli dari Universitas Köln, Eropa Timur, kompetisi antara sistem komunis dan kapitalis memiliki peran besar dalam keruntuhan Uni Soviet. Kekalahan dari segi ekonomi atas

jatah makanan dan transportasi mengalami kelangkaan di Kuba. Kondisi ekonomi yang semakin melemah memaksa Fidel Castro untuk mengambil langkah untuk menyelamatkan pemerintahan komunisnya. Dia mulai membuka pintu ekonomi negaranya untuk perdagangan dengan pihak asing. Selain itu, penggunaan dolar diperkenalkan kembali di dalam negaranya.

Upaya Fidel Castro untuk meliberalisasi negara komunisnya tersebut masih belum mampu mendongkrak kondisi negaranya. Hal ini mengakibatkan para warga Kuba harus mencari kehidupan yang lebih baik dengan cara meninggalkan Kuba yang sedang dilanda kegagalan ekonomi. Seperti tahun-tahun sebelumnya AS menjadi negara tujuan utama dari para warga Kuba.

Jumlah imigran Kuba menuju ke AS yang sempat mengalami penurunan meningkat kembali pada tahun 1990-an. Jumlah penyelamatan imigran yang nekat untuk menyeberangi selat Florida tercatat sejumlah 2.203 pada tahun 1991. Pada tahun 1993 jumlah tersebut meningkat menjadi 3.656. Memasuki tahun 1994, terhitung semenjak meningkatnya kembali jumlah imigran Kuba menuju ke AS kurang lebih tercatat sejumlah 37.000 imigran berhasil diselamatkan di laut.

Imigran Kuba yang datang ke AS pada tahun 1990-an serupa dengan imigran yang datang pada tahun 1980-an (*the mariel boatlift*). Mereka berusaha datang ke tanah AS menggunakan kendaraan air yang tidak aman, misalnya ban dalam, *box*, papan kayu, atau kendaraan darurat apapun yang dapat mengambang di permukaan air dan membawa mereka ke tempat tujuan. Mereka merupakan saksi dari pemerintahan revolusi komunis yang mengalami kegagalan ekonomi selama beberapa decade. Mereka akhirnya putus asa dan memutuskan untuk melarikan diri ke luar negeri.

Imigran di tahun 1990-an didominasi oleh masyarakat Kuba yang tergolong dalam ekonomi rendah dan para pembangkang pemerintah komunis Kuba. Pembukaan pelabuhan di tepi Havana merupakan penyebab awal dari gelombang

---

Barat, kebebasan individu, dan pesona Golden West juga ikut memberikan kontribusi dalam menjatuhkan Uni Soviet (Goncharenko, 2011).

imigran tersebut. Mereka membajak kapal milik pemerintahan untuk digunakan pergi ke AS, dan pemerintah Kuba mulai menindak para pelaku. Penindakan hukum ini menimbulkan kerusuhan politik yang terjadi pada tahun 1994.

Masa yang tergabung dalam kerusuhan berkumpul di pantai tepi Havana di wilayah perhotelan. Mereka berusaha melakukan pembajakan kapal untuk digunakan melarikan diri dari Kuba. Melihat kerusuhan yang terjadi, Fidel menyatakan akan menghentikan penindakan hukum terhadap para warga yang kabur dari negaranya. Pernyataan ini diumumkan dan diimplementasikan melalui *Coast Guard* Kuba. Keputusan tersebut diambil dengan tujuan sama seperti tahun 1980, yakni untuk mengurangi tekanan dari oposisi dan AS menerima konsekuensinya tersebut (Brown, 2015).

### 2.2.2 *Wet foot, dry foot* sebagai Resolusi Krisis Imigran

Uni Soviet yang runtuh pada tahun 1991 (BBC, 2016) menandai kekalahan komunisme atas kapitalisme. Uni Soviet yang merupakan pondasi ekonomi Kuba, memaksa Kuba untuk membuka diri pada pasar bebas. Kekuatan ekspor gula negara Kuba yang turun drastis mempengaruhi pula anjloknya daya impor negara tersebut hingga mencapai 76 persen dalam satu tahun. Pada saat itu Fidel Castro memproklamkan secara resmi kondisi Kuba yang memasuki *special period in peacetime*<sup>9</sup>

Pada bulan Agustus tahun 1994, kondisi *special period in peacetime* tersebut mulai menggerogoti anggaran negara untuk warga Kuba. Kemudian hal tersebut mulai memunculkan dampak di dalam masyarakat Kuba sendiri. Jumlah warga Kuba yang berusaha untuk pergi meninggalkan negara kepulauan itu mulai meningkat. Sebagian besar dari mereka bermigrasi menuju negara AS. Para

---

<sup>9</sup> *Special periode in peacetime* adalah keadaan Kuba pada saat Uni Soviet mengalami keruntuhan. Uni Soviet yang merupakan kekuatan ekonomi utama sudah tidak dapat lagi menyokong Kuba. Havana mulai mengenakan mekanisme pasar bebas, pemulihan kepemilikan pribadi, dan mengadopsi perbedaan pendapatan eksplisit yang didasarkan pada nilai pasar (Perez, 2017). Kuba juga melakukan tandatangan kontrak atas usaha pariwisata dengan negara-negara Uni Eropa untuk mendapatkan mata uang asing sebagai sumber pendapatan negara (Cubahistory, 2017)



*balseros* mulai menunjukkan kenaikan jumlah yang cukup signifikan merujuk pada penghitungan jumlah mereka yang ditangkap oleh petugas penjaga pantai AS. Tercatat sekitar 2.203 pada tahun 1991 dan jumlahnya melonjak pada angka 3.656 pada tahun 1993.

Tahun 1994 negara Kuba dipenuhi dengan insiden protes dari para warganya yang disertai dengan kekerasan. Beberapa dari para warga yang melakukan protes disebabkan keinginannya untuk melarikan diri dari Kuba harus menganut pada legislasi yang menyebabkan konsekuensi apabila dilanggar. Petugas berwenang negara Kuba terpaksa harus menembak dan menyebabkan terbunuhnya seorang warganya yang berusaha melarikan diri dari negara Kuba. Beberapa insiden pembajakan kapal laut yang digunakan untuk meninggalkan negara Kuba harus menyebabkan pula terbunuhnya 37 warga dan 2 petugas berwenang. Puncaknya terjadi pada awal bulan Agustus, ketika kerusuhan ekonomi dan pangan meletus di ibukota Havana setelah kerumunan pemrotes yang tidak dapat diatur dibubarkan secara paksa oleh polisi.

Dua minggu pertama pada bulan Agustus tahun 1994, jumlah imigran yang diselamatkan oleh petugas penjaga pantai AS tercatat sebanyak 21.000 orang. Para *balseros* ini menggunakan alat seadanya yang dapat mengapung untuk menuju ke daratan AS. Hal ini disimpulkan oleh Fidel Castro melalui pidatonya pada pertengahan bulan, bahwasannya maraknya migrasi ilegal yang dilakukan warga Kuba adalah sebuah kesalahan AS. Dalam pidatonya, Fidel Castro menyelipkan ancaman bahwa apabila AS tidak mau bekerja sama dengan Kuba untuk menghentikan kapal-kapal yang dibajak oleh para imigran untuk melarikan diri, maka Fidel akan membiarkan warganya dengan bebas untuk pergi dan masuk ke AS. Namun ancaman tersebut tidak direspon oleh pihak AS dan imigran Kuba terus berdatangan ke AS sebagai konsekuensinya.

Presiden AS Bill Clinton memberikan reaksi atas banyaknya warga Kuba yang berbondong-bondong berdatangan ke negaranya dengan memerintahkan petugas penjaga pantai untuk mencegat imigran Kuba yang sedang 'berlayar' menuju AS. Perintah ini dilanjutkan dengan menolak imigran Kuba pada saat

berada pada jalur laut dalam perjalanannya menuju ke AS. Imigran Kuba yang ditangkap tersebut akan dikirimkan ke pangkalan Angkatan Laut AS di wilayah Teluk Guantanamo dan mereka kehilangan kesempatan untuk memasuki AS.

Dalam waktu yang tidak lama jumlah imigran Kuba yang ditangkap sebanyak 33.000 orang telah memenuhi pangkalan Angkatan Laut AS di Guantanamo. Krisis imigran Kuba ini mengharuskan kepada kedua pemerintahan AS dan Kuba untuk melakukan diskusi yang serius. Diskusi ini merupakan yang pertama kalinya pada satu generasi yang menghasilkan kesepakatan sederhana yang ditandatangani pada tanggal 9 September 1994.

Kesepakatan tersebut merupakan bentuk legal dari perintah Presiden Clinton sebelumnya yang dimasukkan kedalam kebijakan *wet foot, dry foot*, dengan mencegah imigran Kuba yang ditangkap di laut untuk memasuki AS, namun tetap membiarkan imigran Kuba lain yang datang melalui jalur darat. Meskipun begitu terdapat beberapa imigran Kuba yang lolos dari pengawasan dan penangkapan di jalur laut dan berhasil mencapai tanah kering AS. Selain itu AS juga akan menyetujui dan mengakui 20.000 warga Kuba untuk mendapatkan hak istimewa mereka. Bagi imigran yang tertangkap di laut kemudian akan dikirimkan ke negara pihak ketiga sebagai *safe haven*. Kebijakan ini bertujuan sebagai bentuk dukungan persuasif terhadap imigrasi yang aman, legal dan tertib ke AS karena jalur laut yang tidak legal dapat membahayakan.

