

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Venezuela yang selama ini dikenal sebagai negara yang kaya akan sumber daya minyak, justru tengah mengalami krisis ekonomi, politik, dan kemanusiaan yang sering juga disebut sebagai Krisis Venezuela. Krisis Venezuela tersebut awalnya dipicu oleh krisis ekonomi yang salah satunya dapat dilihat sejak akhir 2016 saat Venezuela mengalami hiperinflasi dengan angka inflasi Bolivar berada lebih dari 1,3 juta sejak November 2018 hingga Maret 2019 (Trading Economic, 2019). Krisis ekonomi ini kemudian diperburuk dengan adanya penyalahgunaan wewenang oleh Presiden Venezuela, Nicolas Maduro, dan perselisihannya dengan pemimpin partai oposisi Majelis Nasional Venezuela yang dipimpin oleh Juan Guaido (Saputra, 2019). Untuk mengatasi krisis tersebut, Amerika Serikat kemudian melakukan beberapa upaya campur tangan kepada Venezuela, salah satunya dengan memberikan bantuan kemanusiaan yang pada akhirnya ditolak oleh Presiden Maduro (CRS, 2019). Meskipun begitu, Amerika Serikat tetap melakukan upaya-upaya lain untuk memberikan bantuan kemanusiaan¹ kepada Venezuela, salah satunya melalui kerjasama dengan negara-negara lain di kawasan Amerika Latin. Krisis tersebut diawali dengan adanya penurunan dari harga minyak mentah dunia sejak tahun 2013. Penurunan harga minyak ini kemudian memberikan dampak buruk pada perekonomian Venezuela karena sebesar 95% perekonomiannya berasal dari ekspor minyak (Suastha, 2018). Kedua, nilai tukar mata uang Venezuela yaitu Bolivar yang terus mengalami devaluasi dalam beberapa tahun terakhir (Suastha, 2018). Merespon hal tersebut, Maduro kemudian mengumumkan akan melakukan reformasi mata uang yang diberi nama bolívar soberano yang akan

¹ Bantuan Kemanusiaan yang dimaksud disini adalah bantuan kemanusiaan sebagai suatu tindakan pemberian bantuan materi kepada orang-orang yang membutuhkan karena permasalahan-permasalahan seperti kelaparan, kekeringan, atau bencana alam (Smith, 2016). Terdiri dari 3 kategori, yaitu: (1) pengiriman langsung berupa obat-obatan dan kebutuhan pokok; (2) pengiriman tidak langsung berupa pendanaan dan dukungan politik; (3) pembangunan infrastruktur (Martinez, 2013).

beredar pada 20 Agustus 2018 dengan harapan dapat mengurangi tingkat inflasi yang melonjak (BBC, 2018). Namun, sebagian besar masyarakat Venezuela kesulitan untuk mendapatkan mata uang baru tersebut. Selain itu, Maduro juga menetapkan 10 bolívar soberano bernilai sama dengan US\$ 1, tetapi hanya orang-orang tertentu seperti militer dan sekutu politik yang dapat mengakses hal tersebut (Lalwani & Dreazen, 2017). Ketiga, terjadinya krisis politik sejak tahun 2013 antara Maduro yang didukung oleh Majelis Konstituante Nasional dan Majelis Nasional Venezuela sebagai oposisi dari Maduro. Krisis politik ini menjadi semakin parah karena kemenangan Maduro dalam pemilu 20 Mei 2018 yang dianggap curang dan tidak sah oleh Majelis Nasional Venezuela dan masyarakat internasional. Majelis Nasional Venezuela kemudian memilih Juan Guaido sebagai ketua yang dilanjutkan dengan klaim Juan Guaido sebagai Presiden Sementara Venezuela dan menuntut dilakukannya pemilu ulang yang ditentang oleh Maduro (Saputra, 2019). Ketiga permasalahan tersebut kemudian menimbulkan permasalahan kemiskinan dan kelaparan pada masyarakat Venezuela yang mendorong terjadinya perpindahan penduduk besar-besaran ke negara-negara tetangga Venezuela seperti Kolombia, Peru dan Ekuador (Watson, 2019).

Melihat permasalahan-permasalahan yang terjadi di Venezuela tersebut, Amerika Serikat yang dibantu dengan badan independen pemerintah Amerika Serikat yang berfokus dalam pemberian bantuan kepada negara lain, yaitu United States Agency for International Development (USAID) kemudian berusaha untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada Venezuela. Terhitung sejak tahun 2017 sampai tahun 2020, Amerika Serikat telah memberikan bantuan kemanusiaan sebanyak US\$ 472,4 juta (USAID, 2020a). Jumlah tersebut meliputi bantuan kemanusiaan yang diberikan secara langsung kepada Venezuela dan kepada 18 negara yang turut membantu masyarakat yang memilih untuk keluar dari Venezuela, seperti Kolombia, dan Brazil. Bantuan kemanusiaan yang diberikan oleh Amerika Serikat ini meliputi, obat-obatan, staf medis, makanan, air minum bersih, dan kebutuhan-kebutuhan keseharian lainnya (USAID, 2019a). Namun, terdapat hambatan bagi Amerika Serikat dalam memberikan bantuan kemanusiaan secara langsung kepada Venezuela karena adanya rezim penolakan dari Maduro terhadap bantuan

kemanusiaan dari Amerika Serikat. Maduro menyebut bahwa Venezuela bukan negara pengemis dan menganggap bahwa bantuan kemanusiaan yang diberikan oleh Amerika Serikat tersebut merupakan bantuan palsu yang diberikan hanya untuk menggulingkan kepemimpinan Maduro (DW, 2019).

