
Kegagalan Penerapan *Economic Statecraft* Arab Saudi Terhadap Lebanon Tahun 2016

Hilfi Biyan Firza¹

¹Departemen Ilmu Hubungan Internasional, Universitas Indonesia
Jl. Prof. DR. Selo Soemardjan, Depok, Indonesia

e-mail: hilfibiyan@gmail.com

Abstract

This paper aims to discuss the failure of economic statecraft carried out by Saudi Arabia against Lebanon in 2016. The difficult economic conditions of Lebanon after the 1975-1990 civil war made Lebanon dependent on foreign aid, one of which was assistance from Saudi Arabia. But in February 2016, Saudi Arabia stopped aid that would initially be used to buy weapons to protect the Lebanese border. The cessation of aid came because of Lebanon's decision not to support an Arab League agreement to condemn Iran over the case of an attack on Saudi diplomatic missions in Tehran. The cessation did not change Lebanon's policy into pro-Saudi but inside Lebanon, the pro-Iranian faction was strengthened by the support of pro-Saudi politicians for pro-Iranian politicians to become the new Lebanese President. This raises the question why Saudi Arabia's economic statecraft efforts to Lebanon have not been successful in influencing Lebanese policy. To know this, this paper will use the political economic statecraft theory from Jean-Marc F. Blanchard and Norrin M. Ripsman. The findings of this paper are the failure of Saudi Arabia's economic statecraft against Lebanon because the level of Lebanese stateness which is at a significant stateness level means that Lebanon has the ability to reject or ignore the economic statecraft.

Keywords—*Economic Statecraft, Lebanon, Saudi Arabia, Stateness Level*

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk membahas mengenai kegagalan *economic statecraft* yang dilakukan oleh Arab Saudi terhadap Lebanon pada tahun 2016. Kondisi ekonomi Lebanon yang sulit pasca perang saudara 1975-1990 membuat Lebanon tergantung pada bantuan asing, salah satunya adalah bantuan dari Arab Saudi. Namun pada bulan Februari 2016, Arab Saudi menghentikan bantuan yang semula akan digunakan untuk membeli senjata guna melindungi perbatasan Lebanon. Penghentian bantuan tersebut terjadi karena keputusan Lebanon yang tidak mendukung kesepakatan Liga Arab untuk mengutuk Iran terkait kasus serangan terhadap misi diplomatik Arab Saudi di Teheran. Penghentian tersebut tidak merubah kebijakan Lebanon menjadi pro-Saudi namun di dalam negeri Lebanon, fraksi pro Iran semakin kuat dengan adanya dukungan politisi pro-Saudi terhadap politikus pro-Iran untuk menjadi Presiden Lebanon yang baru. Hal tersebut menimbulkan pertanyaan mengapa upaya *economic statecraft* Arab Saudi ke Lebanon tidak berhasil mempengaruhi kebijakan Lebanon. Untuk mengetahui hal tersebut tulisan ini akan menggunakan teori *political economic statecraft* dari Jean-Marc F. Blanchard dan Norrin M. Ripsman. Hasil temuan dari tulisan ini adalah kegagalan *economic statecraft* Arab Saudi terhadap Lebanon karena tingkat *stateness* Lebanon yang berada pada tingkatan *significant stateness* yang berarti Lebanon memiliki kemampuan untuk menolak atau mengabaikan *economic statecraft* tersebut.

Kata kunci—*Arab Saudi, Economic Statecraft, Lebanon, Tingkat Stateness*

1. Pendahuluan

Lebanon selama lebih dari 15 tahun mengalami perang saudara sejak tahun 1975 hingga tahun 1990 yang menyebabkan kondisi perekonomian mengalami kerugian. Perekonomian Lebanon merugi sebesar 24 Milyar USD; pengurangan GDP per kapita sekitar 67 persen; emigrasi sebanyak 500.000 jiwa yang sebagian besar merupakan pekerja dengan keterampilan tinggi (Dibeh, 2007). Hal tersebut membawa Lebanon tergantung pada bantuan asing dalam rangka membangun dan rekonstruksi negaranya.