Masa depan 33.000 imigran Kuba yang tertangkap di laut dan ditempatkan di Guantanamo memberikan dilema tersendiri bagi kedua negara. Hal ini mengundang kedua negara untuk melakukan diskusi lanjutan untuk mencari solusi bagi para imigran tersebut, dan pada tanggal 2 Mei 1995 kesepakatan ditandatangani oleh kedua pihak. Kesepakatan ini mengakui dan membawa sebagian besar imigran yang tertangkap ke AS dan mengganti penempatan imigran tertangkap di *safe heavens* menjadi ke negara asal mereka, yakni Kuba. Kesepakatan ini menyelesaikan perundingan antar kedua negara dan melahirkan kebijakan baru yakni *wet foot, dry foot* bagi CAA sesuai dengan teknik penerimaan imigran Kuba ke AS di lapangan.

Kebijakan *wet foot, dry foot* yang dilahirkan oleh administrasi presiden Clinton dimulai pada 1994 dan diformalkan pada tahun 1995. Untuk pertama kalinya semenjak Fidel Castro berkuasa, imigran Kuba yang menuju ke AS akan dikirimkan kembali secara paksa ke negara mereka. Pemulangan para imigran ini diyakini dapat menciptakan keraguan calon imigran lain yang akan mempertaruhkan dalam sebuah rakit untuk mencapai tanah kering AS (Barrios, 2011).

Secara garis besar kebijakan imigrasi khusus ini dibuat untuk menanggulangi krisis imigran Kuba dan menekan jumlah imigran yang masuk ke AS. Selain itu kebijakan tersebut merupakan bentuk promosi terhadap tindak imigrasi yang aman, legal, dan teratur antara AS dan Kuba. Kebijakan tersebut berisi kesepakatan bahwa para imigran Kuba yang tertangkap dan diamankan di Teluk Guantanamo dibebaskan dan diloloskan untuk masuk ke AS. Pembebasan para imigran tersebut membawa sebanyak lebih dari lima ribu imigran Kuba mendapat izin masuk AS dan memanfaatkan CAA. Kesepakatan ini dilakukan dengan dasar kemanusiaan.

*Cuban Migration Accord* juga mengharuskan *U.S. Coast Guard* menghalau dan menangkap para imigran Kuba yang sedang berlayar menuju ke AS, termasuk mereka yang berupaya masuk ke pangkalan militer AS di Teluk Guantanamo. Para imigran yang tertangkap selanjutnya akan dikirim kembali ke Kuba. Sebagai gantinya, pemerintah Kuba harus menjamin bahwa para imigran yang dideportasi tidak akan mendapatkan hukuman sebagai konsekwensi mereka dalam melakukan perjalanan ilegal meninggalkan Kuba tersebut. Hal tersebut diharapkan akan dapat menekan angka imigran Kuba dalam melakukan perjalanan yang berbahaya untuk menuju ke AS, dan mengurus izin sebagaimana mestinya di kantor urusan kepentingan AS di Havana (Clinton, 1995).

### **BAB 3. DINAMIKA KRISIS IMIGRAN KUBA TERHADAP AMERIKA SERIKAT**

AS dan Kuba sama-sama yang terletak di Benua Amerika. Secara geografis kedua negara ini dapat dikatakan cukup dekat, karena tidak ada negara lain yang menghalangi di antara keduanya. AS dan Kuba negara hanya dipisahkan oleh selat Florida dengan jarak 90 mil. Hubungan antara AS dan Kuba telah terjalin semenjak abad ke 19. Banyak sekali gejolak pasang surut diantara keduanya selama menjadi negara yang bertetangga.

Hubungan kedua negara ini terasa semakin jauh karena terdapat perbedaan yang cukup mencolok pada ideologi negara masing-masing. Perbedaan ini memberikan kontribusi besar terhadap dinamika hubungan bilateral antar kedua negara. Salah satu dinamika ini adalah fenomena krisis imigrasi, ketika masyarakat Kuba berbondong-bondong pergi menuju AS karena ketakutan mereka akan ancaman pemerintah komunis Fidel Castro.

Krisis imigran Kuba menuju ke AS dapat dibagi menjadi 5 gelombang utama semenjak revolusi komunis dilakukan oleh Fidel Castro. Gelombang-gelombang pengungsi ini adalah *the historical exiles*, *freedom flights*, *the mariel boatlift*, *the balseros crisis*, dan *the post-soviet exodus* yang masih terjadi beberapa tahun sebelum penelitian ini dimulai. Gelombang pengungsi awal merupakan warga Kuba yang merupakan para pejabat dan elit di masa Fulgencio Batista yang pekat dengan pengaruh AS. Namun beberapa gelombang pengungsi terakhir setelah tahun 1980 adalah warga Kuba yang merupakan korban kemiskinan dan krisis ekonomi yang dialami oleh Kuba (Krikorian, 2016).

Krisis ekonomi membuat para warga Kuba terpaksa mencari kehidupan yang lebih baik dengan melarikan diri ke negara lain. AS secara otomatis menjadi tujuan utama para imigran Kuba karena secara geografis AS adalah negara besar yang cukup dekat dengan Kuba. Selain itu kebijakan dalam CAA yang diberlakukan pemerintah AS untuk menampung dan melindungi warga Kuba dari ancaman pemerintah komunis menjadi alasan imigran Kuba berbondong-bondong menuju ke

AS. Kebijakan ini seolah memposisikan warga Kuba menjadi imigran favorit yang masuk ke AS.

Status warga Kuba sebagai imigran favorit AS ternyata tidak berlangsung lama saat Barrack Obama menjadi presiden AS. Keputusan presiden Obama untuk menormalkan hubungan antara AS dan Kuba berbuntut berakhirnya kebijakan imigrasi khusus imigran Kuba yang telah berlaku selama setengah abad tersebut. Hal tersebut membuat warga Kuba yang datang ke AS akan diperlakukan sama dengan imigran dari negara lain.

Pada bab ini akan dijabarkan dinamika krisis imigran Kuba ke AS paska revolusi komunis oleh Fidel Castro hingga AS harus mengakhiri kebijakan khusus imigran Kuba.

### **3.1 Gelombang Imigran Paska Revolusi Komunis Kuba**

Revolusi yang dipimpin oleh Fidel Castro membalikkan keadaan Kuba yang sebelumnya merupakan surga hedonisme para elit AS dibawah Fulgencio Batista. Namun revolusi itu pula yang menendangi warganya sendiri untuk keluar dari Kuba dan terpaksa mengungsi ke AS. Jutaan warga Kuba membanjiri kawasan pantai selatan AS dan menjadikan Kuba sebagai negara pengirim imigran teratas kepada negara tetangganya di utara, dan memang sudah sejak awal AS menjadi tujuan favorit warga Kuba yang melarikan diri dari pemerintahan Fidel Castro.

Imigrasi yang berkelanjutan paska revolusi komunisme Kuba tidak hanya disebabkan oleh kondisi politik dan ekonomi yang tidak menentu di Kuba. Namun faktor lain yang memicu terjadinya eksodus warga Kuba adalah kebijakan khusus imigran Kuba yang diberlakukan oleh pemerintahan AS, CAA. Kebijakan ini seakan menjadi magnet yang menarik warga Kuba untuk meninggalkan Kuba pada masa Perang Dingin.

### 3.1.1 *The Historical Exiles (1959)*

Gelombang imigran yang mengawali pada paska revolusi ini sering juga disebut dengan *Golden Exile*, atau membuang aset berharga. Membuang disini maksudnya adalah para warga Kuba yang pergi keluar negaranya dan aset berharga bermaksud menggambarkan kualitas dari para warga tersebut. Para imigran pada gelombang awal ini memang didominasi oleh warga Kuba yang berasal dari strata menengah keatas. Mereka adalah para pekerja di wilayah perkotaan, berumur produktif, berpendidikan tinggi, dan berkulit putih. Mereka terlahir di kota-kota besar di negara Kuba, terutama Havana.

Gelombang ini terdiri dari orang-orang yang takut pada ancaman intimidasi dengan alasan politik dan agama dari pemerintah revolusioner. Pada saat gelombang ini berlangsung, tercatat sekitar 1.600 hingga 1.700 warga Kuba yang datang ke daratan AS setiap minggunya. Mereka yang pergi ke AS umumnya menggunakan jalur udara melalui maskapai komersial. Menurut pengakuan dari pemerintah AS sejumlah 248.100 warga Kuba datang ke AS pada periode gelombang pengungsi ini, termasuk didalamnya adalah *Operation Pedro Pan*<sup>10</sup> bulan Desember 1960 dan Oktober 1962.