Gambar 1.1 Peta Benua Amerika



Sumber: Geografi.org (2017)

Penolakan tersebut juga dapat dilihat dari adanya beberapa buah peti kemas yang sengaja ditaruh oleh Maduro untuk memblokir jembatan yang menghubungkan Venezuela dan Kolombia. Selain itu, Maduro juga menutup perbatasannya dengan Brazil serta menutup perbatasan laut dan darat Venezuela dengan Curaçao, Kepulauan Karibia di utara Venezuela (BBC, 2019a). Penutupan perbatasan tersebut dilakukan karena wilayah-wilayah ini dianggap sebagai tempat penampungan bantuan kemanusiaan Amerika Serikat. Tidak hanya itu, Maduro juga menugaskan angkatan bersenjata untuk berjaga di sekitar wilayah perbatasan (BBC, 2019a). Penolakan yang dilakukan oleh Maduro tersebut salah satunya didasari oleh sejarah hubungan Amerika Serikat dengan Venezuela yang memang memburuk dan menimbulkan rasa saling tidak percaya antara kedua

negara. Namun, meskipun merasa dipersulit dengan penolakan dari Maduro, hal ini tidak menyurutkan langkah Amerika Serikat untuk memberikan bantuan kemanusiaan yang kemudian lebih memilih untuk memberikan bantuan tersebut kepada masyarakat Venezuela yang bermigrasi ke negara-negara tetangga Venezuela. Lebih lanjut, Amerika Serikat juga berusaha untuk mengirimkan bantuan kemanusiaan tersebut kepada masyarakat yang berada di dalam Venezuela melalui Juan Guaido (Welsh, 2019). Oleh karena itu, Peneliti melihat adanya kenyataan bahwa ketidakmampuan Venezuela untuk merespon krisis yang terjadi serta Amerika Serikat sebagai negara terkuat yang secara geografis terletak berdekatan dengan Venezuela dalam strateginya yang bersikeras untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada Venezuela meskipun adanya penolakan dari Maduro merupakan suatu hal yang menarik untuk diteliti.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana strategi pemberian bantuan Amerika Serikat dalam merespon Krisis Venezuela?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui bagaimana strategi Amerika Serikat dalam memberikan bantuan kemanusiaannya kepada Venezuela ketika Presiden Nicolas Maduro menolak masuknya bantuan kemanusiaan tersebut.

1.4 Tinjauan Pustaka

Sebelum meneliti rumusan masalah, peneliti melakukan tinjauan pustaka terlebih dahulu dengan tujuan untuk memperdalam pengetahuan terkait dengan topik yang peneliti teliti. Namun setelah melakukan pencarian hingga bulan Februari 2020, peneliti belum menemukan adanya penelitian yang membahas mengenai bagaimana Amerika Serikat memberikan bantuan kepada Venezuela dalam kasus krisis ini, maka peneliti melihat literatur yang membahas kasus yang terkait dengan pemberian bantuan ke negara yang tengah mengalami krisis lainnya. Peneliti melihat terdapat dua kasus yang termasuk dalam kategori tersebut. Kasus pertama mengenai bantuan kemanusiaan yang diberikan Amerika Serikat dalam Krisis

Suriah. Kasus kedua adalah bantuan kemanusiaan yang diberikan Amerika Serikat kepada partai oposisi Nikaragua tahun 1980-an.

Peneliti pertama pada kasus pertama mengenai bantuan kemanusiaan yang diberikan Amerika Serikat dalam Krisis Suriah, yaitu oleh Amos Yadlin dan Avner Golov (2013) dalam tulisannya yang berjudul “US Military Intervention in Syria: The Broad Strategic Purpose, Beyond Punitive Action”. Salah satu cara Amerika Serikat dalam memberikan bantuan kemanusiaan pada Krisis Suriah adalah dengan membentuk koridor kemanusiaan, zona demiliterisasi sementara yang merupakan sebuah wilayah yang ditetapkan sebagai tempat aman bagi kedatangan dari bantuan kemanusiaan, yang mana dalam Krisis Suriah ini Amerika Serikat menetapkan koridor kemanusiaannya di dekat perbatasan Suriah dengan Turki dan Yordania. Tujuan dibentuknya koridor kemanusiaan tersebut adalah untuk mempermudah masuknya bantuan kemanusiaan, mempermudah transit dari bantuan kemanusiaan agar tetap aman, menciptakan tempat berlindung bagi para penduduk sipil dan sebagai tempat untuk memberikan bantuan kepada orang-orang yang sudah terluka karena konflik yang terjadi (Yadlin & Golov, 2013).

Penelitian kedua yaitu penelitian yang dilakukan oleh Robert G. Patman (2015) dalam tulisannya yang berjudul “The Obama Doctrine and the Syrian Crisis, 2011-2015” yang mengatakan bahwa salah satu cara yang dilakukan oleh Presiden Amerika Serikat, Barack Obama dalam memberikan bantuan kemanusiaan adalah dengan didasari oleh doktrin multilateralisme. Multilateralisme ini meliputi tindakan-tindakan *soft power*, diplomasi, dan perjanjian internasional yang mana hal ini berarti bahwa Amerika Serikat enggan melakukan aksi militer di suatu negara tertentu tanpa didasari oleh mandat resmi dan dukungan dari aktor global lainnya. Hal ini terjadi karena adanya anggapan bahwa penggunaan kekuatan militer secara sepihak memiliki konsekuensi diplomatik, ekonomi, dan politik yang dapat membawa kerugian bagi Amerika Serikat sehingga Amerika Serikat lebih memilih untuk melakukan tindakan-tindakan *soft power* dalam merespon suatu krisis, termasuk juga dalam memberikan bantuan kemanusiaan. Salah satunya dalam dilihat melalui kekonsistenan Amerika Serikat yang berupaya untuk memberikan bantuan kemanusiaan melalui semua kemungkinan saluran yang dapat

membantu Amerika Serikat dalam memberikan bantuan kemanusiaan kepada masyarakat Suriah yang membutuhkan. Saluran-saluran tersebut contohnya seperti Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), internasional maupun Non-Governmental Organization (NGOs) dan NGOs lokal Suriah (Patman, 2015).