Tabel 1. Bantuan Luar Negeri dan Pengeluaran Rekonstruksi, 1992-2004

	1992-1997	1998-2004
Pengeluaran Rekonstruksi (US\$ Milyar)	4.2	7.4
Bantuan Asing (US\$ Milyar)	4.0	5.85
Rasio, %	95.0	79.0

Sumber: Research Paper No. 37, United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).

Dari tabel diatas dapat dilihat walaupun rasio bantuan luar negeri terhadap biaya rekonstruksi berkurang dari 95.0 persen ke 79.0 persen namun bantuan luar negeri masih merupakan penyumbang terbesar bagi dana pembangunan Lebanon. Usaha rekonstruksi Lebanon pasca perang sipil juga dilakukan di sektor keuangan dikarenakan walaupun inflasi berhasil diturunkan dari pada tahun 1992 sekitar 31 % menjadi 24.7 % pada tahun 1993 dan terus mengalami tren yang menurun setiap tahunnya namun hutang publik dan defisit terhadap GDP masih fluktuatif.

Salah satu negara yang memberikan bantuan terhadap Lebanon sejak negara tersebut memulai rekonstruksinya adalah Arab

Saudi. Negara tersebut memiliki perekonomian yang merepresentasikan 20 persen GDP dari total wilayah Timur Tengah dan Afrika Utara (*Middle East-North Africa-MENA*) selain itu *The Saudi Arabian Monetary Agency* (SAMA) selaku bank sentral memegang cadangan devisa ketiga terbesar di dunia (Al Saud, 2013). Dengan jumlah kapital yang besar Arab Saudi menjadi salah satu penyumbang bantuan luar negeri yang penting bagi Lebanon.

Tabel 2. Sumber Utama Pendanaan Rekonstruksi Lebanon, 1992-1997 dan 1992-2004

SUMBER	1992-1997 (%)	1992-2004 (%)
World Bank	15.0	14.0
Arab Fund	12.6	13.0
European Investment Bank	12.5	14.0
Saudi Arabia + Saudi Fund	9.7	7.0
Italia	8.5	6.0
Kuwait + Kuwaiti Fund	6.8	10.0
Prancis	6.8	6.0

Sumber: Research Paper No. 37, United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU-WIDER).

Tercatat bantuan Arab Saudi ke Lebanon cukup besar dan memegang peran penting dalam perekonomian Lebanon. Ekonomi Lebanon jika dilihat dari FDI dan *capital inflows* sangat tergantung dari negara-negara Teluk. Tiga negara Teluk terhitung memegang 76 persen dari *foreign direct investment* baru di Lebanon dari tahun 2003-2015. Ketiga negara Teluk tersebut yaitu Uni Emirat Arab sebesar 49.7%, Kuwait sebesar 13.8% dan Arab Saudi 12.5% (The Arab Investment & Export Credit Guarantee Corporation, 2015).

Selain sebagai penyumbang terbesar FDI, negara-negara Teluk merupakan pasar tujuan

ekspor terbesar bagi Lebanon. Ekspor Lebanon terhadap Arab Saudi dan Uni Emirat Arab tercatat sebesar 697.432 ribu dolar atau 21.1% dari jumlah keseluruhan ekspor Lebanon dan Arab Saudi masih menjadi pasar utama dengan presentasi sebesar 11.4% atau sebesar 377.450 ribu dolar pada tahun 2004 (The Arab Investment & Export Credit Guarantee Corporation, 2015: 170). Perekonomian Lebanon saat ini masih bergantung pada remitansi dari warganya yang bekerja di luar negeri yang secara rata-rata merupakan 20% dari GDP Lebanon selama 10 tahun terakhir dengan estimasi 60 persen berasal dari negara-negara Teluk (Baumann, 2017).