Kedutaan besar AS untuk Kuba dan Konsulat di Santiago masih mengeluarkan visa reguler untuk warga yang ingin melakukan imigrasi hingga pada tanggal 3 Januari 1961. Saat tersebut adalah ketika AS memutuskan hubungan diplomatiknya dengan Kuba. Setelah pecahnya hubungan antara kedua negara tersebut, AS masih memberikan keringanan dalam urusan visa bagi warga Kuba yang ingin berimigrasi. Hal tersebut dilakukan AS dengan berlandaskan alasan kemanusiaan. Saat imigran Kuba di AS, mereka dapat mengajukan permohonan

---

<sup>10</sup> Sekitar 14.000 ribuan anak dibawah usia 16 tahun direlakan oleh orang tuanya untuk dikirim ke AS untuk menghindari penindasan dari pemerintahan komunis Fidel Castro. Saat itu kondisi sekolah-sekolah tidak kondusif bagi perkembangan anak menurut orang tua mereka. Anak-anak tersebut mayoritas dikirim ke Miami tanpa didampingi dan akan tinggal bersama sanak saudara mereka sesampainya disana. Sekolah di Kuba telah di eksploitasi oleh kepentingan pemerintahan, misalnya penutupan sekolah Katolik, untuk membentuk pemuda berideologi komunis, mendaftarkan mereka ke kamp militer dan mengirim anak-anak tersebut untuk mengikuti studi peternakan kolektif di Uni Soviet atau negara-negara lain yang masih dalam jaringannya.

pembebasan bersyarat dan mendapatkan status pengungsi. Status tersebut didapatkan setelah mereka mengklaim diri telah lolos dari penindasan pemerintah komunis Kuba. Para imigran Kuba yang berada di AS sebagian besar menetap di wilayah Miami, tempat mereka berlabuh ketika masuk AS.

Krisis misil Kuba yang terjadi pada 1962 membuat perjalanan komersil yang menghubungkan Kuba dengan AS menjadi terganggu. Hal tersebut menyebabkan imigran harus menggunakan jalur darurat untuk mencapai daratan AS. Para imigran ini terpaksa menggunakan barang-barang yang dapat mengapung di air, kebanyakan ban dalam untuk meninggalkan negaranya. Tercatat sekitar 6.700 warga Kuba berhasil menyeberangi Selat Florida dengan menggunakan alat seadanya. AS juga mengklaim sekitar 55.900 warga Kuba masuk melalui negara lain, seperti Meksiko dan Spanyol.

Pada tanggal 10 Oktober 1965 pelabuhan Camarioca di Matanzas bagian utara dibuka oleh pemerintah Kuba. Pembukaan pelabuhan ini memungkinkan terjadinya gelombang kedua imigran Kuba. Dengan pembukaan pelabuhan tersebut warga Kuba segera meninggalkan Kuba sebelum akhirnya ditutup kembali pada 15 November setelahnya. Dari pembukaan pelabuhan ini sekitar 4.500 warga Kuba pergi meninggalkan negara kepulauan tersebut. Pembukaan pelabuhan oleh pemerintah Kuba berarti mengizinkan warganya untuk pergi dari Kuba tanpa konsekuensi yang harus ditanggung imigran. Pemerintah Kuba membuka jalur keluar negaranya dengan tujuan untuk membuang para pemberontak politik dan kelebihan tenaga kerja dalam negeri. Seringkali AS adalah negara yang akhirnya menerima konsekuensi dari tindakan pemerintah Kuba tersebut.

### 3.1.2 *Fredoom Flights* (1965)

Pembukaan pelabuhan Camarioca, Kuba, oleh Fidel Castro menciptakan terjadinya gelombang migrasi yang kedua. Pembukaan pelabuhan ini menciptakan ribuan warga Kuba yang berada di AS kembali ke Kuba untuk menjemput keluarga mereka. Namun tidak lama kemudian AS segera menghentikan lalu lintas kapal

yang menuju ke Camarioca. Tidak lama setelah penutupan tersebut, AS dan Kuba melakukan negosiasi terkait dengan gelombang imigran ini. Negosiasi tersebut menghasilkan *air bridge* yang menghubungkan kedua negara melalui Varadero di Kuba dan Miami, AS.

Hasil negosiasi yang tertuang pada *memorandum of understanding* antara AS dan Kuba menciptakan jalur udara yang membawa para imigran Kuba menuju ke AS, berlaku mulai dari 1 Desember 1965 hingga 6 April 1973. Kesepakatan ini terkenal dengan istilah *Freedom Flights* yang pada prakteknya dilakukan dua kali penerbangan dalam sehari. Pemerintah AS menanggung seluruh biaya penerbangan yang membawa sekitar 3.000 hingga 4.000 imigran Kuba per bulannya. Program ini memberikan prioritas terhadap saudara dari orang-orang Kuba yang berada di AS dan ingin berkumpul kembali dengan keluarganya. Dari satu periode tersebut sebanyak 260.600 imigran Kuba dapat dihantarkan dengan selamat ke AS.

Pada gelombang *freedom flights*, para imigran semakin menggambarkan kondisi warga Kuba pada saat itu. Para imigran terdiri dari para pekerja kerah biru, tenaga terampil maupun semi terampil, pekerja kasar, dan petani kecil. Dari jenis populasi imigran yang dominan dapat disimpulkan bahwa revolusi Kuba telah berjalan secara lebih luas ke seluruh lapisan masyarakat selama itu. Para imigran yang datang melalui penerbangan gratis ini menetap di wilayah Miami, Hialeah, dan kota-kota lain yang terletak di Florida bagian selatan, seperti para imigran sebelumnya.

### 3.1.3 *The Mariel Boatlift* (1980)

Gelombang ketiga atau yang dikenal dengan nama *mariel boatlift* ini terjadi di antara 20 April hingga 26 September tahun 1980. Para imigran pergi meninggalkan Kuba melalui pelabuhan Mariel dan menyeberang hingga masuk ke AS melalui Key West, Florida. Pada tahun sebelumnya, 1979, lebih dari 100.000 orang Kuba yang menetap di AS kembali ke Kuba untuk menjemput dan membawa sanak saudaranya kepada peluang ekonomi di luar negeri. Dan pada bulan April



tahun 1980 tercatat sekitar 10.800 warga Kuba bermigrasi, yang sesaat sebelumnya mereka berkumpul di kedutaan besar Peru untuk Kuba (Duany, 2017).

Fidel Castro mengumpulkan warga Kuba yang ingin meninggalkan negaranya di kedutaan besar Peru dan membuka pelabuhan Mariel untuk membiarkan mereka dijemput oleh sanak saudaranya yang datang dari AS. Kapal Mariel membawa total hampir 124.800 warga Kuba menuju ke Key West. Dalam proses penjemputan sanak saudara ini, pemerintah Kuba mengikutsertakan secara paksa orang-orang Kuba yang tidak memiliki hubungan apapun dengan mereka yang datang dari AS. Orang-orang Kuba yang dipaksa ikut untuk bermigrasi ke AS ini adalah para *escoria*.

Fidel Castro memiliki cara untuk mengurangi tingkat oposisi dan beban negara melalui emigrasi warganya tersebut. *Escoria* dianggap merugikan negara dan kontrarevolusi. Umumnya mereka adalah para narapidana dan penghuni rumah sakit jiwa. Tidak hanya itu saja, sebagian dari mereka yang ditendang pemerintah Kuba untuk ikut migrasi adalah para pelacur dan homoseksual yang ditolak oleh warga Kuba. Sebagian dari *escoria* ini dipenjarakan dengan alasan telah melanggar hukum *pelisgrosidad* Kuba, atau berperilaku berbahaya. Dengan begitu gelombang imigran Kuba telah membawa sampah masyarakat Kuba menuju ke AS.

Mengetahui komposisi imigran Kuba yang sedemikian rupa dengan cepat citra imigran Kuba berubah. Citra mereka yang sebelumnya adalah orang-orang berpotensi untuk menjadi sumber daya manusia berkualitas, mendadak suram. Citra negatif ini berasal dari sampah masyarakat yang ikut terbawa pada gelombang ini. Meskipun *escoria* pada periode ini hanya 10% dari keseluruhan, namun mereka berdampak buruk pada citra setiap imigran yang datang melalui Mariel, hingga istilah *marielitos* dikonotasikan sebagai hal yang negatif.

Tahun 1980 adalah waktu yang menjadi simbol untuk mengklasifikasi imigran Kuba yang menetap di AS. Mereka yang datang setelah tahun tersebut akan dengan segera menerima banyak cemoohan dari imigran pendahulu mereka di AS. Hal ini didukung oleh mayoritas imigran gelombang *mariel boatlift* merupakan

warga miskin di Kuba yang terdiri dari pekerja kasar, berpendidikan rendah dan sepelelimanya berkulit gelap. Kondisi imigran mulai tahun 1980 sangat berbeda dengan para imigran yang datang ke AS pada tahun 1960-an, dimana mayoritas mereka berpendidikan tinggi dan berkulit putih. Di mata publik Amerika gambaran orang berkulit hitam, miskin, kejahatan, masa lalu kriminal, dan keriuhan di kapal Mariel yang bobrok menggenangi diri para *marielitos*. (Brown, 2015).