Penelitian ketiga, yaitu oleh Andrew J. Tabler (2013) dalam tulisannya yang berjudul “Syria's Collapse: And How Washington Can Stop It” dikatakan bahwa sebagian besar bantuan Amerika Serikat dikhususkan untuk bantuan kemanusiaan bagi masyarakat Suriah yang membutuhkan baik yang berada di dalam Suriah maupun pengungsi Suriah yang mengungsi ke negara-negara tetangga, seperti ke Turki dan Yordania. Selain itu, dari pernyataan sebelumnya dapat dilihat bahwa Amerika Serikat juga mendukung dan menjalin kerja sama dengan pasukan oposisi Suriah yang mana hal ini dilakukan dengan tujuan untuk mendorong kembali pasukan pemerintah Suriah dan untuk mempermudah Amerika Serikat dalam memberikan bantuan kemanusiaan. Lebih lanjut, Amerika Serikat juga menjalin kerjasama dengan negara-negara tetangga Suriah seperti Turki dan Yordania dengan tujuan untuk memudahkan pengontrolan dan penyaluran bantuan Amerika Serikat untuk masuk ke Suriah termasuk juga untuk membentuk *safe zone* yang dapat digunakan sebagai tempat berlindung dari serangan pemerintah Suriah (Tabler, 2013).

Dari tiga penelitian dalam kasus pertama, peneliti dapat menyimpulkan bahwa penelitian pertama dan penelitian ketiga menunjukkan bahwa Amerika Serikat cenderung akan membentuk sebuah *safe zone* di wilayah perbatasan antara negara yang sedang mengalami krisis dengan negara-negara tetangganya yang bertujuan untuk memudahkan pengontrolan dan penyaluran bantuan Amerika Serikat ke Suriah. Sedangkan penelitian kedua menyebutkan bahwa pemberian bantuan kemanusiaan Amerika Serikat pada krisis didasari oleh multilateralisme yang meliputi sehingga Amerika lebih memilih untuk bekerja sama dengan pihak lain agar memudahkannya dalam menyalurkan bantuan kemanusiaan dalam suatu krisis, seperti melalui PBB dan NGOs. Hal ini juga sejalan dengan yang disampaikan pada penelitian ketiga bahwa Amerika Serikat menjalin kerja sama dengan pasukan oposisi Suriah, Turki, dan Yordania dalam memberikan bantuan kemanusiaan.

Selanjutnya penelitian pertama pada kasus kedua mengenai bantuan kemanusiaan yang diberikan Amerika Serikat kepada partai oposisi Nikaragua tahun 1980-an, yaitu oleh Perla Héctor (2009) dalam tulisannya yang berjudul “Heirs of Sandino: The Nicaraguan Revolution and the U.S.-Nicaragua Solidarity Movement”. Dalam tulisan ini disebutkan bahwa pada tahun 1980-an, Amerika Serikat melakukan dukungan kepada *contras* atau kelompok pemberontak anti-The Sandinista National Liberation Front (FSLN) yang merupakan partai militer sosialis yang sedang memimpin di Nikaragua. Dukungan yang diberikan antara lain dengan melalui pelatihan, pembiayaan, persenjataan, dan program bantuan kemanusiaan. Selain itu, cara lain yang digunakan Amerika Serikat dalam melakukan upaya-upaya dukungan tersebut adalah dengan menggunakan diplomasi publik, yaitu melalui liputan media yang digunakan untuk menggambarkan pemerintahan Sandianista sebagai bentuk pemerintahan yang tidak sah, tidak demokratis, represif, dan akan menimbulkan ancaman langsung pada keamanan nasional (Perla, 2005 dalam Perla, 2009). Hal tersebut dilakukan untuk membentuk opini publik mengenai konflik yang sedang terjadi dengan harapan mendapatkan dukungan dari masyarakat internasional (Perla, 2009).

Penelitian kedua yaitu oleh Marc-Antoine Pérouse de Montclos (2014) dalam tulisannya yang berjudul “The (de) Militarization of Humanitarian Aid: A Historical Perspective” mengatakan bahwa salah satu upaya yang dilakukan oleh Amerika Serikat untuk memberikan bantuan kemanusiaan kepada *contras* adalah dengan meminta bantuan kepada NGOs kemanusiaan yang berasal dari Amerika Serikat. NGOs ini juga digunakan oleh Amerika Serikat untuk memberikan bantuan militer kepada *contras* yang meliputi pembelian senjata, pembayaran kombatan, dan melobi kasus mereka untuk terus memerangi rezim sosialis Sandianista. Hal ini menjadi salah satu alasan yang membuat de Montclos (2014) beranggapan bahwa bantuan kemanusiaan yang diberikan kepada negara-negara yang sedang dilanda perang sudah semakin termiliterisasi dan hanya dijadikan sebagai “kedok” dari bantuan militer.