Ketergantungan ekonomi Lebanon terhadap Arab Saudi tidak membuat kebijakan Lebanon selalu sejalan dengan kebijakan Arab Saudi. Hal tersebut terlihat pada kebijakan Lebanon pada pertemuan darurat Liga Arab di Kairo pada bulan Januari 2016 yang membahas mengenai serangan terhadap misi diplomatik Arab Saudi di Iran. Dalam pertemuan itu disetujui bahwa Liga Arab mengutuk Iran karena gagal melindungi misi diplomatik Arab Saudi di Teheran namun kesepakatan tersebut tidak didukung oleh Lebanon (Aboulenein, 2016). Menteri Luar Negeri Lebanon Gibran Basil mengatakan bahwa pernyataan kutukan Liga Arab merupakan kritikan juga terhadap Hizbullah. Akibat dari kasus tersebut pada bulan Februari Arab Saudi menghentikan bantuan militer ke Lebanon sebesar 3 Milyar USD untuk membeli persenjataan dari Prancis yang ditujukan bagi Militer Lebanon dan 1 Milyar USD bagi kekuatan pengamanan dalam negeri Lebanon. Persenjataan yang bersumber dari bantuan Arab Saudi sangat penting bagi Lebanon untuk melindungi wilayahnya dari efek perang Suriah (Hubbard, 2016). Penghentian anggaran ini tidak membuat kebijakan Lebanon berubah melainkan di dalam negeri pada bulan Oktober politikus pro-Saudi, Hariri setuju untuk mendukung Michel Aoun

politikus pro-Iran untuk menjadi Presiden sebagai kesepakatan dengan Hizbullah agar Hariri bisa menjadi Perdana Menteri. Namun Arab Saudi melihat kesepakatan tersebut sebagai kemenangan Hizbullah yang mendukung kepentingan Iran di Lebanon (Al-Tamimi, 2018).

Perekonomian Lebanon masih dalam masa pemulihan sehingga membutuhkan bantuan dari negara lain. Hal tersebut diperkuat dengan bergantungnya ekonomi Lebanon terhadap negara-negara Teluk terutama Arab Saudi. Namun saat terjadi permasalahan dengan Iran sikap Lebanon tidak sesuai dengan keinginan Arab Saudi. Dari masalah tersebut Arab Saudi berupaya untuk mempengaruhi kebijakan dan politik Lebanon pada tahun 2016 melalui instrumen ekonomi. Namun upaya tersebut mengalami kegagalan. Tulisan ini berargumen bahwa upaya *economic statecraft* yang dilakukan oleh Arab Saudi terhadap Lebanon tidak berhasil dilakukan karena tingkat *stateness* Lebanon yang signifikan.

2. Kajian Pustaka dan Kerangka Pemikiran

Penggunaan *economic statecraft* oleh Arab Saudi terhadap Lebanon dilakukan untuk mempengaruhi perilaku Lebanon terhadap kebijakan luar negerinya. Untuk melihat penerapan *economic statecraft* tersebut penulis menggunakan teori *political economic statecraft* yang dikemukakan oleh Jean-Marc F. Blanchard dan Norrin M. Ripsman. Penulis memilih teori ini dibandingkan dengan teori lain karena menurut penulis teori ini mampu untuk membantu menganalisis faktor-faktor yang membuat *economic statecraft* berhasil atau tidaknya dilakukan seperti dalam kasus Arab Saudi dan Lebanon ini. Penggunaan teori ini didasarkan pada pertimbangan jika menggunakan model *economic statecraft* lain

seperti model liberal ekonomi, realis atau kondisionalis kurang mampu memberikan analisa faktor-faktor tersebut. Model liberalis menekankan pada faktor jumlah insentif atau sanksi ekonomi yang diberikan. Sedangkan model realis menekankan pada tekanan ekonomi yang harus diimbangi oleh tekanan politik. Dan terakhir model kondisionalis menekankan pada Jumlah insentif dan sanksi ekonomi didukung dengan lingkungan internasional atau faktor lingkungan domestik

