

Intervensi Amerika Serikat dalam Perang Sipil Suriah, 2011–2017

Andri Ramawan Adipura¹ & Broto Wardoyo²

¹Program Pascasarjana, Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia

²Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia

Email: andri.ramawan.adipura@gmail.com

Abstract

This article discusses United States' intervention in the Syrian civil war during 2011-2017 period. It asks a question of why the United States employs covert non-military regime change instead of overt military regime change as in the other previous cases of United States' intervention. An offensive regime change, as in the case of Syria, according to theory, has a lower probability of success in comparison to other types of regime change. It argues that the decision taken by the United States government is due to the high cost and lower possibility of success for overt military intervention that United States would have to bear. However, pressures from ideological allies and the quest to gain strategic benefits have led to United States' decision to intervene in Syrian civil war.

Keywords: intervention, foreign-imposed regime change, Syrian civil war, United States

Abstrak

Tulisan ini membahas intervensi Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah tahun 2011-2017. Pada awal perang sipil, Amerika Serikat lebih memilih intervensi secara tertutup dalam mendorong perubahan rezim di Suriah. Namun, di pertengahan perang sipil Amerika Serikat mengubah intervensinya dengan menggunakan instrumen militer. Pertanyaan yang diajukan dalam tulisan ini adalah mengapa Amerika Serikat memilih opsi intervensi non-militer di awal-awal perang sipil dan tidak langsung melakukan intervensi militer seperti yang dilakukan dalam kasus-kasus upaya paksa perubahan rezim sebelumnya. Secara teoritik, upaya paksa perubahan rezim non-militer secara tertutup yang berkarakter ofensif memiliki probabilitas keberhasilan yang rendah sehingga pilihan Amerika Serikat di Suriah tersebut menarik untuk dibahas. Argumen utama tulisan ini adalah bahwa opsi intervensi non-militer tertutup dipilih karena pertimbangan biaya dan kalkulasi keberhasilan sedangkan intervensi itu sendiri dilakukan karena tekanan aliansi ideologis dan pertimbangan keuntungan strategik.

Kata Kunci: intervensi, upaya paksa penggulingan rezim, perang sipil Suriah, Amerika Serikat

Pendahuluan

Perang sipil Suriah berawal dari protes damai masyarakat Suriah terhadap pemerintahan Presiden Bashar al-Asad di bulan Maret 2011 yang direspon oleh aparat keamanan Suriah dengan penggunaan kekerasan. Hal tersebut membuat protes damai tersebut berkembang menjadi pemberontakan. Meski demikian, pemberontak anti-rezim tersebut bukanlah satu kelompok yang solid namun terpecah ke dalam banyak kelompok dengan ideologi dan kepentingan yang belum tentu sama (Wardoyo 2015; Walther & Pedersen 2020). Perpecahan di kubu pemberontak tersebut menjadi salah satu variabel yang membuat perang sipil menjadi berlarut-larut. Rezim Bashar menjadi lebih mampu bertahan dengan ketidaksolidan kubu pemberontak. Selain itu, keterlibatan aktor eksternal yang memberi dukungan pada salah satu kubu yang terlibat dalam perang sipil juga menjadi faktor lain yang berkontribusi pada keberlanjutan perang sipil (Wardoyo 2015; Phillips 2016). Dukungan mereka

memungkinkan kedua pihak memiliki tambahan sumber daya untuk digunakan dalam perang sipil.

Setidaknya ada enam negara yang terlibat dalam perang sipil Suriah, yaitu: Amerika Serikat, Arab Saudi, Turki, Qatar, Iran, dan Rusia (Phillips 2016). Negara-negara tersebut berada di belakang salah satu kubu yang bertikai, baik pemerintah maupun pemberontak. Rusia merupakan salah satu negara yang mendukung pemerintah Bashar. Salah satu dukungan yang diberikan oleh Rusia terhadap pemerintah Bashar adalah dengan secara konsisten menggunakan hak veto di Dewan Keamanan Perserikatan Bangsa-Bangsa (DK-PBB) manakala badan internasional tersebut hendak menjatuhkan resolusi yang memojokkan pemerintahan Bashar (Seven 2022). Selain itu, Rusia juga memberikan asistensi teknis militer bagi pasukan Suriah. Sejak bulan September 2015, Rusia mengirimkan pasukannya ke Suriah untuk membantu pemerintah Bashar dalam menghadapi kelompok pemberontak (Antonyan 2017). Negara lain yang juga memberi dukungan pada pemerintah Bashar adalah Iran. Suriah dan Iran membangun aliansi politik sejak tahun 1979 karena adanya kepentingan yang sama untuk memerangi Israel. Dukungan Iran terhadap pemerintah Bashar diberikan dengan berbagai cara, termasuk dengan mengintegrasikan kelompok-kelompok binaan Iran ke dalam pasukan Suriah (Akbarzadeh, Gourlay & Ehteshami 2022; Azizi 2022).

Sebaliknya, Amerika Serikat merupakan salah satu negara yang mendukung kelompok pemberontak dari sejak awal pecahnya perang sipil Suriah. Presiden Obama dalam pidato resmi tanggal 18 Agustus 2011 menyatakan bahwa: *“We have consistently said that President Assad must lead a democratic transition or get out of the way. He has not led. For the sake of the Syrian people, the time has come for President Assad to step aside”* (<https://obamawhitehouse.archives.gov> 2011). Pernyataan tersebut menunjukkan bahwa meski Amerika Serikat menahan diri untuk terlibat secara langsung namun mereka memberikan dukungan pada proses transisi kekuasaan di Suriah dan jika Bashar menolak proses transisi tersebut maka Amerika Serikat mendukung dilakukannya perubahan rezim. Pernyataan tersebut kemudian diikuti dengan penerbitan Executive Order 13582 yang mengatur pemberian sanksi ekonomi terhadap pemerintah Bashar. Menteri Luar Negeri Amerika Serikat, Hillary Clinton, kemudian menegaskan pilihan untuk menerapkan sanksi ekonomi sebagai bentuk koersi untuk menekan pemerintahan Bashar untuk melaksanakan transisi menuju demokrasi (<https://2009-2017.state.gov> 2011a). Lebih lanjut, Clinton juga memberikan pengakuan bahwa *Syrian National Council* (SNC) merupakan perwakilan Suriah yang sah yang artinya mendelegitimasi kepemimpinan Bashar di Suriah (<https://2009-2017.state.gov> 2011b).