Dari kedua penelitian pada kasus kedua, peneliti dapat menyimpulkan bahwa dalam memberikan bantuan kemanusiaannya, Amerika Serikat menjunjung tinggi upaya-

upaya *soft power*, seperti pada penelitian pertama disebutkan bahwa salah satu upaya yang dilakukan oleh Amerika Serikat dalam memberikan bantuan kemanusiaan adalah melalui diplomasi publik yang digunakan untuk membentuk opini publik yang akan mendukung tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Amerika Serikat, termasuk juga dalam pemberian bantuan kemanusiaan kepada *contras*. Sedangkan itu, penelitian kedua menyebutkan bahwa Amerika Serikat juga meminta bantuan dari NGOs kemanusiaan dari Amerika Serikat untuk memberikan bantuan kemanusiaannya kepada *contras*.

Secara keseluruhan, peneliti melihat bahwa terdapat kecenderungan pola yang sama dalam kasus pertama dan kasus kedua yang merupakan fenomena serupa dengan kasus pemberian bantuan kemanusiaan yang dilakukan Amerika Serikat dalam krisis Venezuela. Pertama, Amerika Serikat cenderung akan melakukan upaya-upaya tindakan *soft power* terlebih dahulu dalam memberikan bantuan kemanusiaan, contohnya seperti melalui diplomasi dan kerja sama dengan negara lain, Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB), internasional dan Non-Governmental Organization (NGOs) dan NGOs lokal. Kedua, Amerika Serikat cenderung akan membentuk wilayah *safe zone*-nya di wilayah perbatasan antara negara tujuan dari pemberian bantuan kemanusiaan Amerika Serikat dengan negara-negara tertangganya. Oleh karena itu, mengingat belum adanya penelitian sebelumnya yang membahas kasus spesifik terkait strategi pemberian bantuan kemanusiaan Amerika Serikat pada Krisis Venezuela peneliti merasa penelitian terkait hal tersebut menjadi penting dan menarik untuk diteliti. Berdasarkan tinjauan literatur ini, peneliti juga mendapatkan pengetahuan terkait dengan bagaimana Amerika Serikat memberikan bantuannya kepada negara-negara krisis selama ini.

1.5 Kerangka Pemikiran

Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan dua teori untuk menjelaskan mengenai dinamika diplomasi pemberian bantuan kemanusiaan oleh Amerika Serikat dalam krisis Venezuela. Teori pertama adalah diplomasi kemanusiaan sebagai upaya pemberian bantuan kemanusiaan secara bilateral. Teori kedua adalah pembentukan *safe zone* sebagai *refugee containment* secara multilateral.

1.5.1 Diplomasi Kemanusiaan sebagai Upaya Pemberian Bantuan Kemanusiaan secara Bilateral

Banyaknya konflik serta krisis yang terjadi di berbagai macam negara telah mendorong lahirnya jenis diplomasi yang didasari oleh aspek-aspek kemanusiaan yang dominan dalam situasi tersebut, salah satunya adalah diplomasi kemanusiaan. Cooper (et al., 2013) berpendapat bahwa diplomasi kemanusiaan adalah sebuah tindakan persuasif kepada para pembuat keputusan dan pemimpin opini untuk setiap saat bertindak dengan didasari oleh prinsip-prinsip utama kemanusiaan. Selain itu, Pfanner (2007 dalam Martinez, 2013) juga berpendapat bahwa diplomasi kemanusiaan merupakan sebuah strategi yang digunakan untuk memberikan bantuan dan perlindungan kepada warga sipil dalam krisis dan konflik bersenjata dengan melakukan negosiasi kemanusiaan, salah satunya dengan menggunakan metode bilateral. Metode bilateral sendiri didefinisikan sebagai hubungan kerja sama yang terjadi antara dua negara yang cenderung bersifat tertutup. Sedikitnya jumlah aktor yang terlibat dalam metode bilateral ini membuat metode ini dikatakan sebagai salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mendapatkan kesepakatan dengan cepat dan mudah (Barston, 2013). Oleh karena itu, sebagian besar negara-negara di dunia lebih memilih untuk menggunakan metode bilateral dalam memberikan bantuan karena mudahnya kesepakatan untuk dicapai.

Lebih lanjut, selain negara sebagai aktor utama dalam melakukan diplomasi kemanusiaan, terdapat pula aktor-aktor non-negara lainnya yang dapat melakukan diplomasi kemanusiaan, contohnya seperti organisasi-organisasi pemerintah baik domestik maupun internasional. Dengan kata lain aktor-aktor lain selain negara juga dapat masuk dalam kategori aktor diplomatik dalam beberapa kasus (Smith, 2007). Hal tersebut merujuk pada pernyataan dari Hedley Bull (dalam Smith, 2007) yang mengatakan bahwa negara memang merupakan aktor utama dalam proses diplomasi. Namun, hal tersebut tidak menutup kemungkinan adanya aktor-aktor politik lain seperti Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) dan organisasi-organisasi internasional lainnya untuk melibatkan diri dalam proses diplomasi tersebut (Bull, t.t dalam Smith, 2007).