Ketiga model tersebut, ekonomi liberal, realis dan kondisionalis, seperti yang dijelaskan diatas belum bisa memberikan gambaran secara lengkap mengapa pemberhentian bantuan yang dilakukan tidak berhasil merubah kebijakan Lebanon. Walaupun jumlah bantuan yang diberikan oleh Arab Saudi cukup besar bagi ekonomi Lebanon. Serta diimbangi dengan tekanan politik dari Arab Saudi dan negara-negara lain di kawasan Teluk namun tetap tidak dapat merubah kebijakan Lebanon.

Teori *Political economic statecraft* secara spesifik melihat insentif ekonomi dan sanksi ekonomi sebagai bentuk upaya mempengaruhi sikap negara tujuan dengan cara memanipulasi kepentingan ekonomi domestik negara tersebut untuk akhirnya meyakinkan pemimpin merubah kebijakannya. Dalam penjelasannya Blanchard dan Ripsman menjelaskan bagaimana *economic statecraft* bekerja dengan menggunakan beberapa faktor yaitu *Raw Economic Stimuli*, *Modified Economic Stimulus*, faktor internasional. *Raw economic stimuli* merupakan stimulus ekonomi awal dari negara pengirim terhadap negara penerima. *Modified Economic Stimulus* yaitu stimulus ekonomi yang sudah mendapat campur tangan dari pihak ketiga untuk membuat stimulus awal menjadi lebih ringan atau lebih parah. Pemerintah tidak begitu saja merespons stimulus ini namun mereka mempertimbangkan konsekuensi internasional dan domestik dari stimulus tersebut. Dalam

level internasional pemerintah mempertimbangkan tiga faktor yaitu (1) situasi geopolitik; (2) keberadaan dan tingkat dukungan dari pihak ketiga; dan (3) adanya tekanan politik atau sanksi ekonomi (Al-Tamimi, 2018: 380).

Menurut teori ini *economic statecraft* akan berhasil tergantung pada tingkat *stateness* dari negara tujuan atau negara terdampak (Blanchard dan Ripsman, 2008). Tingkat *stateness* ditentukan oleh (1) *autonomy*, atau kemampuan negara untuk membuat keputusan jika dihadapkan dengan partai politik oposisi domestik; (2) *capacity*, kapabilitas negara baik untuk mengganti rugi atau memaksa pihak-pihak yang tidak setuju dengan tujuan negara pengirim; dan (3) *legitimacy*, kemampuan negara untuk mengerahkan kelompok-kelompok domestik yang tidak puas (Blanchard dan Ripsman, 2008: 327).

Operasionalisasi teori ini dilakukan dengan melalui panduan pertanyaan untuk membantu mengukur tingkat *stateness* suatu negara. Pada tingkat Otonomi, faktor yang dilihat adalah otoritas dalam pembuatan keputusan luar negeri, peran legislatif dalam pembuatan keputusan, norma prosedural dalam pembuatan keputusan. Sedangkan dalam tingkat Kapasitas, pengukurannya dibagi dua yaitu kapasitas ekonomi dan kapasitas koersif. Kapasitas ekonomi diukur dengan faktor ketersediaan uang untuk pemerintahan, ketersediaan sumber selain dari sumber pajak, dan sentralitas implementasi kebijakan ekonomi. Kapasitas koersif diukur dengan jumlah relatif polisi jika dibandingkan dengan populasi dan luas wilayah, ketersediaan kekuatan militer dan peran intelijen. Sedangkan tingkat Legitimasi dievaluasi dengan melihat opini publik terhadap pemerintah (Blanchard dan Ripsman, 2008: 378-379). Hal tersebut sesuai dengan panduan yang diberikan oleh Blanchard dalam mengukur *stateness*.