Dua tahun kemudian, Kongres Amerika Serikat menetapkan resolusi yang memberikan otorisasi penggunaan kekuatan militer terhadap pemerintah Bashar untuk merespon penggunaan senjata kimia oleh pemerintah Bashar terhadap warga sipil (<https://2009-2017.state.gov> 2013). Pemerintah Bashar oleh Kongres dianggap telah melanggar garis merah (*redlines*) dengan menggunakan senjata kimia ke target sipil. Meski demikian, instrumen kekerasan baru benar-benar digunakan dalam rangka memerangi *Islamic State of Iraq and Syria* (ISIS) tahun 2014. Keputusan tersebut sekaligus mengubah bentuk intervensi Amerika Serikat dari semula menggunakan sanksi ekonomi menjadi pengerahan kekuatan militer. Pada bulan April 2017, militer Amerika Serikat secara langsung mulai menyasar target-target pemerintah Suriah dengan melancarkan serangan 59 roket setelah Presiden Donald Trump menyatakan bahwa pasukan Suriah kembali menggunakan senjata kimia dalam operasi militer mereka di Khan Sheikhoun.

Amerika Serikat terlihat berhati-hati dalam mengambil langkah dalam perang sipil Suriah. Amerika Serikat tidak dengan serta merta menggunakan instrumen militer (*military intervention*) dalam perang sipil Suriah. Hal ini berbeda dengan apa yang mereka lakukan di Irak atau di Libya. Pertanyaan yang muncul adalah mengapa Amerika Serikat tidak menggunakan operasi militer dari sejak awal perang sipil Suriah? Hal-hal apa saja yang mendorong keputusan tersebut? Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tulisan ini mengidentifikasi terlebih dahulu kajian mengenai intervensi dalam kerangka upaya paksa

penggantian rezim, terutama yang dilakukan oleh Amerika Serikat di masa lalu, dan variabel-variabel apa yang mempengaruhi keputusan-keputusan tersebut. Di bagian selanjutnya akan diberikan telaah mengenai faktor-faktor yang mendorong keputusan Amerika Serikat untuk tidak melakukan intervensi militer terbuka namun memilih intervensi tertutup melalui embargo dan operasi intelijen. Argumen utama tulisan ini adalah bahwa opsi intervensi non-militer tertutup dipilih karena pertimbangan biaya dan kalkulasi keberhasilan sedangkan intervensi itu sendiri dilakukan karena tekanan aliansi ideologis dan pertimbangan keuntungan strategik. Pertimbangan biaya dan kalkulasi keberhasilan tersebut terkait dengan keberadaan negara besar lain, terutama Rusia, dalam perang sipil Suriah dan adanya operasi militer serupa di beberapa negara lain. Sementara itu, perubahan kebijakan Amerika Serikat di Suriah didorong oleh kegagalan langkah operasi tertutup secara terbatas itu sendiri dan adanya perubahan kepemimpinan di Amerika Serikat.

Intervensi dalam Rangka Upaya Paksa Penggantian Rezim

Kajian mengenai intervensi sudah banyak dilakukan oleh para akademisi studi hubungan internasional. Artikel ini memfokuskan pembahasan pada intervensi dalam perang sipil yang bertujuan untuk melakukan penggantian rezim secara paksa. Intervensi dalam perang sipil tidak selamanya dilakukan dengan menggunakan instrumen kekerasan namun bisa juga dilakukan dengan menggunakan instrumen non-kekerasan, seperti sanksi ekonomi atau tekanan diplomatik. Dalam banyak kasus, intervensi dalam perang sipil dilakukan dengan tujuan yang baik, yaitu untuk mengakhiri perang sipil atau menghentikan kekerasan. Namun, dalam beberapa kasus ada intervensi dalam perang sipil yang bertujuan untuk melakukan penggantian rezim yang justru memperburuk situasi dalam perang sipil (Regan 2010; Peic & Reiter 2010). Tidak jarang intervensi tersebut dilakukan dengan memberi dukungan pada salah satu pihak yang terlibat dalam perang sipil. Intervensi dalam perang sipil yang dilakukan untuk mendukung kelompok anti-rezim, baik dengan instrumen militer, ekonomi, maupun tekanan diplomatik, menurut Ilgaz (2021) akan meningkatkan kemungkinan tercapainya kesepakatan dan kemenangan di pihak pemberontak. Terkait dengan kapan intervensi, terutama intervensi militer, biasanya dilakukan, menurut Shirkey (2016) ditentukan oleh adanya kejadian yang tidak diharapkan, terutama peristiwa bersenjata. Hal ini juga nampak dalam intervensi militer Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah yang dilakukan setelah pasukan rezim dianggap melewati batas dengan menggunakan senjata kimia terhadap target sipil. Keterlibatan satu aktor eksternal dalam sebuah perang sipil juga berpotensi disusul oleh keterlibatan aktor eksternal lain, terutama negara yang memiliki rivalitas. Hal tersebut tidak dapat dilepaskan dari perimbangan antara apa yang terjadi di masa lalu dan kekhawatiran mengenai apa yang terjadi di masa depan, terutama terkait dengan perimbangan kekuatan antar-rival di negara atau kawasan di mana perang sipil tersebut berlangsung (Mitton 2017).

Intervensi sendiri bisa dilakukan karena beragam alasan, salah satunya adalah untuk melakukan pergantian rezim di suatu negara. Intervensi dalam upaya paksa penggantian rezim merupakan kebijakan yang diambil suatu negara untuk mempromosikan kepentingan mereka, biasanya dilakukan oleh negara besar, agar rezim baru di negara target mendukung kebijakan negara pelaku. Dengan demikian, upaya tersebut dilakukan pada rezim target yang dianggap tidak mendukung atau memfasilitasi kepentingan negara pelaku. O'Rourke (2018) membedakan upaya paksa penggantian rezim menjadi tiga tipologi, yaitu: operasi ofensif, operasi preventif, dan operasi hegemonik. Operasi ofensif bertujuan untuk menggulingkan lawan atau memecah aliansi lawan. Operasi preventif bertujuan untuk mempertahankan status quo dengan menghentikan negara lain melakukan tindakan tertentu, seperti bergabung dengan aliansi lawan atau membangun senjata pemusnah massal yang dapat memberikan ancaman yang lebih besar di masa yang akan datang. Sementara itu, operasi hegemonik bertujuan untuk menjaga negara yang ditarget agar tetap ter subordinasi dimana negara yang melakukan intervensi mencoba membentuk atau mempertahankan hegemoni di kawasan tertentu untuk menjaga keuntungan militer, politik, dan ekonomi dengan menjadi hegemon kawasan.