Diplomasi kemanusiaan ini memiliki tujuan yang murni didasari oleh nilai-nilai kemanusiaan yang terdiri dari tiga tujuan yaitu bantuan kemanusiaan, perlindungan, dan pendampingan (Martinez, 2013). Tujuan pertama yaitu bantuan kemanusiaan yang mengacu pada berbagai macam kegiatan yang dimaksudkan untuk membatasi atau mencegah penderitaan masyarakat yang mencakup pengiriman bantuan dan logistik kepada orang-orang yang membutuhkan (Mc Hugh & Bessler, 2006 dalam Martinez, 2013). Mc Hugh & Bessler (2006 dalam Martinez, 2013) mengatakan bahwa bantuan kemanusiaan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu (1) pengiriman langsung obat-obatan dan barang-barang kebutuhan pokok; (2) pengiriman tidak langsung melalui pendanaan, kegiatan logistik dan dukungan politik; dan (3) pembangunan infrastruktur yang dapat memenuhi kebutuhan kemanusiaan. Tujuan kedua yaitu perlindungan yang mengacu pada perlindungan secara praktis dan politis atas keselamatan dan integritas seseorang yang gagal diberikan oleh pemerintah negaranya atau pihak-pihak yang bertanggung jawab atas perlindungannya, terutama terhadap ibu hamil dan anak-anak (Slim & Bonwick, 2005 dalam Martinez, 2013). Tujuan ketiga adalah pendampingan yang mengacu pada bentuk perlindungan melalui kehadiran di lapangan secara aktif dan proses interaksi yang lebih aktif dan mendalam dengan korban konflik dan krisis (Martinez, 2013).

Selanjutnya, untuk dapat mencapai tujuan-tujuan tersebut diplomasi kemanusiaan ini dapat dilakukan dengan berbagai macam cara dan salah satunya adalah dengan melakukan negosiasi kemanusiaan. Negosiasi kemanusiaan sendiri menyiratkan transaksi, kompromi, dan perjanjian yang didasari keinginan untuk membantu dan melindungi warga sipil yang rentan dalam krisis atau konflik bersenjata (Martinez, 2013). Negosiasi ini akan menuntun pada komunikasi dan pengembangan secara teratur antara pihak-pihak yang terlibat agar dapat menjangkau populasi atau masyarakat yang membutuhkan bantuan tersebut. Kemudian, pihak yang menjadi sasaran utama dari dilakukannya negosiasi kemanusiaan ini adalah pemerintah dari negara penerima bantuan kemanusiaan sebagai bentuk dari diplomasi kemanusiaan secara bilateral. Hal ini didasari oleh adanya kenyataan bahwa pemerintah negara penerima bantuan ini memiliki peran utama dalam bertanggung jawab dalam

melindungi masyarakatnya dan pemerintah ini juga menjadi pemegang utama atas akses bagi masuknya bantuan kemanusiaan ke negaranya (Martinez, 2013).

1.5.2 Pembentukan *Safe Zone* sebagai *Refugee Containment* secara Multilateral

Dalam keadaan krisis, terdapat kecenderungan masyarakat di negara krisis tersebut akan berpindah ke negara-negara tetangga dengan tujuan untuk mendapatkan kesejahteraan atau hanya sekedar untuk memenuhi kebutuhan pokok yang mereka butuhkan. Adanya kepentingan yang ingin mereka capai tersebut terkadang membuat mereka harus melanggar hukum imigrasi untuk mencari suaka yang dapat memenuhi kebutuhan mereka dan tidak jarang juga dapat membahayakan negara tujuan, mereka sering juga disebut sebagai pengungsi (Costello, 2020). T Alexander Aleinikoff (1992) mendefinisikan pengungsi sebagai imigran sukarela atau orang yang dipaksa untuk meninggalkan atau berpindah dari tempat tinggal mereka karena kondisi yang membuat kehidupan mereka menjadi menderita. Perpindahan dari pengungsi ini biasanya disebabkan oleh perbuatan manusia seperti penganiayaan, gangguan sipil, dan krisis ekonomi atau karena terjadinya bencana alam seperti banjir dan kekeringan (Aleinikoff, 1992).

Dalam menghadapi permasalahan masuknya para pengungsi tersebut, terdapat salah satu cara yang biasanya digunakan oleh negara-negara, yaitu *refugee containment* atau *containment*. Mark Duffield (2008) mengatakan bahwa *containment* sendiri merupakan sebuah tanggapan dari negara dan masyarakat negara suaka terhadap efek dari kemungkinan adanya ketidakseimbangan karena perbedaan budaya dan tekanan yang muncul dari terjadinya migrasi atas pekerjaan, tempat tinggal, sekolah, dan rumah sakit. Namun, negara-negara maju seringkali melakukan *containment* ini untuk menghindarkan mereka dari masuknya banyak pengungsi ke negara mereka. Hal tersebut didasari oleh adanya pandangan dari *containment* yang menganggap migrasi termasuk ke dalam salah satu jenis dari ancaman eksternal (Aleinikoff, 1992; Costello, 2020).

Lebih lanjut, *refugee containment* sendiri dapat dilakukan dalam berbagai macam cara, seperti: (1) *a non-entr e regime* seperti persyaratan visa dan sanksi

pengangkut; (2) penguatan kontrol perbatasan untuk meminimalisir terjadinya penyeludupan dan perdagangan manusia; (3) pengembalian imigran atau pengungsi ke negara-negara suaka pertama; (4) penciptaan rezim perlindungan sementara dengan tujuan untuk menangani masuknya para imigran atau pengungsi; (5) pembentukan *safe zone*; (7) pemberian bantuan kemanusiaan dan bantuan untuk negara-negara suaka pertama; (8) intervensi kemanusiaan seperti intervensi militer (Shacknove, 1993; Chimni, 2002). Jika dilihat dari upaya-upaya yang dapat dilakukan dalam *refugee containment*, dapat disimpulkan bahwa pada dasarnya strategi ini digunakan untuk menekankan pada langkah-langkah pengendalian migrasi (Chimni, 2002). Namun, pada dasarnya dengan menahan para pengungsi di negara-negara suaka tempat mereka melarikan diri untuk mencari bantuan dan perlindungan akan berakibat buruk bagi para negara-negara suaka dari para pengungsi tersebut. Dengan kata lain praktik dari *refugee containment* sendiri akan berakibat buruk bagi negara-negara suaka karena tanggungan yang berat dan penahanan ini sering digabungkan dengan bentuk intervensi lain oleh negara-negara lain (Aleinikoff, 1992). Aleinikoff (1992) juga mengatakan bahwa keterlibatan internasional dalam mengatasi masuknya *refugee* dalam praktik penahanan biasanya lebih mengarah pada basis control yang lebih berfokus pada memberikan bantuan pada negara-negara suaka daripada mengarah pada basis fasilitatif yang lebih berfokus pada memberikan bantuan untuk para pengungsi.