#### 3.1.4 *The Balsero Crisis* (1994)

*Special period in peacetime* yang diumumkan oleh Fidel Castro mengawali gelombang ke empat dari arus imigran Kuba menuju ke AS. Pengumuman tersebut memberikan gambaran kondisi Kuba yang sedang mengalami kesulitan ekonomi. Kesulitan ekonomi di Kuba berlangsung setelah runtuhnya Uni Soviet pada tahun 1991. Uni Soviet merupakan pendukung utama finansial untuk Kuba, jadi keruntuhannya memiliki dampak yang besar bagi Kuba itu sendiri.

“Periode khusus di masa perdamaian” yang dinyatakan oleh Fidel Castro membawa konsekuensi bagi pemerintahan Kuba. Sebelumnya, pada paruh pertama tahun 1990an, Kuba mengalami resesi ekonomi yang mendalam dan mengakibatkan jatuhnya standar kehidupan masyarakat, meningkatkan ketegangan sosial, dan tuntutan reformasi politik yang selama ini belum terpenuhi. Kuba kehilangan sekitar 80% angka impornya, 80% angka ekspor dan produk domestik bruto juga turun sebesar 34%. Impor makanan dan obat-obatan sangat ditekan hingga dihentikan. Namun yang paling berdampak adalah ketika proses ekspor minyak ke Uni Soviet harus terhenti dengan bangkitnya Federasi Rusia yang menyatakan tidak ada niatan untuk meneruskan kerjasama minyak tersebut. Minyak bumi merupakan ekspor terbesar Kuba sebelum tahun 1990an.

Pemerintah Kuba mulai membuka diri bagi peluang ekonomi untuk dapat mengatasi kondisi ekonomi yang memburuk pada saat itu. Pemerintah Havana mulai menerapkan kembali mekanisme pasar bebas dengan melakukan kontrak usaha di bidang pariwisata dengan beberapa negara dari Uni Eropa (Cubanhistory,

2017). Selain itu beberapa badan usaha yang dikelola oleh pemerintah mulai dilakukan privatisasi. Pemerintah Kuba juga mengadopsi penentuan pendapatan eksplisit yang berdasarkan kepada nilai pasar (Perez, 2017). Dan mata uang dolar juga diperkenalkan kembali penggunaannya di dalam lingkup negara demi mengisi devisa negara.

Keadaan ekonomi yang buruk meningkatkan tekanan yang dilakukan oleh hampir seluruh lapisan masyarakat terhadap pemerintahan Kuba untuk segera bermigrasi keluar negeri. Pemerintah Kuba kembali memilih jalan emigrasi penduduknya untuk mengurangi tekanan tersebut dan membiarkan siapa saja yang ingin dan bisa meninggalkan pulau tersebut untuk melakukannya pada tanggal 12 Agustus 1994.

Tahun 1990-an merupakan waktu dimana arus imigran Kuba kembali meningkat ketika sebelumnya sempat surut setelah gelombang *mariel boatlift*. Antara tahun 1990 hingga 1994 jumlah warga kuba yang bermigrasi ke AS mencapai angka 61.200 orang, termasuk didalamnya sekitar 13.600 orang menggunakan rakit untuk menyeberangi Selat Florida. Hingga pada akhir bulan Agustus tahun 1994, penjaga pantai AS telah menyelamatkan 21.300 orang Kuba di dekat Pantai Florida. Sebutan *balsero* (arung jeram) yang menjadi krisis mulai dikenal setelah sejumlah 30.900 imigran terhitung pada tanggal 13 Agustus 1994, datang di AS menggunakan rakit.

Sejak diberlakukannya CAA, pemerintah AS menyambut warga Kuba sebagai pengungsi yang melarikan diri dari rezim Fidel Castro. Namun, pada pemerintahan Bill Clinton para *balseros crisis* menjadi sebuah ancaman keamanan nasional dan berpotensi menjadi bagian dari *marielitos* yang lain. Pada tanggal 19 Agustus 1994, Presiden Bill Clinton memerintahkan kepada seluruh penjaga pantai AS memindahkan para *balseros* ke pangkalan militer AS yang berada di Guantanamo dan Panama. Pada saat yang bersamaan, pemerintah Kuba masih berupaya meredam kerusuhan di pusat ibukota Havana dan berusaha mengakhiri krisis.

Keadaan AS dan Kuba yang masing-masing mengalami kondisi sulit tersendiri berujung pada negosiasi yang dilakukan dengan cepat dalam mengatasi arus krisis pada tanggal 9 September 1994. Pada 2 Mei 1995, kesepakatan AS dan Kuba menghasilkan pembaruan pada kesepakatan sebelumnya dengan memberikan visa bagi 20.000 warga Kuba per tahunnya. Undian khusus sebanyak 5.000 visa juga diberikan secara acak kepada warga Kuba.

### 3.1.5 *The post-Soviet exodus* (1995)

Krisis *balseros* dapat diatasi oleh Presiden Bill Clinton melalui negosiasi dengan pihak Kuba. Selain itu kebijakan utama terhadap imigran Kuba mengalami perubahan, seperti mencegah, menahan dan kemudian mendeportasi para imigran yang melakukan perjalanan melalui jalur air. Aturan tersebut telah diatur di bawah kebijakan *wet foot, dry foot* sebagai CAA dengan tambahan aturan dalam penerimaan warga Kuba yang datang ke AS. Kebijakan *wet foot, dry foot* merupakan hasil dari kesepakatan kali kedua antara AS dan Kuba pada tahun 1995.

Kebijakan *wet foot, dry foot* membuat warga Kuba yang pergi ke AS menggunakan kapal dan rakit serta tidak memiliki visa akan ditangkap dan dideportasi. Namun apabila mereka ditemukan dalam keadaan sudah mencapai wilayah daratan AS, mereka akan diterima dan diberikan izin. Perubahan kebijakan ini merupakan bentuk pengembangan dari kebijakan yang terlalu identik dengan Perang Dingin yang telah berakhir beberapa tahun sebelumnya. Selain itu, perubahan ini merupakan tanggapan dari beberapa kritik yang ditujukan kepada preferensi AS terhadap warga Kuba dibandingkan imigran dari negara lain.

Label *post-soviet exodus* diberikan terhadap gelombang imigran Kuba yang dimulai sejak tahun 1995 dan merupakan yang terpanjang dan terbesar. Sebanyak 650.000 warga Kuba diklaim telah bermigrasi ke AS pada periode tahun 1995 hingga tahun 2015. Para imigran terdiri dari masyarakat kelas bawah yang berprofesi sebagai tenaga kerja tidak terampil, *semi-skilled*, dan tenaga kerja pelayanan. Mereka datang di AS melalui jalur darat, udara, dan laut dengan tanpa

memiliki visa. Klaim mereka sebagai warga Kuba sudah cukup menjadi syarat mereka untuk bisa diijinkan masuk dan menetap di AS.

Menjelang akhir pemerintahan Presiden Barrack Obama, hubungan antara AS dan Kuba yang semakin membaik menyebabkan migrasi kembali memuncak semenjak *the mariel boatlift*. Meningkatnya jumlah imigran yang cukup signifikan ini disebabkan oleh kekhawatiran para imigran terhadap perubahan kebijakan khusus imigran Kuba setelah adanya normalisasi hubungan kedua negara. Bagian ini akan dibahas lebih lengkap pada sub bab selanjutnya.

### **3.2 Krisis Imigran Kuba Paska Normalisasi Hubungan dengan Amerika Serikat pada Masa Presiden Barack Obama**

Pada 17 Desember 2014 Presiden Barrack Obama memerintahkan untuk memulihkan hubungan yang selama ini membeku dengan Kuba. Perintah ini diberikan Obama berdasarkan komitmennya untuk menghapus belenggu masa lalu dan membersihkan sisa-sisa dari Perang Dingin, salah satunya adalah hubungan AS dengan Kuba. Normalisasi hubungan kedua negara ini dilakukan secara simbolik dengan membuka kedutaan besar US di Havana dan menyusul kemudian pembukaan kedutaan besar Kuba di Washington.

Pengumuman perintah normalisasi yang cukup mengejutkan tersebut muncul dari hasil pembicaraan rahasia yang dilakukan selama 18 bulan terakhir dari pengumuman dari Presiden Barack Obama. Pembicaraan rahasia yang melibatkan Paus Fransiskus tersebut disimpulkan melalui percakapan antara Presiden Obama dan Presiden Raul Castro dan sepakat untuk melakukan tukar pembebasan tahanan politik, pembukaan kedutaan besar di kedua negara dan hal lain yang menyangkut upaya normalisasi hubungan bilateral kedua negara. Kesepakatan bersejarah tersebut memecahkan kebuntuan hubungan antar kedua negara yang hanya dipisahkan oleh laut sejauh 90 mil.

Presiden Barrack Obama menilai bahwa pembekuan hubungan terhadap Kuba merupakan pendekatan yang ketinggalan zaman dan terbukti tidak

memberikan hasil yang nyata terhadap kepentingan negaranya. Oleh sebab itu dia akan menormalisasi hubungan AS terhadap Kuba. Dengan kesepakatan tersebut membawa Obama pergi ke Kuba dan menjadikannya presiden pertama yang melakukan lawatan ke Kuba setelah 10 jabatan presiden terakhir sebelum dirinya (Baker, 2014).