Amerika Serikat menjadi salah satu negara yang sering melakukan upaya paksa penggulingan rezim. Selama Perang Dingin, Amerika Serikat tercatat melakukan 70 percobaan penggantian rezim dengan rincian 64 dilaksanakan secara tertutup atau *covert regime change* dan 6 dilakukan secara terbuka atau *overt regime change* (O'Rourke 2018). Dari catatan tersebut terlihat bahwa upaya tertutup lebih sering dilakukan dibandingkan dengan upaya terbuka. Selain Amerika Serikat, Uni Sovyet juga menggunakan kebijakan serupa selama Perang Dingin dalam rangka membendung pengaruh lawan, terutama di Eropa Timur, Timur Tengah, dan Asia Tengah. Namun, dalam catatan O'Rourke (2018), tingkat keberhasilan upaya paksa penggulingan rezim, terutama yang dilakukan secara tertutup, hanya sekitar 56%. Dari angka tersebut, upaya yang sifatnya ofensif hanya memiliki tingkat keberhasilan 13%, upaya preventif memiliki tingkat keberhasilan 48%, dan upaya hegemonik 56%. Artinya, upaya paksa penggulingan rezim yang ditujukan untuk mengubah agar rezim target mengubah arah kebijakannya untuk mengikuti keinginan Amerika Serikat cenderung mengalami kegagalan. Rendahnya tingkat keberhasilan ini memperlihatkan bahwa upaya paksa penggulingan rezim dalam konteks ofensif membutuhkan adanya mitra lokal yang cukup kuat untuk bekerja sama dengan Amerika Serikat. Kajian yang dilakukan oleh Downes dan O'Rourke (2016) menunjukkan bahwa upaya paksa penggantian rezim seringkali gagal mendekati hubungan antara negara pelaku dengan negara target. Hal tersebut muncul karena yang sering terjadi adalah adanya pemaksaan bangunan insfratruktur politik seperti yang dikehendaki oleh negara pelaku tanpa mempertimbangkan kebutuhan dan kondisi riil negara target (Paris, 2015). Dalam konteks transisi menuju demokrasi, upaya tersebut juga tidak membawa pada keberhasilan (Downes & Monten 2013).

Setelah Perang Dingin berakhir, Amerika Serikat menjadi kekuatan tunggal dalam tatanan internasional yang unipolar sehingga mereka dapat bertindak sepihak atas nama perdamaian, keadilan, dan kesejahteraan dunia. Ketiadaan kekuatan penyeimbang membuat Amerika Serikat memiliki keleluasaan untuk membuat pilihan kebijakan luar negeri. Hegemoni Amerika Serikat yang tak terimbangi tersebut membuat negara-negara yang lebih lemah merasa terancam, terutama karena Amerika Serikat memiliki sejarah melakukan intervensi pada negara yang lebih lemah dengan intensi membawa atau mempromosikan demokrasi. Amerika Serikat pun tetap menggunakan upaya paksa penggulingan rezim sebagai salah satu cara untuk mencapai kepentingannya. Pasca Perang Dingin, Amerika Serikat tercatat telah melakukan lima upaya operasi upaya paksa penggulingan rezim secara terbuka, yaitu di Somalia tahun 1993, Haiti tahun 1994, Afghanistan tahun 2001, Irak tahun 2003, dan Libya tahun 2011 (Owen 2010; O'Rourke 2018; O'Rourke 2019; Willard-Foster 2019).

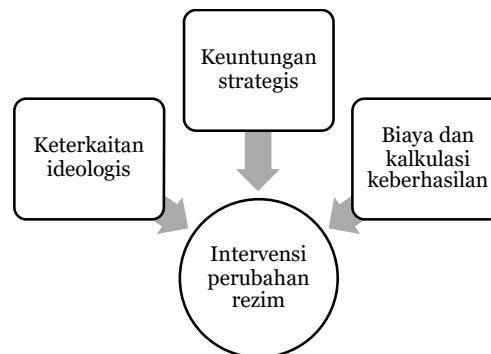
Fokus utama tulisan ini adalah menjelaskan pilihan kebijakan Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah. Dalam kebutuhan tersebut, tulisan ini mengadopsi kerangka konseptual yang diperkenalkan oleh beberapa akademisi seperti Mullenbach dan Matthews (2008), Yoon (1997), dan O'Rourke (2018). Mullenbach dan Matthews (2008) menjelaskan bahwa keputusan Amerika Serikat untuk melakukan intervensi dalam konflik intra-negara ditentukan oleh faktor-faktor di level internasional dan domestik. Dari enam faktor di level internasional, yaitu: keterlibatan dalam perang atau intervensi lain, kedekatan geografis antara negara target dengan Amerika Serikat, kekuatan negara target, adanya keterkaitan afeksi antara publik Amerika Serikat dengan publik negara target, baik keterkaitan ideologis, keterkaitan etnis, atau keterkaitan humanitarian, adanya intervensi oleh rival Amerika Serikat di negara target, dan level demokrasi negara target, hanya ada dua faktor yang dominan mempengaruhi kebijakan Amerika Serikat dalam melakukan intervensi di negara lain, yaitu: kedekatan geografis dan keterkaitan ideologis. Sementara itu, penjelasan level domestik dapat terdiri dari variabel intervensi yang dilakukan sebagai pengalihan isu, tingkat kelelahan perang, keberadaan pemilihan presiden atau pemilihan umum paruh waktu, dan kondisi pemerintahan Amerika Serikat itu sendiri apakah solid atau terpecah. Namun, dari empat variabel tersebut hanya kondisi solid atau tidaknya pemerintahan yang berpengaruh.