Seperti yang sudah disebutkan sebelumnya bahwa pembentukan *safe zone* merupakan salah satu cara yang dapat dilakukan dalam upaya *refugee containment*. Menurut Geoff Gilbert dan Anna Magdalena Rüsçh (2017) *safe zone* sendiri didefinisikan sebagai zona demiliterisasi yang memungkinkan para warga sipil untuk mendapatkan keselamatan, keamanan, dan bantuan. Ide yang mendasari dibentuknya *safe zone* ini bahwa masyarakat atau pengungsi yang berada di dalam zona tersebut dapat hidup di sana dengan aman dan terlindungi dari dampak-dampak konflik atau krisis, yang meliputi adanya kesempatan untuk mengakses pekerjaan atau pendidikan dan untuk mendapatkan makanan dan obat-obatan yang diperlukan. Hikaru Yamashita (2017) mengatakan bahwa pada dasarnya *safe zone* ini memiliki banyak nama lain seperti *safe haven*, *humanitarian zone*, dan *refugee*

zone yang menandakan bahwa tidak adanya konsep hukum standar. Namun, terdapat nilai-nilai yang harus dijunjung dalam pembentukan *safe zone*, yaitu netral, demiliterisasi, dan bersifat kemanusiaan (Gilbert & Rüsç, 2017).

Lebih lanjut, *safe zone* ini paling tidak harus menjamin beberapa hak, yaitu: (1) hak untuk hidup (melalui prinsip perbedaan); (2) hak untuk terbebas dari perlakuan dan penyiksaan atau ketidakmanusiawian atau perlakuan merendahkan atau hukuman; (3) hak untuk terbebas dari perekrutan sewenang-wenang yang ditujukan untuk berpartisipasi dalam konflik; (4) keamanan pribadi, terutama dengan hal-hal yang berkaitan dengan kekerasan seksual dan *gender*; (5) hak tertinggi yang dapat dicapai atas standar hidup dan kesehatan; (6) akses atas pendampingan dan bantuan kemanusiaan serta akses oleh organisasi kemanusiaan; dan (7) kebebasan bergerak, termasuk hak untuk meninggalkan negara dan mencari suaka (Gilbert & Rüsç, 2017). Dalam penerapannya, semua pihak yang terlibat dalam *safe zone*, termasuk juga para pengungsi, memiliki kewajiban untuk bekerja sama dalam memastikan perdamaian dan karakter kemanusiaan dari permukiman (Gilbert & Rüsç, 2017).

Shacknove (1993) mengatakan bahwa pembentukan *safe zone* sendiri didasari dengan tujuan untuk mengendalikan imigrasi tetapi lebih berfokus pada konsekuensi keamanan regional atas terjadinya migrasi dengan skala besar dan pemberian perlindungan secara cepat bagi para pengungsi yang mengalami ancaman ekstrem terhadap keamanan dan kesejahteraannya. Oleh karena itu, biasanya pembentukan dari *safe zone* ini dilakukan secara multilateralisme. Multilateralisme sendiri didefinisikan sebagai sebuah kerja sama antara tiga atau lebih aktor dan dilembagakan yang diatur oleh norma dan prinsip yang harus dipatuhi oleh seluruh pihak yang terlibat dalam kerja sama ini (Klein et al., 2010). Selain itu, negara-negara maju juga seringkali menggunakan *safe zone* sebagai salah satu cara untuk meminimalisir masuknya pengungsi ke negara mereka dengan cara menyumbangkan bantuan kemanusiaan kepada para pengungsi yang berada di *safe zone* dan kepada negara-negara suaka (Shacknove, 1993).

Konsep *safe zone* tersebut memiliki prinsip yang serupa dengan konsep *safe third country* atau yang bisa disebut juga sebagai *country of first asylum*. Konsep *safe zone* bersifat zonasi, sehingga dapat diartikan sebagai wilayah di suatu negara

ataupun wilayah antar negara. Sementara itu, konsep *safe third country* spesifik menempatkan negara sebagai wilayah untuk melakukan *refugee containment*. Hal tersebut sejalan dengan yang dikatakan oleh María-Teresa Gil-Bazo (2015) yang mengatakan bahwa konsep negara *safe third country* juga dapat digunakan sebagai alasan untuk meminimalisir bahkan menghentikan masuknya para pengungsi dan imigran. *Safe third country* ini merupakan sebuah konsep mengenai fenomena pengungsi dan imigran yang bergerak secara tidak teratur dari negara-negara suaka pertama mereka ke negara lain dengan tujuan untuk menetap. Oleh karena itu, untuk membatasi pergerakan tidak teratur dari para pengungsi dan imigran ini, hadirlah konsep *safe third country* yang berupa larangan bagi para pengungsi dan imigran untuk pergi ke tempat lain selain negara suaka pertama. (Gil-Bazo, 2015).