Pernyataan Presiden Barack Obama yang akan menormalkan hubungan AS dengan Kuba berdampak pada lalu lintas imigrasi antar kedua negara. Sejak pernyataan tersebut diumumkan telah terjadi eksodus warga Kuba secara besar-besaran. Menurut Letnan Gabe Somma dari penjaga pantai AS, pada bulan Februari tahun 2016, menyebutkan imigran Kuba melalui jalur laut telah meningkat hingga 350 persen selama 5 tahun terakhir. Bahkan diperkirakan sebanyak 6.000 imigran akan melakukan pelayaran menyeberangi Selat Florida pada tahun tersebut. Dengan kata lain ada peningkatan sebesar 35 persen dari tahun fiskal yang lalu.

Para imigran ini datang ke AS melalui jalur darat, bahkan ada yang laut. Padahal kebijakan *wet foot, dry foot* yang berlaku di AS mengharuskan imigran Kuba yang tertangkap di wilayah perairan akan dideportasi. Namun, dalam kebijakan *wet foot, dry foot* pula bagaimanapun imigran yang telah menghadirkan dirinya di daratan AS, tidak dapat dideportasi. Aturan tersebut berlaku walaupun imigran datang secara ilegal dan tanpa memiliki visa maupun paspor.

### 3.2.1 Normalisasi Hubungan AS dengan Kuba pada Masa Presiden Barrack Obama

Hubungan diplomatik antara AS dengan Kuba mengalami kebekuan selama bertahun-tahun. Kebekuan hubungan tersebut disebabkan oleh perbedaan ideologi antara pemerintahan Washington dan pemerintahan Fidel Castro yang notabene hasil rebutan dari tangan Fulgencio Batista. Fidel Castro yang mengetahui Batista merupakan tunggangan AS melakukan kudeta untuk menghentikan eksploitasi bangsa asing terhadap negaranya. Mengetahui hal tersebut, pemerintah AS menunjukkan sikapnya atas kegagalannya dalam menguasai Kuba.

Pada bulan April 1961 anggota *Assault Brigade 2506*<sup>11</sup> ditangkap di wilayah Teluk Babi, Kuba. Penangkapan tersebut dalam rangka AS yang melakukan invansi di wilayah teluk Babi Kuba. Invansi militer tersebut dilakukan dengan tujuan untuk menggulingkan kepemimpinan Fidel Castro. Namun, upaya yang telah memakan banyak korban jiwa dan dana yang besar dari AS tersebut gagal.

Pada tahun selanjutnya, sikap permusuhan AS terhadap Kuba semakin memuncak dengan kedekatan Uni Soviet dengan Kuba. Saat itu Uni Soviet merupakan negara sponsor utama dari ideologi komunisme. Kedekatan tersebut dapat dilihat dari tindakan Uni Soviet terhadap Kuba dalam menempatkan fasilitas rudalnya di Kuba. Kemudian pada bulan Oktober 1962 Presiden John F. Kennedy melakukan blokade terhadap laut Kuba.

Kebekuan hubungan antara AS dan Kuba yang diakibatkan oleh penggulingan pemerintah Batista, invansi Teluk Babi dan krisis rudal ternyata dapat berakhir pada pemerintahan AS dibawah Presiden Barack Obama. Pada 10 Desember 2013 Barack Obama bertemu dengan presiden Kuba saat itu, Raul Castro, di acara pemakaman Nelson Mandela, mantan presiden Afrika Selatan. Pada acara tersebut kedua pemimpin negara menyempatkan untuk berjabat tangan dan perbincangan singkat. Raul Castro menggantikan kakaknya Raul Castro yang mulai sakit-sakitan sebagai presiden pada tahun 2008 (VOA, 2013).

Sebenarnya upaya normalisasi telah dilakukan oleh Jimmy Carter pada bulan Mei tahun 2002, namun masih secara informal. Pada kunjungan bersejarah nya di Kuba, Carter berharap akan ada perbaikan hubungan antar kedua negara. Sebelum meninggalkan Kuba setelah 5 hari kunjungannya, dia tidak mengharapkan perubahan yang dimaksud harus secara radikal. Namun pada beberapa bidang tertentu seperti demokrasi harus segera diadakan pembaharuan dan meminta pada AS untuk menghentikan embargo perdagangannya (VOA, 2013).

---

<sup>11</sup> Assault Brigade 2506 merupakan pasukan yang terdiri dari orang-orang buangan Kuba yang bergabung dalam invasi Teluk Babi yang diperintahkan presiden J.F. Kennedy untuk meruntuhkan pemerintahan Fidel Castro (Sullivan, 2018) yang dianggap merebut kekuasaan AS saat Fulgencio Batista menjadi pemimpin Kuba.

Kunjungan Jimmy Carter kembali dilakukan pada bulan Maret tahun 2011. Kunjungan kali ini memiliki misi yang masih terkait dengan yang dilakukannya sebelumnya pada 2002. Selain menemui para pejabat negara Kuba, Carter juga menyempatkan untuk bertemu dengan pembangkang terkemuka di Kuba, Yoani Sanchez. Pada hari yang sama dengan pertemuannya dengan Sanchez, Carter bertemu dengan Presiden Kuba Raul Castro yang rincian dalam pembicaraannya tidak diungkapkan ke media. Namun kasus Alan Gross, seorang kontraktor AS, sempat disinggung oleh Carter dalam kunjungannya ini. Alan Gross harus mendekam di penjara selama 15 tahun karena terbukti telah melakukan pelanggaran menyelundupkan perlengkapan komunikasi ke negara Kuba.

Tahun 2014 merupakan tahun dimana normalisasi hubungan antara AS dan Kuba mulai terlihat. Pada 17 Desember 2014 presiden Barack Obama mengumumkan komitmennya untuk memperbaiki hubungan bilateral terhadap Kuba melalui pernyataannya :

*“Good afternoon. Today, the United States of America is changing its relationship with the people of Cuba and the most significant changes in our policy in more than 50 years. We will end an outdated approach that for decades has failed to advance our interests. And instead we will begin to normalize relations between our two countries. Through these changes, we intend to create more opportunities for the American and Cuban people and begin a new chapter among the nations of the Americas.”* (Obama, 2014)

Pada bulan Desember 2014 pula Kuba membebaskan tahananannya Alan Gross yang merupakan pakar informasi dan teknologi serta sebagai kontraktor yang berasal dari AS tersebut sebagai upaya normalisasi hubungan secara simbolik. Dia telah mendekam selama lima tahun dengan tuduhan penyelundupan alat-alat komunikasi dan spionase terhadap negara Kuba. Alasan resmi yang mendasari pembebasan tahanan tersebut adalah kemanusiaan. Tindakan tersebut bersambung pada pembebasan tiga tahanan agen rahasia Kuba oleh AS.



Pemimpin Kuba, Raul Castro melakukan pidato yang disiarkan di media televisi dan ditonton oleh seluruh warga Kuba, masih pada bulan yang sama setelah pertukaran pembebasan tahanan dengan AS. Pidato Raul Castro kali ini dilakukan setelah pembicaraannya dengan Barack Obama melalui telepon sehari sebelumnya. Dalam pidato Raul Castro pada kali tersebut memiliki garis besar bahwa kedua negara antara AS dan Kuba akan menjalin hubungan diplomatik kembali setelah mengalami kebekuan selama lebih dari setengah abad (Hille, 2016).

Keputusan kedua negara antara AS dan Kuba untuk menormalisasi hubungan diplomatiknya merupakan hasil dari bantuan tokoh agama dari Vatikan. Paus Fransiskus hadir diantara kedua negara dengan menghadirkan semangat diplomasi yang aktif dalam memulihkan hubungan yang sempat membeku selama puluhan tahun. Paus Fransiskus merupakan Paus yang berasal dari Amerika Latin dan pernah menjadi delegasi yang mendengarkan dan mencatat pembicaraan dalam kunjungan Paus Yohannes Paulus II ke Kuba untuk menemui Fidel Castro. Hal tersebut yang kemudian mendorong batin Paus Fransiskus untuk aktif dalam menyelesaikan masalah antara AS dan Kuba.

Paus Fransiskus memulai mediasi antara kedua negara dengan mengirim surat secara terpisah kepada kedua pemimpin negara sejak awal musim panas 2014. Surat tersebut berisi tentang masalah kemanusiaan yang dapat menjadi hal penting dalam pemulihan hubungan kedua negara, misalkan kondisi tahanan politik. Menurut data dari institusi terkait di Kuba, terdapat 6.424 kasus tahanan politik pada tahun 2013 dan meningkat menjadi 8.899 kasus tahanan politik jangka pendek di Kuba pada 2014.

AS dan Kuba juga dipertemukan di Kanada dalam rangka membicarakan pemulihan hubungan diplomatik kedua negara, terutama terkait dengan masalah pembebasan tahanan politik. Kanada dipilih sebagai mediator karena Kanada telah lama menjaga hubungan diplomatik dengan Kuba dan juga mendukung Paus Fransiskus dalam pemulihan hubungan kedua negara. Pertemuan di Kanada ini kemudian melahirkan pertukaran pembebasan tahanan antar negara.