Sementara itu, dari kajian Yoon (1997) mengenai intervensi Amerika Serikat di negara-negara Dunia Ketiga ditemukan bahwa pertimbangan kepentingan strategis menjadi penjelasan

paling kuat dalam intervensi neara tersebut, disusul dengan kepentingan ekonomi. Faktor domestik justru tidak menentukan keputusan tersebut. Sementara itu, O'Rourke (2018) mengidentifikasi bahwa penjelasan-penjelasan mengenai intervensi Amerika Serikat, terutama dalam konteks upaya paksa penggantian rezim, lebih tepat dilekatkan dengan kasus intervensi militer terbuka. Penjelasan yang berbeda harus diberikan untuk intervensi yang dilakukan secara tertutup. Dalam kasus tersebut, O'Rourke (2018) mengidentifikasi prediksi biaya, kemungkinan keberhasilan, dan keuntungan geostrategis yang didapatkan sebagai variabel yang menentukan pilihan pada operasi tertutup.

Dengan berkaca pada tiga kerangka konseptual yang dijelaskan di atas, tulisan ini mengadopsi faktor-faktor yang menjelaskan pilihan intervensi secara tertutup oleh Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah sebagai berikut: (1) keterkaitan ideologis, (2) keuntungan strategis yang didapatkan, serta (3) pertimbangan biaya dan kemungkinan keberhasilan. Faktor kedekatan geografis diabaikan dalam kasus ini mengingat Suriah berada jauh dari Amerika Serikat meski dekat dengan kepentingan strategis Amerika Serikat di Timur Tengah dan Eropa. Kerangka konseptual bagi tulisan ini dapat digambarkan sbb:

Gambar 1. Kerangka Konseptual Intervensi Perubahan Rezim Amerika Serikat dalam Perang Sipil Suriah



Sementara itu, intervensi sendiri memiliki beberapa definisi dan model. Yoon (1997) mendefinisikan intervensi sebagai variabel yang berskala ordinal dan dapat diberikan tingkatan yang berbeda pada aktivitas intervensi serta mengkategorisasikan intervensi ke dalam empat kategori, yaitu: (1) tidak ada intervensi, ditandai dengan ketiadaan bukti aktivitas intervensi; (2) intervensi non-militer, ditandai dengan adanya pelibatan salah satu atau kombinasi dari dukungan atau serangan verbal oleh pemerintah atau pemberian atau penahanan bantuan ekonomi yang merujuk pada pernyataan resmi yang dikeluarkan pemerintah dalam rangka mendukung atau menentang rezim pemerintah asing; (3) intervensi militer tidak langsung, yang melibatkan salah satu atau kombinasi aktivitas inisiasi atau peningkatan pasokan senjata atau pengerahan penasihat militer tanpa partisipasi dalam peperangan; dan (4) intervensi militer langsung, yang melibatkan salah satu atau kombinasi aktivitas pengiriman personel tempur ke daerah konflik, tindakan tempur langsung, pengeboman target, dan bantuan laut. Perbedaan antara intervensi non-militer dengan intervensi militer juga diberikan oleh Boke (2017) dimana intervensi non-militer terdiri dari: tekanan diplomatik, blockade laut, embargo senjata dan ekonomi, batasan perjalanan, serta dukungan logistik dan intelijen sedangkan intervensi militer terdiri dari: pembentukan daerah penyangga atau zona larangan terbang, serangan udara terbatas, operasi khusus, hingga operasi pendudukan.

O'Rourke (2018) membagi upaya paksa perubahan rezim oleh menjadi dua jenis, yaitu tertutup dan terbuka. Upaya tertutup adalah operasi untuk mengganti kepemimpinan politik negara lain dimana negara pengintervensi tidak mengakui peran dan tindakannya secara publik, baik keberhasilan ataupun kegagalan dalam upaya untuk membunuh pemimpin negara lain secara senyap, mendukung kudeta, memengaruhi pemilihan umum demokratis

negara lain, memantik revolusi massa, dan/atau mendukung pemberontak bersenjata dalam rangka menggulingkan pemerintahan negara lain. Upaya terbuka adalah operasi yang melibatkan penggunaan kekuatan militer secara langsung dan diakui secara publik untuk mengganti kepemimpinan politik negara lain. Negara pelaku dapat berperang untuk mengganti rezim, namun tindakan militer lebih kecil yang didesain untuk mengganti pemimpin politik negara lain, seperti serangan udara atau invasi terbatas, juga termasuk dalam kategori ini.

Dinamika Konflik Sipil Suriah dan Intervensi Amerika Serikat

Untuk menjelaskan intervensi Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah, maka perlu didefinisikan terlebih dahulu mengenai jenis intervensi yang dijalankan oleh Amerika Serikat. Keterlibatan Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah pada dasarnya terbagi menjadi dua, yaitu intervensi non-militer dan intervensi militer. Namun, dalam periode diantara kedua jenis intervensi tersebut terdapat satu klasifikasi yang masuk ke wilayah abu-abu dimana Amerika Serikat menggunakan instrumen militer namun tidak menasar target rezim Bashar secara langsung. Secara sederhana, intervensi tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2. Intervensi Amerika Serikat dalam Perang Sipil Suriah



Tahapan intervensi tersebut juga terkait dengan tahapan perang sipil Suriah. Pada tahun 2011, yang terjadi di Suriah adalah sebuah protes damai. Meski ada penggunaan kekerasan namun sifatnya masih terbatas. Baru di pertengahan 2012, protes tersebut berubah menjadi perang sipil dimana kekerasan menjadi instrumen utama pada pertengahan tahun 2012. Di bulan Juni 2012, *United Nations Under-Secretary-General for Peacekeeping Operations*, Herve Ladsous, menyatakan dalam wawancara dengan Reuters bahwa protes di Suriah telah berubah menjadi perang sipil (<https://www.reuters.com> 2012). Hal ini menandai tahap kedua perang sipil Suriah. Mulai tahun 2012 tersebut, dengan dukungan kekuatan eksternal, kelompok-kelompok pemberontak mampu mengambil alih kekuasaan di beberapa wilayah. Di tahun 2013, terdapat beberapa kelompok eksternal yang mulai ikut terlibat dalam perang sipil di Suriah. Tercatat ada dua kelompok bersenjata yang membantu pasukan Suriah dalam menghadapi kelompok-kelompok pemberontak, yaitu Hezbollah yang mengirimkan kombatan dan Garda Revolusi Iran yang mengirimkan penasehat militer. Meski demikian, Amerika Serikat belum terlibat secara langsung namun sebatas memberikan dukungan logistik perang dan juga intelijen bagi kelompok pemberontak. Ben Rhodes, penasehat keamanan Presiden Obama, dalam wawancara dengan BBC bulan Juni 2013 menyatakan bahwa pemerintah Amerika Serikat akan meningkatkan asistensi mereka terhadap kelompok pemberontak dengan memberikan dukungan militer (<https://www.bbc.com> 2013a).