1.6 Hipotesis

Berdasarkan kerangka pemikiran di atas, peneliti melihat bahwa terdapat dua jenis upaya yang dilakukan oleh Amerika Serikat dalam memberikan bantuan kemanusiaannya dalam Krisis Venezuela. Pertama, Amerika Serikat menggunakan diplomasi kemanusiaan secara bilateral kepada Venezuela melalui Juan Guaido. Kedua, Amerika Serikat juga menggunakan praktek *safe zone* sebagai upaya dari *refugee containment* secara multilateral dengan negara-negara sekitar Venezuela.

1.7 Metode dan Metodologi Penelitian

1.7.1 Definisi Konseptual

1.7.1.1 Strategi

Michael Howard (1976) mengatakan bahwa secara umum strategi didefinisikan sebagai penggambaran terhadap penggunaan segala macam sumber daya yang tersedia dengan tujuan untuk mendapatkan segala tujuan yang diinginkan. Dalam hubungan internasional sendiri terdapat sebuah strategi yang sering digunakan oleh negara-negara untuk mencapai kepentingannya, yaitu strategi kebijakan luar negeri. Strategi kebijakan luar negeri sendiri dapat dilakukan dalam berbagai macam upaya dan diplomasi, namun upaya yang paling banyak dilakukan oleh para negara adalah dengan menjalin hubungan kerjasama yang saling menguntungkan dengan aktor lain (Salimova et al., 2014). Sejalan dengan hal tersebut, Knud E. Jørgensen (2009)

mengatakan bahwa strategi kebijakan luar negeri merupakan sebuah strategi kerja sama yang terdiri dari strategi unilateral, strategi bilateral, dan strategi multilateral. Merujuk pada definisi tersebut strategi kebijakan luar negeri ini dapat dilakukan melalui tiga cara, yaitu: (1) strategi unilateral yang dikatakan sebagai sebuah pendekatan dari seorang aktor tanpa melakukan konsultasi dan pertimbangan terlebih dahulu dengan aktor lain, dengan kata lain strategi ini dilakukan sendiri oleh aktor tersebut tanpa adanya pertimbangan dari aktor lain; (2) strategi bilateral yang dikatakan sebagai sebuah pendekatan atau kerja sama yang terjadi antara dua negara yang cenderung bersifat tertutup; dan (3) strategi multilateral yang dikatakan sebagai sebuah kerja sama antara tiga atau lebih aktor yang menjadi satu dalam sebuah pembentukan lembaga dengan norma dan prinsip yang harus dipatuhi oleh seluruh pihak (Van Oudenaren, 2003; Klein et al., 2010; Barston, 2013). Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan definisi strategi dari Jørgensen (2009).

1.7.1.2 Safe Zone

Istilah *safe zone* sering dijumpai pada saat terjadi krisis atau konflik bersenjata di suatu negara yang membuat masyarakat negara tersebut terkena dampak buruk dan membutuhkan bantuan serta perlindungan. Keadaan tersebut kemudian menjadi dasar dari dibentuknya *safe zone* sendiri. Menurut Geoff Gilbert dan Anna Magdalena Rüsç (2017) *safe zone* sendiri didefinisikan sebagai zona demiliterisasi yang memungkinkan para warga sipil untuk mendapatkan keselamatan, keamanan, dan bantuan. Selain itu, terdapat juga Katy Long (2012) yang mengatakan bahwa konsep *safe zone* pertama kali muncul sebagai upaya awal kemanusiaan untuk memberikan keamanan sementara dan memastikan perawatan serta keselamatan orang yang terluka, sakit, dan masyarakat yang rentan dalam sebuah konflik. Menurut Hukum Humaniter Internasional, *safe zone* didefinisikan sebagai sebuah lokasi di dalam negara atau wilayah yang sedang bersengketa yang mana lokasi ini bersifat netral, bebas dari kegiatan perang, dan memiliki akses kemanusiaan yang terjamin (Landgren, 1995).

Safe zone sendiri paling tidak harus menjamin beberapa hak dasar, yaitu: (1) hak untuk hidup; (2) hak untuk terbebas dari perlakuan dan penyiksaan atau

ketidakmanusiawian atau perlakuan merendahkan atau hukuman; (3) hak untuk terbebas dari perekrutan sewenang-wenang yang ditujukan untuk berpartisipasi dalam konflik; (4) keamanan pribadi, terutama dengan hal-hal yang berkaitan dengan kekerasan seksual dan *gender*; (5) hak tertinggi yang dapat dicapai atas standar hidup dan kesehatan; (6) akses atas pendampingan dan bantuan kemanusiaan serta akses oleh organisasi kemanusiaan; dan (7) kebebasan bergerak, termasuk hak untuk meninggalkan negara dan mencari suaka (Gilbert & Rüsç, 2017). Dalam penelitian ini, *safe zone* yang peneliti maksud adalah sebuah wilayah atau negara yang mencakup dan memenuhi beberapa hak dasar yang harus dimiliki oleh sebuah *safe zone* menurut Geoff Gilbert dan Anna Magdalena Rüsç (2017).

1.7.1.2 Refugee Containment

Refugee containment atau *containment* merupakan sebuah upaya yang dilakukan oleh suatu negara dalam merespon masuknya gelombang pengungsi dan imigran ke negara mereka. Mark Duffield (2008) mengatakan bahwa *containment* sendiri merupakan sebuah tanggapan dari negara dan masyarakat negara suaka terhadap efek dari kemungkinan adanya ketidakseimbangan karena perbedaan budaya dan tekanan yang muncul dari terjadinya migrasi atas pekerjaan, tempat tinggal, sekolah, dan rumah sakit. *Refugee containment* juga dikatakan sebagai sebuah strategi penahanan yang mengacu pada segala macam upaya untuk menginternalisasikan para pengungsi di negara tujuan mereka. Hal tersebut dilakukan dengan tujuan untuk mengurangi keberadaan dari pengungsi-pengungsi yang masuk secara tidak sah atau melalui penyeludupan (Shacknove, 1993).