Pertemuan kedua antara AS dan Kuba yang secara resmi diagendakan untuk membahas normalisasi hubungan diplomatik terjadi pada tanggal 21 hingga 24 Januari 2015 di Havana, Kuba. Pertemuan perwakilan kedua negara ini merupakan titik awal menuju pemulihan secara menyeluruh hubungan diplomatik antara AS dengan Kuba. Dalam kesempatan tersebut kedua negara membahas permasalahan imigrasi serta proses pengangkatan duta besar di masing-masing negara. Berlanjut pada tanggal 11 April 2015 pada KTT AS yang merupakan salah satu momen yang dianggap menjadi angin segar bagi hubungan diplomatik kedua negara. Kedua pemimpin negara tersebut saling berjabat tangan dan mendeklarasikan upayanya untuk menormalisasi hubungan dengan dibantu oleh Paus Fransiskus (Paramitha, 2016).

Selain melakukan pertukaran pembebasan tahanan antar negara, capaian dari normalisasi kedua negara adalah dihapusnya Kuba dari daftar negara sponsor terorisme internasional oleh AS. Kuba tercatat kedalam daftar negara sponsor terorisme internasional karena telah memberikan bantuan kepada kelompok gerakan sayap kiri. Selain itu Kuba masuk ke dalam daftar karena telah memberikan suaka terhadap beberapa buronan AS yang menjadi tersangka pada aksi kejahatan. Keputusan ini dilakukan AS demi lancarnya upaya normalisasi antar kedua negara. Kuba pernah menyatakan akan menghambat proses dibukanya kedutaan besar apabila Kuba tidak dihapus dari daftar tersebut.

Upaya normalisasi dari kedua negara yang nampak progresif meyakinkan keduanya untuk membuka kembali kedutaan besar setelah lebih dari setengah abad yang lalu ditutup. Kedutaan besar AS di Kuba dibuka pada 20 Juli 2015 setelah melalui pembicaraan dan proses yang cukup kompleks. Pada hari yang sama Kuba juga membuka kedutaan besarnya di pusat negara AS. Gedung yang sebelumnya digunakan untuk kegiatan *United States Interest Section* di AS dan Kuba kini difungsikan sebagai kedutaan besar antar kedua negara. Pembukaan kedutaan besar kedua negara ini merupakan simbol besar dalam upaya normalisasi yang dilakukan kedua negara dan menjadi harapan akan kelancaran upaya-upaya selanjutnya hingga menjadi normalisasi yang secara total.

Selain beberapa capaian diatas, pada sektor embargo yang dilakukan AS pada Kuba yang selama ini menjadi salah satu masalah antar kedua negara mendapatkan dampaknya. Presiden Barack Obama dengan menjabat sebagai lembaga eksekutif dapat menekan beberapa larangan antar negara yang muncul karena embargo ekonomi. Beberapa larangan dapat ditekan dengan adanya aturan baru dalam bidang perjalanan dan penerbangan serta beberapa kerjasama bilateral sebagai dampak adanya normalisasi. Meskipun tidak banyak gebrakan pada aspek embargo ekonomi secara total, namun paling tidak beberapa kegiatan lalu lintas kerjasama bilateral paska normalisasi dapat memperbaiki permasalahan status embargo ekonomi AS terhadap Kuba.

### 3.2.2 Krisis Imigran Kuba ke AS Paska Normalisasi

Normalisasi yang berhasil diupayakan semenjak deklarasinya pada tanggal 17 Desember 2014 (BBC, 2014) oleh AS dan Kuba telah menghasilkan banyak capaian. Dalam pidatonya, Barack Obama mengucapkan banyak terima kasih atas dukungan berbagai pihak dalam proses panjang serta upaya-upaya yang mengarah kepada dimulainya normalisasi antara AS dan Kuba. Upaya normalisasi telah dilakukan Obama sejak awal tahun 2013 setelah dia secara sah menjabat sebagai presiden AS. Presiden Obama memerintahkan Rhodes dan Zunida dalam melakukan negosiasi dengan pihak Kuba. Pihak Kuba pun juga berulang kali menyatakan kesediaanya untuk segera dilakukannya pertemuan untuk pembahasan masalah yang terkait dengan hubungan bilateral dengan AS.

Presiden Barack Obama memutuskan untuk memulai upayanya untuk menormalkan hubungan bilateral negaranya dengan negara Kuba. Hal tersebut dilakukan karena menurutnya, pendekatan yang dilakukan AS kepada Obama selama lebih dari setengah abad sebelumnya merupakan pendekatan yang dinilai ketinggalan zaman untuk dilaksanakan sekarang dan kedepannya. Kebijakan yang dinilai kuno ini juga tidak dapat AS mencapai kepentingan nasionalnya.

Perubahan arah politik dalam hubungan AS dan Kuba juga mendapatkan dukungan dan bantuan dari pihak Vatikan dan Kanada. Paus Fransiskus sebagai pemuka agama yang cukup berpengaruh juga ikut dalam memediasi kedua negara. Kanada pun telah bersedia menjadi mediator dan memberikan tempat untuk pihak-pihak terlibat dalam pembahasan upaya normalisasi AS dan Kuba ke depannya. Kanada dipilih sebagai salah satu mediator karena hubungan bilateralnya yang baik dengan Kuba.

Capaian yang dihasilkan dari upaya normalisasi antara AS dan Kuba telah cukup banyak terlihat, misalnya pertukaran pembebasan tahanan politik, pembukaan kedutaan besar di Washington dan Havana hingga beberapa capaian lain yang merupakan dampak dari status hubungan AS dan Kuba yang semakin hangat. Salah satu yang terkena dampak dari upaya normalisasi adalah semakin lunaknya aturan perjalanan dan kerjasama penerbangan yang semakin meningkat. Kuba pada awal tahun 2016 telah melonggarkan peraturan perjalanan ke luar negerinya yang membuat para warganya dapat lebih mudah untuk bepergian dari negaranya.

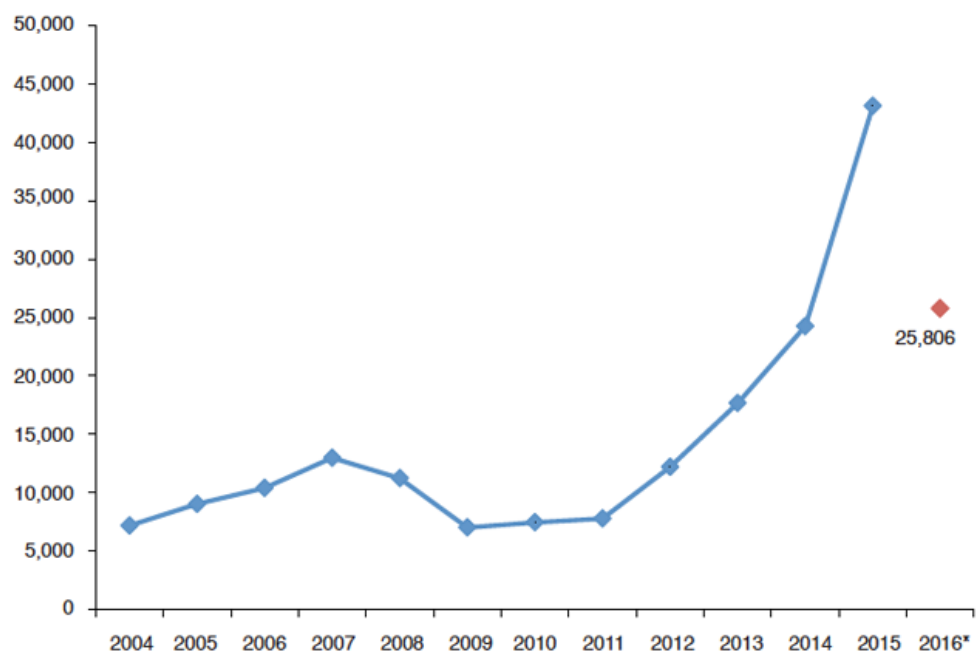
Pada 17 Desember 2015, AS dan Kuba mencapai kesepakatan untuk membuka kembali jalur penerbangan yang dijadwalkan rutin pada pertama kalinya semenjak krisis misil Kuba. Selain itu, salah satu perusahaan AS yang berkerja di bidang wisata dan perhotelan telah menandatangani kesepakatan dengan negara Kuba dan dapat mengelola dua hotel yang berada di ibukota Havana. Sebelum era normalisasi kedua negara, dua hotel tersebut dimiliki dan dikelola oleh pemerintah Kuba. Kepemilikan tersebut merupakan bentuk nasionalisasi perusahaan-perusahaan swasta yang terjadi pada masa perang dingin setelah Fidel Castro merebut kekuasaan Fulgencio Batista yang merupakan alat AS untuk menguasai Kuba.

Dampak normalisasi yang mempermudah keluar masuknya para warga negara AS dan Kuba membuat lonjakan drastis pada angka warga Kuba yang pergi menuju AS. Kemudahan perjalanan dan manfaat dari kebijakan imigrasi khusus *wet foot, dry foot* membuat migrasi warga Kuba menuju ke AS tumbuh mencapai rekor

tertinggi selama beberapa tahun sebelumnya. Lonjakan jumlah migrasi ini merupakan salah satu dampak dari upaya normalisasi hubungan bilateral antara AS dan Kuba. Mereka yang pergi dari Kuba dan dapat mencapai AS dapat segera mendapat hak sebagai pengungsi serta program-program kesejahteraan bagi warga AS.