Sebelumnya, ada dugaan bahwa badan intelijen Amerika Serikat, *Central Intelligence Agency* (CIA), sudah melakukan koordinasi pemberian bantuan senjata pada kelompok pemberontak dan menentukan kelompok-kelompok mana yang perlu didukung oleh Amerika Serikat (<https://www.bbc.com> 2013b). Keterlibatan CIA ini mengindikasikan bahwa Amerika Serikat

melakukan operasi tertutup untuk menggulingkan rezim Bashar melalui tangan kelompok-kelompok pemberontak. Selain memberikan logistik perang bagi kelompok-kelompok pemberontak, operasi rahasia ini juga mencakup pemberian pelatihan militer. Kelompok pemberontak yang mendapat dukungan ini adalah *Free Syrian Army* (FSA) dan dukungan logistik perang tersebut tidak hanya diberikan oleh Amerika Serikat namun juga oleh Turki, Qatar, dan Arab Saudi. Keberadaan operasi rahasia ini sendiri baru terbuka tahun 2017 ketika Presiden Trump mengumumkan penghentian operasi CIA di Suriah pasca pertemuan dengan Presiden Putin yang menyepakati gencatan senjata (<https://www.reuters.com> 2017; <https://www.washingtonpost.com> 2017).

Dalam perkembangannya, perang sipil Suriah memiliki kompleksitas baru dengan keikutsertaan ISIS menguasai beberapa wilayah di Suriah Timur dan Suriah Utara. Keberadaan ISIS mendorong keikutsertaan Amerika Serikat untuk terlibat secara langsung. Pada bulan September 2014, Amerika Serikat melakukan serangan misil ke target-target di Suriah dalam upaya melemahkan kekuatan ISIS. Aksi tersebut berlangsung berdekatan dengan tekanan Amerika Serikat terhadap rezim Bashar atas dugaan penggunaan senjata kimia terhadap kelompok pemberontak dan sipil. Hal ini mengindikasikan pergeseran metode intervensi yang sebelumnya menggunakan instrumen non-militer menjadi menggunakan instrumen militer. Hanya saja, operasi militer yang dilakukan oleh Amerika Serikat tidak diarahkan pada target rezim Bashar. Perang melawan ISIS ini juga mendorong adanya aliansi kepentingan antara Amerika Serikat dengan pemerintah Bashar. Keduanya sama-sama mendapatkan ancaman dari perkembangan ISIS dan melakukan berbagai operasi, yang dilaksanakan secara terpisah dan tanpa koordinasi, untuk mengambil alih wilayah yang sebelumnya dikuasai oleh ISIS.

Dengan bantuan dari Amerika Serikat, di tahun yang sama, kelompok-kelompok pemberontak mampu menguasai beberapa kota penting di wilayah Suriah Timur dan Suriah Utara. Perang melawan ISIS juga menjadi alasan Rusia untuk terlibat secara langsung di Suriah. Keterlibatan Rusia di tahun 2015-2016 ini menandai fase baru dalam perang sipil Suriah. Di periode ini ada dua kekuatan besar yang hadir di Suriah dan memberikan dukungan pada kubu yang berseberangan meski keduanya sama-sama menyoal ISIS. Keterlibatan Rusia ternyata tidak membuat Amerika Serikat menurunkan tensi intervensinya. Justru sebaliknya, di tahun 2017 setelah insiden penggunaan senjata kimia oleh pasukan Bashar di Khan Sheikhoun, Amerika Serikat melakukan operasi militer dengan menyoal target-target rezim Bashar. Pada tahun yang sama di bulan Juli, Amerika Serikat dan Rusia mencapai kesepakatan penghentian kekerasan di Suriah.

Untuk menjelaskan kebijakan intervensi Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah, tulisan ini akan berfokus pada tiga variabel, yaitu keterkaitan ideologis, keuntungan strategis, serta biaya dan kalkulasi keberhasilan. Terkait dengan variabel yang pertama, keterkaitan ideologis, menjadi variabel yang penting mengingat kelompok pemberontak Suriah terdiri dari beberapa kelompok dengan afiliasi ideologi yang berbeda. Secara sederhana, kelompok pemberontak di Suriah dapat dibedakan dalam tiga kelompok, yaitu: FSA, *Jabat al Nusra* (JN), dan ISIS (Zisser 2013; Giacomini 2016). JN dan ISIS merupakan sempalan dari al Qaeda sehingga keduanya diklasifikasikan sebagai kelompok radikal religius. Ideologi kedua kelompok tersebut berbeda dengan FSA yang dianggap relatif lebih moderat. Amerika Serikat pun membangun kedekatan dengan FSA dan memberikan dukungan pada kelompok ini. Meski moderat, perilaku FSA di lapangan sebenarnya juga tidak selalu mengikuti aturan-aturan atau norma-norma perang, hanya saja pemberitaan mengenai perilaku mereka dalam pelanggaran aturan atau norma perang jauh lebih minim dibandingkan dengan JN maupun ISIS. Bahkan, Giacomini (2016) menilai bahwa meskipun ada laporan yang terstruktur mengenai perilaku FSA yang melanggar aturan atau norma perang, publik Amerika Serikat tetap memberikan dukungan pada kelompok ini.