Selain itu, Martina Tazzioli (2017) beranggapan bahwa *refugee containment* ini merupakan upaya-upaya untuk mengendalikan migrasi dengan menghalangi dan memperlambat proses Bergeraknya para pengungsi dan imigran atau dapat juga disebut memblokir pergerakan pada pengungsi dan imigran. Namun, tidak jarang juga *refugee containment* ini dilakukan oleh negara-negara maju untuk meminimalisir masuknya pengungsi dan imigran ke negara mereka karena negara-negara tersebut menanggapi pengungsi sebagai ancaman eksternal (Aleinikoff, 1992). Lebih lanjut, Shacknove (1993) mengatakan bahwa terdapat beberapa

macam metode dari *refugee containment* ini, yaitu persyaratan visa, sanksi-sanksi, pengembalian pengungsi dan imigran ke negara suaka pertama, penciptaan *safe zone* dan intervensi kemanusiaan. Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan pengertian *refugee containment* dari Mark Duffield (2008) dan T. Alexander Aleinikoff (1992) yaitu *refugee containment* sebagai sebuah tanggapan dari negara suaka terhadap efek dari kemungkinan adanya ketidakseimbangan karena perbedaan budaya dan tekanan yang muncul dari terjadinya migrasi yang biasanya dilakukan oleh negara-negara maju untuk meminimalisir masuknya pengungsi dan imigran ke negara mereka.

1.7.2 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah tipe penelitian deskriptif. Tipe ini merupakan suatu penelitian yang bertujuan untuk membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual, dan akurat terkait fakta, sifat, dan hubungan antar fenomena yang ingin diteliti (Mulyadi, 2011). Peneliti meneliti upaya-upaya apa saja yang dilakukan oleh Amerika Serikat dalam memberikan bantuan kemanusiaan melalui diplomasi kemanusiaan secara bilateral kepada Venezuela dan secara multilateral kepada negara-negara di sekitar Venezuela. Oleh karena itu, penelitian ini menggunakan tipe penelitian deskriptif dengan data-data yang didasari oleh fakta yang terjadi.

1.7.3 Ruang Lingkup dan Jangkauan Penelitian

Dalam penelitian ini peneliti membatasi jangkauan penelitian yang dilakukan dengan menitikberatkan pada periode sejak Amerika Serikat pertama kali memberikan bantuan kemanusiaan dalam krisis Venezuela yaitu pada tahun 2017 sampai pada tahun 2020. Hal tersebut disebabkan karena Amerika Serikat mulai melakukan penganggaran dana untuk memberikan bantuannya kepada Venezuela pada Tahun Fiskal 2017, Sedangkan penelitian ini diakhiri pada Februari 2020 sesuai dengan *fact sheets* terakhir yang dikeluarkan oleh USAID pada Februari 2020 yang merupakan masa terakhir penelitian ini dapat dilakukan oleh peneliti.

1.7.4 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah pengumpulan data-data primer dan pengumpulan data-data sekunder. Pengumpulan data primer merupakan data-data yang diperoleh langsung sumber-sumber faktual seperti transkrip pidato, transkrip wawancara, dan *website* resmi pemerintah (Hox & Boeije, 2005). Sedangkan, pengumpulan data sekunder merupakan pengumpulan data yang berasal dari sumber-sumber yang telah dibahas oleh peneliti lain, seperti buku, jurnal, penelitian, artikel-atikel yang dipublikasikan dalam surat kabar atau majalah maupun secara daring, skripsi terhadulu serta literatur yang relevan dan berkaitan dengan topik penelitian yang akan diteliti (Hox & Boeije, 2005).

1.7.5 Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah teknik analisis kualitatif yang dilakukan dengan mangaitkan data-data yang sudah diperoleh agar terciptanya sebuah pemahaman terhadap kebenaran. Selain itu, teknik analisis ini lebih menekankan pada interpretasi terhadap subjek yang diteliti terkait dengan sumber-sumber data yang diperoleh yang mana data-data tersebut akan menghasilkan data yang lebih mengarah pada bentuk naratif atau informatif.

1.7.6 Sistematika Penulisan

Penelitian ini terbagi menjadi lima bab. Bab pertama berisi pendahuluan yang terdiri dari latar belakang masalah, tinjauan pustaka, kerangka pemikiran, hipotesis, serta motode dan metodologi penelitian yang berisi operasionalisasi konsep, tipe penelitian, ruang lingkup dan jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, serta teknik analisis data. Bab kedua membahas mengenai sejarah hubungan antara Amerika Serikat dengan Venezuela dan awal mula dari proses pemberian bantuan kemanusiaan Amerika Serikat kepada Venezuela. Bab ketiga membahas mengenai dinamika diplomasi kemanusiaan secara bilateral yang digunakan oleh Amerika Serikat untuk memberikan bantuan kemanusiaannya kepada Venezuela melalui Guaido. Bab keempat membahas mengenai *safe zone* sebagai upaya dari *refugee containment* secara multilateral dengan negara-negara di sekitar Venezuela. Bab ke

lima merupakan bab penutup yang membahas kesimpulan dari penelitian yang dilakukan.