Jumlah imigran Kuba yang datang ke AS melalui Meksiko dan masuk ke Texas pada 2015, setahun setelah pengumuman normalisasi, mengalami lonjakan jumlah hampir dua kali lipat dari tahun sebelumnya. Dan diperkirakan jumlah ini 6 kali lebih tinggi apabila dibandingkan dengan jumlah imigran Kuba yang masuk ke AS pada tahun 2009. Salah satu pejabat pemerintahan AS menyebutkan bahwa warga Kuba yang melintasi perbatasan Meksiko ke AS, ataupun jalur darat lainnya untuk memanfaatkan kebijakan *wet foot, dry foot* bukanlah hal yang baru (Luna, 2016). Hal yang telah lama dan umum diketahui terkait dengan imigran Kuba yang masuk ke AS untuk memanfaatkan kebijakan *wet foot, dry foot* adalah mereka melintasi Teluk Meksiko menggunakan rakit ataupun alat apung lain untuk menuju ke AS melalui Florida. Namun kenyataannya hingga 70 persen dari total imigran Kuba pada 2015, masuk ke AS melalui jalur darat Laredo, Texas dari Meksiko.

Grafik 3. Jumlah Imigran Kuba di AS tanpa visa (U.S. Customs and Border Protection, 2016)



Beberapa faktor yang mempengaruhi pertumbuhan angka imigran Kuba di AS yang sangat signifikan ini antara lain adalah normalisasi hubungan bilateral AS dan Kuba, pencabutan perizinan perjalanan keluar dari Kuba, tidak adanya batasan *remittances* ke Kuba, kebijakan repatriasi Kuba yang tidak menerima warganya yang dideportasi dari AS, manfaat status pengungsi warga Kuba di AS, dan masih berlakunya kebijakan *wet foot, dry foot*. Beberapa hal tersebut menjadi umpan bagi warga Kuba untuk segera pergi meninggalkan negaranya, sekaligus menjadikan AS sebagai tujuan favorit imigran Kuba yang memiliki tujuan-tujuan khusus. Apalagi normalisasi hubungan bilateral kedua negara menimbulkan kekhawatiran terhadap warga Kuba akan dihapusnya kebijakan yang mengistimewakan mereka apabila dapat mencapai dan datang ke AS.

Arus imigran Kuba yang meningkat beberapa tahun paska normalisasi hubungan bilateral dengan AS terus terjadi dan belum menunjukkan tanda-tanda akan segera melambat. Saat itu negara-negara di Amerika Tengah berupaya untuk menemukan solusi bagi arus imigran Kuba tersebut, terutama bagi mereka yang terdampar di Panama dalam perjalanan menuju ke AS. Warga Kuba yang tinggal di Ekuador juga mulai menuju ke AS karena kondisi perekonomian Ekuador yang semakin memburuk. Migrasi warga Kuba akan terus berlanjut apabila pemberian insentif dari pemerintahan AS terus berlanjut (Luna, 2016).

Pada akhir jabatannya, Presiden Barack Obama menanggapi permasalahan migrasi antara AS dan Kuba dengan membuat suatu keputusan. Obama memutuskan untuk mengakhiri kebijakan *wet foot, dry foot* yang selama ini menjadi pemicu warga Kuba untuk meninggalkan negaranya. Atas dalih iming-iming tunjangan kesejahteraan bagi warga Kuba di AS yang dianggap sebagai imigran telah menimbulkan krisis imigran pada beberapa tahun terakhir setelah diumumkannya upaya normalisasi hubungan bilateral kedua negara dimulai pada akhir tahun 2014.

## BAB 5. KESIMPULAN

Pada tanggal 12 Januari 2017 pemerintah AS mengakhiri kebijakan khusus imigran Kuba, yaitu kebijakan *wet foot, dry foot*. Keputusan tersebut diakhiri beberapa hari sebelum masa jabatan Barack Obama sebagai presiden AS dinyatakan habis. Pemerintah Kuba menyambut baik keputusan tersebut karena pemberlakuan kebijakan *wet foot, dry foot* telah membuat warga Kuba terdorong untuk meninggalkan negaranya dan pergi ke AS. Kebijakan tersebut memungkinkan warga Kuba untuk mendapatkan kemudahan dalam mendapatkan status pengungsi serta izin menetap di AS hanya dalam 1 tahun berdasarkan Cuban Adjustment Act 1966 (CAA). Ketentuan tersebut tidak berlaku bagi warga negara lain yang juga menginginkan izin menetap tersebut.

Diakhirinya kebijakan *wet foot, dry foot* kemudian menimbulkan pertanyaan apa yang menjadi faktor AS untuk mengakhirinya. Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, peneliti menetapkan faktor yang mempengaruhi diakhirinya kebijakan *wet foot, dry foot* oleh pemerintah AS adalah dengan maksud sebagai langkah untuk menormalisasi hubungan bilateral AS terhadap Kuba. Hal tersebut dinyatakan oleh presiden AS Barack Obama beberapa hari sebelum meninggalkan Gedung Putih. Perubahan kebijakan khusus imigrasi terhadap Kuba diberlakukan melalui aturan yang diimplementasikan oleh *US Department and Home Security* yang baru dan efektif diberlakukan sejak diumumkan pada Januari 2017.

Pengumuman bahwa kebijakan *wet foot, dry foot* telah berakhir merupakan langkah yang menunjukkan pemerintah AS membuat tindakan nyata dalam menindaklanjuti komitmen untuk menormalisasi hubungan bilateralnya dengan Kuba. Sebelumnya, keputusan untuk mengakhiri kebijakan *wet foot, dry foot* merupakan sebuah kesepakatan yang telah dilakukan dengan pihak pemerintah Kuba. Kesepakatan menghasilkan tindakan balik dari Kuba berupa kesediaannya untuk menerima sejumlah 2.476 imigran Kuba yang tertangkap pada kasus *maribel boatlift*, yang kemudian berlanjut pada penerimaan imigran ilegal Kuba selanjutnya

berdasartak kasus per kasus. Pemerintah Kuba juga diharuskan untuk mencegah warganya untuk melakukan perjalanan ilegal dan berbahaya ke AS secara preventif.

Implikasi dari diakhirinya kebijakan *wet foot, dry foot* lainnya adalah membuat posisi Kuba sama dengan negara-negara lain sebagaimana mestinya, bukan sebuah negara yang harus dilemahkan melalui sebuah kebijakan AS yang berlaku. Para imigran Kuba yang memasuki AS saat ini harus memiliki visa dan mengurus perizinan secara resmi layaknya imigran dari negara lain yang ingin memasuki AS. Hal ini bermaksud pula pada penyelesaian terhadap isu krisis imigran yang selama ini mewarnai kegiatan imigrasi dari kedua negara. Pertumbuhan angka imigran yang menciptakan krisis imigran disebabkan oleh perubahan orientasi imigran Kuba terhadap kebijakan *wet foot, dry foot*. Motivasi imigran Kuba yang pada awalnya untuk mencari perlindungan politik dari ancaman dan intimidasi kediktatoran pemerintah komunis Kuba telah berbalik arah menjadi motivasi dalam pencarian kesempatan ekonomi dan memperbaiki kesejahteraan hidup. Perubahan ini yang kemudian mendorong para warga Kuba untuk melakukan perjalanan ke AS meskipun harus menyeberangi Selat Florida dengan alat seadanya yang dapat membahayakan nyawa mereka. Karena apabila mereka berhasil mencapai daratan AS, dibawah kebijakan *wet foot, dry foot* mereka dapat masuk ke AS dan memanfaatkan CAA untuk mendapatkan beberapa tunjangan dan bantuan materi dari pemerintah AS. Oleh sebab itu kebijakan *wet foot, dry foot* sangat perlu untuk diakhiri oleh pemerintah AS untuk menghentikan isu imigran tersebut sebagai bentuk langkah normalisasi hubungan bilateral terhadap Kuba.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Coplin, William d. 1992. *Pengantar Politik Internasional Suatu Telaah Teoritis*. Bandung: CV Sinar Baru
- Daniel, Moehar. 2005. *Metode Penelitian Sosial Ekonomi*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Frankel, Joseph. 1991. *Hubungan Internasional*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hara, Abubakar Eby. 2011. *Pengantar Politik Luar Negeri : dari Realisme sampai Konstruktivisme*. Bandung: Penerbit Nuansa
- Mahajan, Rahul. 2005. *Melawan Negara Teroris Melawan Dominasi Amerika Serikat terhadap Irak dan Kedaulatan Dunia*. Bandung: Mizan Media Utama
- Ndraha, Taliziduhu. 1987. *Disain Riset dan Teknik Penyusunan Karya Tulis Ilmiah*. Jakarta: Bina Aksara.
- Sargent, Lyman Tower. 1986. *Ideologi Politik Kontemporer*. Jakarta: Bina Aksara.
- Sitepu, P. Anthonius. 2011. *Studi Hubungan Internasional*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Soeharto, Bohar. 1993. *Petunjuk Praktis Mengenai Pengertian Fungsi – Format – Bimbingan dan Cara Penulisan Karya Ilmiah (Makalah – Skripsi – Thesis) Ilmu Sosial*. Bandung: Tarsito.
- Sukarna. 1981. *Ideologi Suatu Studi Ilmu Politik*. Bandung: Alumni.
- Usman, Husaini dan Purnomo Setiady Akbar. 2009. *Metodologi Penelitian Sosial*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Yusuf, Sufri. 1989. *Hubungan Internasional dan Politik Luar Negeri*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan

## **Jurnal**

- Arteaga, J. 2008. The Cuban Adjustment Act of 1966: More than Forty Years Later a Proposal for the Future. *FIU Law*
- Barrios, J. 2011. People First: The Cuban Travel Ban, Wet Foot-Dry Foot and Why the Executive Branch Can and Should Begin Normalizing Cuba Policy. *University of Connecticut*
- Brown, H. M. 2015. The Cuban Adjustment Act of 1966: Politics & Perception in Cuban Migration to the United States. *The Division of Social Studies of Bard College*
- Bruno, A. 2016. U.S. Policy on Cuban Migrants: In Brief. *Congressional Research Service*
- Budiana, A. M. 2015. Penolakan Pemerintahan Turki Di Bawah Adolet Ve Kalkinma Partisi (AKP) terhadap Kudeta Militer Mesir Tahun 2013. *Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember Repository*
- Iravani, M. R. 2011. Brain drain Problem: A Review. *Department of Social Work, Islamic Azad University*
- Licon, A. G. dan Jennifer K. 2017. Cubans Bemoan End Of 'Wet Foot, Dry Foot' Immigration Policy. *Albuquerque Journal*
- Lorentya, B. V. 2017. Keputusan Jepang Membayar Ganti Rugi kepada “Wanita Penghibur” (IANFU) Korea Selatan Tahun 2015. *Hubungan Internasional FISIP Universitas Jember Repository*
- Luna, K. 2016. Growing Numbers of Cuban Migrants in the United States. *Center for Immigration Studies*
- Mumford, A. 2013. Proxy Warfare and the Future of Conflict. *The RUSI Journal*
- Pedraza, S. 1998. Cuba's Revolution and Exodus. *University of Michigan Library*
- Totoda, F. F. 2017. Upaya Amerika Serikat dalam Normalisasi Hubungan Diplomatik terhadap Kuba Tahun 2013-2016. *Universitas Mulawarman E-Journal*

## Internet

- Antaraneews. 2015. *AS-Kuba buka kembali masing-masing Kedubes* dari <http://www.antaraneews.com/berita/507924/as-kuba-buka-kembali-masing-masing-kedubes> [pada 5 April 2017].
- Baker, Peter. 2014. *US to Restore Full Relations with Cuba, Erasing a Last Trace of Cold War Hostility* dari: <https://www.nytimes.com/2014/12/18/world/americas/us-cuba-relations.html> [16 November 2017]
- BBC. 2016. *Barack Obama: 'Change is going to happen in Cuba'* dari <http://www.bbc.com/news/world-latin-america-35856126> [16 November 2017]
- BBC. 2016. *Mikhail Gorbachev: Uni Soviet dihancurkan oleh pengkhianatan* dari <http://www.bbc.com/indonesia/dunia-38311912> [13 Januari 2018]
- Brocchetto, Marilla dan Darran Simon. 2017. *Cuban-Americans react to end of 'wet foot, dry foot' policy* dari <http://edition.cnn.com/2017/01/13/us/wet-foot-dry-foot-reaction/index.html> [5 Desember 2017]
- CNN. 2017. *Obama Akhiri Kebijakan AS Terima Imigran Ilegal Kuba* dari <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20170113132307-134-186087/obama-akhiri-kebijakan-as-terima-imigran-ilegal-kuba/> [pada 6 April 2017].
- Cuba History, 2017. *Special Period and Recovery* dari <http://www.cubahistory.org/en/special-period-a-recovery.html> [15 Januari 2018]
- Davis, Julie Hirschfeld & Frances Robles. 2017. *Obama Ends Exemption for Cubans Who Arrive Without Visas* dari <https://www.nytimes.com/2017/01/12/world/americas/cuba-obama-wet-foot-dry-foot-policy.html> [22 April 2018]

- Dehesa, Ana Leyva. 2016. *Leaving the Island: An Approach to the Brain Drain Phenomenon in Cuba* dari <http://sites.miiis.edu/eappicc/2016/04/12/leaving-the-island-an-approach-to-the-brain-drain-phenomenon-in-cuba/> [pada 16 Oktober 2016]
- DeYoung, Karen. 2016. *Obama begins historic visit to Cuba* dari [https://www.washingtonpost.com/world/national-security/as-cubans-wait-for-obama-tension-and-excitement-on-havanas-streets/2016/03/20/78726756-eed1-11e5-89c3-a647fccc95e0\\_story.html?utm\\_term=.7cc4eb6e1655](https://www.washingtonpost.com/world/national-security/as-cubans-wait-for-obama-tension-and-excitement-on-havanas-streets/2016/03/20/78726756-eed1-11e5-89c3-a647fccc95e0_story.html?utm_term=.7cc4eb6e1655) [16 November 2017]
- Goncharenko, Roman. 2011. *Keruntuhan Uni Soviet 20 Tahun Lalu* dari <http://www.dw.com/id/keruntuhan-uni-soviet-20-tahun-lalu/a-15327888> [14 Januari 2018]
- Goodman, Carly. 2018. *Alexander M. Stephens, "Wet Foot, Dry Foot: the Mariel boatlift and the dangerous persistence of memory"* dari <https://iehs.org/alexander-stephens-wet-foot-dry-foot/> [12 Maret 2018]
- Harian Sejarah. 2017. *Perang Dingin (1947-1991), Persaingan Liberalisme dan Komunisme* dari <http://www.hariansejarah.id/2017/02/perang-dingin-1947-1991-persaingan-liberalisme-dan-komunisme.html> [15 Januari 2018]
- Hille, Peter. 2016. *AS Kuba – Perjalanan Sejarah* dari <http://www.dw.com/id/as-kuba-perjalanan-sejarah/g-18138610> [29 Januari 2018]
- History of Cuba, 2017. *Cuba's Special Period an excerpt from: "Cuba: Between Reform & Revolution"* dari <http://www.historyofcuba.com/history/havana/lperez2.htm> [15 Januari 2018]
- Duany, Jorge. 2017. *Cuban Migration: A Postrevolution Exodus Ebbs and Flows*. dari: <https://www.migrationpolicy.org/article/cuban-migration-postrevolution-exodus-ebbs-and-flows> [pada 13 Oktober 2017].

- Krikorian. 2016. *The Cubans Are Coming!* dari <http://www.nationalreview.com/article/429939/cuban-immigration-surge-stop> [16 November 2017]
- Marsh, Sarah. 2017. *Flood of Cuban migrants to United States shrinks to a trickle* dari <https://www.reuters.com/article/us-cuba-immigration-idUSKBN17U1JQ> [ 8 Desember 2017]
- Obama, Barrack. 2014. *Transcript: Obama's remarks on U.S.-Cuba relations* dari [https://www.washingtonpost.com/politics/transcript-obamas-remarks-on-us-cuba-relations/2014/12/17/08366538-8612-11e4-9534-f79a23c40e6c\\_story.html?noredirect=on&utm\\_term=.1fcad7edada6](https://www.washingtonpost.com/politics/transcript-obamas-remarks-on-us-cuba-relations/2014/12/17/08366538-8612-11e4-9534-f79a23c40e6c_story.html?noredirect=on&utm_term=.1fcad7edada6) [18 Mei 2018]
- Obama, Barrack. 2016. Obama: *'I have come to Cuba to bury the last remnant of the cold war'* – video dari <https://www.theguardian.com/world/video/2016/mar/22/barack-obama-cuba-cold-war-video> [ 2 Mei 2017 ]
- Obama, Barrack. 2017. *Statement by the President on Cuban Immigration Policy.* dari: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2017/01/12/statement-president-cuban-immigration-policy> [pada 18 Oktober 2017]
- Scicchitano, Paul. 2017. *Wet-Foot, Dry-Foot Shift Favors Raul Castro's Cuba, Expert Says* dari <https://patch.com/florida/miami/wet-foot-dry-foot-shift-favors-raul-castros-cuba-expert-says> [5 Desember 2017]
- Sholchet, Catherine E. 2016. *Deal paves way for thousands of Cuban immigrants heading to U.S.* dari <http://edition.cnn.com/2016/01/05/us/cuban-immigrants/index.html> [20 November 2017]
- The Guardian. 2016. *Cuban migration to US continues to swell on fears of losing privileges* dari <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/01/cuba-us-migration-diplomatic-relations-cuban-adjustment-act> [16 November 2017]

White House. 2013. *White House Profile: Ben Rhodes* dari <https://www.whitehouse.gov/blog/author/Ben%20Rhodes> [27 Mei 2018]