Problem dengan ideologi ini juga yang kemudian membuat Amerika Serikat tidak hanya melihat ancaman yang ditimbulkan oleh rezim Bashar namun juga ancaman dari kelompok radikal religius seperti ISIS. Bahkan, intervensi militer Amerika Serikat pada awalnya, dan

terus berlanjut hingga saat ini, ditujukan untuk memerangi ISIS. *Operation Inherent Resolve* merupakan operasi militer Amerika Serikat yang dilakukan dalam rangka memerangi ISIS. Operasi ini dilakukan untuk menasar target ISIS di Suriah maupun di Irak. Hingga bulan Agustus 2017, Amerika Serikat sudah melakukan 11.235 di Suriah serangan udara dari total 24.566 yang dilaksanakan dalam rangka operasi tersebut. Total biaya yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat untuk menjalankan operasi tersebut per Juni 2017 adalah USD 14,3 milyar.

Dukungan dari opsi intervensi ini juga datang dari beberapa kelompok lobi di Amerika Serikat. Tercatat salah satu kelompok yang memberikan dukungan bagi intervensi adalah *American Israel Public Affairs Committee* (AIPAC). Lobi Yahudi dalam politik domestik Amerika Serikat ini memiliki kekuatan di Kongres. Tidak dapat dipungkiri bahwa keputusan mereka untuk mendukung opsi intervensi, terutama intervensi militer, terkait dengan keamanan Israel dari ancaman rezim Bashar. Meski demikian, AIPAC baru terbuka memberikan dukungan ketika Presiden Obama mengusulkan intervensi militer tahun 2013 pasca insiden penggunaan senjata kimia oleh pasukan Suriah (<https://www.reuters.com> 2013; <https://www.aljazeera.com> 2013). Rencana tersebut sendiri tidak ditindaklanjuti dan Amerika Serikat tetap memilih opsi non-militer.

Variabel kedua yang menjelaskan intervensi Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah adalah keuntungan strategik. Suriah merupakan salah satu kekuatan kunci di kawasan Timur Tengah. Suriah merupakan salah satu kekuatan Arab yang secara aktif menjadi penyeimbang bagi Israel. Suriah membangun kedekatan dengan Iran, terutama dalam kebutuhan melakukan perlawanan terhadap Israel. Meski demikian, hubungan Suriah dengan negara-negara Arab lain juga relatif baik. Suriah turut serta dalam pasukan multinasional melawan pasukan Saddam Husein dalam Perang Teluk tahun 1990 bersama-sama dengan Amerika Serikat. Hanya saja, hubungan kedua negara lebih ditandai dengan permusuhan (Abadi 2021). Perubahan kepemimpinan di Suriah menjadi rezim yang lebih hangat terhadap Amerika Serikat akan membawa hal yang positif bagi kebijakan Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah.

Penjelasan lain yang juga terkait dengan variabel keuntungan strategik adalah kebutuhan Amerika Serikat untuk menunjukkan hegemoninya di kawasan Timur Tengah. Butt (2019) menilai bahwa intervensi militer Amerika Serikat ke Irak tidak dapat dilepaskan dari adanya upaya demonstrasi kekuatan Amerika Serikat sebagai negara hegemon. Serangan yang dikaitkan dengan keberadaan Irak sebagai “*rogue regime*” dimana Saddam Husein dituduh memberikan dukungan pada al Qaeda (<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov> 2003a). Dengan demikian, upaya untuk menurunkan rezim Saddam dipandang sebagai langkah yang diperlukan untuk “menyelamatkan rakyat Irak dari ancaman” (<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov> 2003b). Dalam logika tersebut, apa yang dilakukan oleh Amerika Serikat untuk menurunkan Saddam didasari dengan pertimbangan reputasi Amerika Serikat sebagai negara hegemon yang diancam oleh al Qaeda. Upaya untuk menurunkan Saddam memiliki misi menjaga keuntungan strategik Amerika Serikat sebagai negara hegemon. Dalam konteks Suriah, perilaku dan pertimbangan yang sama juga bisa digunakan. Posisi Suriah sebagai negara yang senantiasa mengganggu kepentingan hegemoni Amerika Serikat membuat mereka perlu melakukan perubahan di Suriah. Upaya untuk mengganti Bashar terkait dengan kebutuhan memperkokoh hegemoni Amerika Serikat di kawasan.

Argumentasi keuntungan strategik dalam intervensi Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah juga terkait dengan upaya Amerika Serikat menjaga hegemoninya dari ancaman ISIS. Hal ini menjelaskan mengapa di periode awal perang sipil Suriah, Amerika Serikat menahan diri untuk tidak menggunakan intervensi militer. Namun, manakala muncul ancaman dari ISIS di wilayah Suriah Timur dan Suriah Utara, Amerika Serikat tidak merasa perlu untuk menahan diri dari penggunaan intervensi militer. Meskipun penggunaan intervensi militer tersebut dilakukan terhadap ISIS, tidak dapat dipungkiri bahwa intervensi militer Amerika Serikat di Suriah Timur dan Suriah Utara tersebut membawa keuntungan bagi kelompok pemberontak.

Variabel ketiga adalah biaya dan kalkulasi keberhasilan. Fitzgerald dan Ryan (2014) mengutip pernyataan Menteri Pertahanan Amerika Serikat, Leon Panetta, yang mengatakan bahwa Suriah berbeda dari Irak. Kapabilitas militer Suriah dan Irak memang tidak bisa dibandingkan. Irak yang baru mulai melakukan reorganisasi pasca Perang Teluk belum menjadi kekuatan militer yang solid. Hal ini berbeda dengan Suriah yang di tahun 2012 memiliki berbagai jenis persenjataan modern (Military Balance 2012). Pasukan Suriah di tahun 2012 mencapai 295.000 dan pasukan cadangan mencapai 314.000. Suriah juga memiliki 108.000 anggota paramiliter yang siap dikerahkan manakala ada intervensi militer asing. Suriah memiliki dua resimen tank yang dilengkapi dengan 1.500-1.700 tank T-72 buatan Rusia dan 3250an tank T-62 dan T-55 serta memiliki sistem anti serangan udara yang mumpuni. Sementara itu, Angkatan Laut Suriah dilengkapi dengan 43 kapal berbagai jenis yang disiagakan di Laut Mediterania.

Kajian yang dilakukan oleh Pradhan-Blach (2012) menunjukkan ada dua opsi intervensi yang bisa dilakukan oleh Amerika Serikat di Suriah yaitu operasi militer yang menggunakan Turki dan Laut Mediterania sebagai basis operasi atau dengan operasi militer yang menggunakan Irak sebagai basis operasi. Opsi pertama sulit dilakukan mengingat Turki pada awal perang sipil Suriah tidak memperlihatkan sikap antipasti dan masih memilih opsi solusi damai sebagai bagian dari *good neighborhood policy* yang dijalankan oleh Turki. Bahkan hingga akhir tahun 2013, Turki masih melihat Suriah sebagai saudara (Çakmak 2016). Sikap Turki ini tentu akan menyulitkan opsi intervensi militer. Opsi kedua juga tanpa kendala. Ada dua hambatan dengan opsi tersebut, pertama adalah keterbatasan logistik perang karena minimnya infrastruktur di Irak untuk meluncurkan operasi dan kedua faktor ISIS yang menguasai area di Irak Barat yang berbatasan langsung dengan Suriah.

Pertimbangan biaya yang lain adalah harga yang harus dikeluarkan bagi pelaksanaan operasi militer. Catatan CRS menunjukkan bahwa biaya yang sudah dikeluarkan oleh Amerika Serikat bagi operasi militer di Afghanistan dan Irak sejak 9/11 hingga pertengahan tahun 2011 adalah 1,3 trilyun USD (<https://www.cfr.org> 2011). Laporan yang sama menyatakan bahwa biaya yang dikeluarkan oleh Amerika Serikat di Afghanistan mencapai 6,7 milyar USD per bulan sedangkan di Irak mencapai 6,2 milyar USD per bulan. Sementara itu, biaya yang dikeluarkan di Libya pada bulan Juni 2011 sudah mencapai 820 juta USD dengan total kerugian mencapai 1 milyar USD. Dengan pengeluaran sebesar itu maka sulit bagi Amerika Serikat untuk menggelontorkan dana tambahan bagi operasi militer di Suriah. New York Times melaporkan bahwa Amerika Serikat telah mengeluarkan lebih dari 1 juta USD untuk mendanai program logistik dan pelatihan bagi kelompok pemberontak yang dilakukan CIA dari 2011 hingga 2017 (<https://www.nytimes.com> 2017). Dana tersebut jauh lebih kecil jika dibandingkan dengan rerata biaya tahunan operasi militer di Afghanistan, Irak, atau bahkan Libya. Selain biaya finansial, ada juga faktor kelelahan publik Amerika Serikat akibat operasi-operasi militer di Afghanistan, Irak, dan Libya (<https://carnegieendowment.org> 2014).

Pertimbangan lain yang menentukan kalkulasi keberhasilan intervensi upaya paksa perubahan rezim di Suriah adalah keberadaan negara rival, dalam hal ini Rusia. Secara tradisional, Suriah merupakan mitra aliansi Rusia. Dukungan Rusia terhadap keberlanjutan rezim Bashar didasarkan pada ketakutan akan semakin menguat dan berkembangnya kelompok-kelompok radikal Sunni yang akan mengancam keamanan Rusia (Kozhanov 2014). Keterlibatan negara-negara Arab yang selama ini menjadi pendukung kelompok-kelompok radikal Sunni tersebut menjadi alarm bagi Rusia akan kemungkinan ekspor kelompok tersebut ke Rusia, terutama wilayah Kaukasus (Kozhanov 2013; Wardoyo 2017). Keterlibatan Rusia di Suriah juga didasari oleh ketidakpercayaan Rusia akan motivasi Amerika Serikat dalam serangkaian intervensi Amerika Serikat sejak berakhirnya Perang Dingin. Charap (2013) menulis bahwa dalam perspektif Rusia, motivasi utama Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah bukanlah menciptakan perdamaian namun sebatas melakukan perubahan rezim dengan menurunkan Bashar dari kekuasaan.

Kesimpulan

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa intervensi Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah mengalami evolusi dari penggunaan instrumen non-militer ke instrumen militer seiring dengan perkembangan perang sipil Suriah itu sendiri. Intervensi Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah sendiri diawali dengan tekanan diplomatik dan embargo ekonomi yang kemudian bertambah dengan dukungan logistik dan intelijen oleh CIA. Intervensi Amerika Serikat kemudian berubah menjadi operasi militer namun tidak diarahkan langsung ke target pemerintah Suriah. Intervensi militer tersebut justru dilakukan untuk menghentikan aktivitas kelompok ISIS. Baru di tahun 2017 Amerika Serikat melakukan operasi militer ke target-target pemerintah Suriah. Di tahun yang sama Amerika Serikat menghentikan dukungan logistik dan intelijen CIA.

Sementara itu, penjelasan mengenai intervensi Amerika Serikat dalam perang sipil Suriah dapat dijelaskan dari keterikatan ideologis serta dukungan kelompok-kelompok lobi di Amerika Serikat dan pertimbangan mendapatkan keuntungan strategik, terutama dalam konteks hegemoni Amerika Serikat di kawasan Timur Tengah. Selain itu, keputusan untuk melakukan intervensi dalam bentuk operasi tertutup lebih didorong oleh pertimbangan biaya dan kalkulasi keberhasilan terkait dengan keberadaan dan keterlibatan rival, dalam hal ini Rusia. Meski demikian, tulisan ini tidak secara komprehensif melihat pada proses pengambilan kebijakan yang juga penting untuk menjelaskan dinamika perdebatan pengambilan keputusan. Kajian mengenai dinamika perdebatan dalam pengambilan kebijakan ini bisa dilakukan untuk memperkuat argumen dalam tulisan ini.

Daftar Pustaka

Artikel Jurnal dan Buku

- Abadi, J. (2021). US-Syria relations in the shadow of Cold War and détente. *Middle Eastern Studies*, 57 (4), 534-552. doi: 10.1080/00263206.2020.1868442.
- Akbarzadeh, S., Gourlay, W., & Ehteshami, A. (2022). Iranian proxies in the Syrian conflict: Tehran's 'forward-defence' in action. *Journal of Strategic Studies*. doi: 10.1080/01402390.2021.2023014.
- Antonyan, T. M. (2017). Russia and Iran in the Syrian Crisis: Similar aspirations, different approaches. *Israel Journal of Foreign Affairs*, 11 (3), 337-348. doi: 10.1080/23739770.2017.1442407.
- Azizi, H. (2022). Integration of Iran-backed armed groups into the Iraqi and Syrian armed forces: implications for stability in Iraq and Syria. *Small Wars & Insurgencies*. doi: 10.1080/09592318.2021.2025284.
- Boke, C. (2017). *US foreign policy and the crises in Libya and Syria: a neoclassical realist explanation of American intervention*. Ph.D. thesis. University of Birmingham. <https://etheses.bham.ac.uk/id/eprint/7995/>.
- Butt, A. I. (2019). Why did the United States Invade Iraq in 2003? *Security Studies*, 28 (2), 250 – 285. doi: 10.1080/09636412.2019.1551567.
- Çakmak, C. (2016). Turkish–Syrian relations in the wake of the Syrian conflict: back to securitization? *Cambridge Review of International Affairs*, 29 (2), 695-717, doi: 10.1080/09557571.2015.111792.
- Charap, S. (2013). Russia, Syria, and the doctrine of intervention. *Survival*, 55 (1), 35-41, doi: 10.1080/00396338.2013.767403.
- Downes, A. B., & Monten, J. (2013). Forced to be free? Why foreign-imposed regime change rarely leads to democratization. *International Security*, 37 (4), 90-131.
- Downes, A. B. & O'Rourke, L.A. (2016). You can't always get what you want: Why foreign-imposed regime change seldom improves interstate relations. *International Security*, 41 (2), 43–89.

- Fitzgerald, D. & Ryan, D. (2014). *Obama, US Foreign Policy and the Dilemma of Intervention*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Giacomini, C. (2016). U.S. Support for moderate Syrian rebels and its implications for national security. https://prizedwriting.ucdavis.edu/sites/prizedwriting.ucdavis.edu/files/sitewide/pas_tissues/15%E2%80%9316%20GIACOMINI.pdf
- Ilgaz, H. (2021). Qui bono? Foreign military, economic, diplomatic interventions, and the termination of civil wars: An integrative approach. *International Interactions*, 47 (6), 1069-1099. doi: 10.1080/03050629.2021.1962857.
- Kozhanov, N. (2013). Russian support for Assad's regime: Is there a red line? *The International Spectator*, 48 (2), 25-31, doi: 10.1080/03932729.2013.796776.
- Kozhanov, N. (2014). Russian-Syrian dialogue: Myths and realities. *The Journal of the Middle East and Africa*, 5 (1), 1-22. doi: 10.1080/21520844.2014.883257.
- Military Balance. (2012). Chapter Seven: Middle East and North Africa, *The Military Balance*, 112 (1), 303-360. doi: 10.1080/04597222.2012.663216.
- Mitton, J. L. (2017). Rivalry intervention in civil conflicts: Afghanistan (India–Pakistan), Angola (USSR–USA), and Lebanon (Israel–Syria). *Canadian Foreign Policy Journal*, 23 (3), 277-291. doi: 10.1080/11926422.2017.1348957.
- Mullenbach, M. J. & Matthews, G. P. (2008). Deciding to intervene: An analysis of international and domestic influences on United States interventions in intrastate disputes. *International Interactions*, 34 (1), 25-52. doi: 10.1080/03050620701878835.
- O'Rourke, L. A. (2018). *Covert regime change: America's secret Cold War*. New York: Cornell University Press.
- O'Rourke, L. A. (2019). The strategic logic of covert regime change: US-backed regime change campaigns during the Cold War. *Security Studies*, 29 (1), 92-127. doi: 10.1080/09636412.2020.1693620.
- Owen, J. M. (2010). *The clash of ideas in world politics: Transnational networks, states, and regime change, 1510-2010*. Princeton: Princeton University Press.
- Peic, G. & Reiter, D. Foreign-imposed regime change, state power and civil war onset, 1920–2004. *British Journal of Political Science*, 41(3), 453–475.
- Phillips, C. (2016). *The Battle for Syria: International Rivalry in the New Middle East*. New Haven: Yale University Press.
- Pradhan-Blach, F. (2012). *Syria's military capabilities and options for military intervention: Background paper*. Center for Militære Studier, Københavns Universitet.
- Regan, P. M. (2010). Interventions into civil wars: A retrospective survey with prospective ideas. *Civil Wars*, 12 (4), 456-476. doi: 10.1080/13698249.2010.534632.
- Seven, Ü. (2022) Russia's foreign policy actions and the Syrian civil war in the United Nations Security Council. *Journal of Balkan and Near Eastern Studies*. doi: 10.1080/19448953.2022.2037966.
- Shirkey, Z. C. (2016). Joining by number: Military intervention in civil wars. *Civil Wars*, 18 (4), 417-438. doi: 10.1080/13698249.2017.1297048.
- Yoon, M. Y. (1997). Explaining U.S. intervention in Third World internal wars, 1945-1989. *The Journal of Conflict Resolution*, 41 (4), 580-602.
- Walther, O. J. & Pedersen, P. S. (2020). Rebel fragmentation in Syria's civil war. *Small Wars & Insurgencies*, 31 (3), 445-474, DOI: 10.1080/09592318.2020.1726566.

Wardoyo, B. (2015). Anatomi penyelesaian konflik internal di Suriah. *Analisis CSIS*, 43 (2), 181-199.

Wardoyo, B. (2017) Membingkai perang sipil di Suriah, *Koran Sindo*.
<https://nasional.sindonews.com/berita/1184510/18/membingkai-perang-sipil-di->

Willard-Foster, M. 2(019). *Toppling foreign government: The logic of regime change*. Philadelphia: University of Philadelphia Press.

Zisser, E. (2013). Can Assad's Syria survive revolution? *Middle East Quarterly*, 20 (2), 65-71.

Artikel berita

<https://2009-2017.state.gov>

<https://carnegieendowment.org>

<https://georgewbush-whitehouse.archives.gov>

<https://obamawhitehouse.archives.gov>

<https://www.aljazeera.com>

<https://www.bbc.com>

<https://www.cfr.org>

<https://www.nytimes.com>

<https://www.reuters.com>

<https://www.washingtonpost.com>