Tingkat *stateness* oleh Blanchard dan Ripsman dibagi menjadi tiga kategori yaitu rendah, moderate, dan tinggi. Menurutnya semakin tinggi *stateness* suatu negara (dari hasil pertambahan ketiga input tersebut) maka semakin tinggi resistensi negara tersebut dalam mematuhi *economic statecraft* dari negara pengirim, begitu pula sebaliknya. Apabila suatu negara hanya memiliki setidaknya satu dari tiga input di tingkatan 'tinggi' maka negara disebut masih memiliki *significant stateness* (kemampuan yang cukup). Begitu juga ketika ketiga input tersebut sama-sama ada di tingkat moderat, maka bisa dikatakan juga signifikan. Namun jika suatu negara hanya memiliki satu masukan di tingkat moderat dan lainnya di tingkat rendah, maka negara tersebut masuk dalam kategori *insufficient stateness*, yang akan mematuhi *economic statecraft* negara pengirim (Blanchard dan Ripsman, 2008: 383-384).

3. Hasil dan Pembahasan

Penulis akan melihat tingkat *stateness* yang dimiliki oleh pemerintah Lebanon sebagai subyek penelitian yang dilihat dari struktur politik dalam negeri Lebanon yang memberikan Presiden otoritas untuk menunjuk Perdana Menteri sebagai pemimpin dari *council ministers*. Fokus untuk mengukur *stateness* Lebanon adalah Perdana Menteri Lebanon dan *Council Ministers* pada tahun 2016 setelah adanya sanksi dari Arab Saudi. Pembahasan ini dibagi ke dalam tiga fokus pembahasan yaitu otonomi pengambilan keputusan Lebanon, Kapasitas ekonomi dan koersif pemerintah Lebanon serta Legitimasi pemerintahan Lebanon.

3.1 Otonomi Pengambilan Keputusan Lebanon

Proses pengambilan keputusan dalam pemerintahan Lebanon harus dilihat dari kondisi dalam negeri Lebanon. Politik dalam negeri Lebanon semenjak pembunuhan mantan Perdana Menteri Rafiq Hariri pada Februari 2005 terbagi menjadi dua koalisi. Koalisi pertama yaitu koalisi March 8 mengambil nama dari demonstrasi yang terjadi pada 8 Maret 2005 kelompok masyarakat Pro-Suriah dan pendukung Hizbullah protes akan pengunduran diri PM Pro-Suriah Omar Karami pada Februari 2005. Koalisi ini terdiri dari partai *Maronite Christian Free Patriotic Movement*, *The Shiite Muslim Amal Movement* dan Hizbullah. Koalisi kedua yaitu koalisi March 14 mengambil nama dari protes anti Suriah yang terjadi pada 14 Maret 2005 dan peringatan satu bulan kematian mantan PM Rafiq Hariri. Koalisi ini dipimpin oleh Saad Hariri dari Partai *Sunni Future Movement* selain itu koalisi ini didukung juga oleh Partai *Christian Lebanese Forces* dan *Phalange (Kata'eb)* (Blanchard, 2014: 5).

Kondisi politik dalam negeri Lebanon sejak tahun 2013 sangat tidak menentu. Semenjak Perdana Menteri Najib Mikati pada bulan Maret 2013 mengundurkan diri dari jabatannya, jabatan Perdana Menteri selanjutnya dipegang oleh Tammam Salam pada April 2013. Perdana Menteri Salam tidak bisa membentuk kabinet hingga bulan Februari 2014 karena adanya perbedaan politik yang dalam di dalam negeri Lebanon. Kabinet yang terbentuk berjumlah 24 orang dibagi menjadi tiga golongan yaitu koalisi March 8, koalisi March 14, dan kandidat yang dinilai netral yang masing-masing memegang delapan jabatan kementerian (Aljazeera, 2014).

Tidak lama setelah kabinet dibentuk masa pemerintahan Suleiman sebagai presiden berakhir tanpa adanya kesepakatan dari kedua kubu koalisi perihal siapa yang akan menggantikan jabatan Presiden Suleiman. Proses penggantian presiden sesuai dengan konstitusi Lebanon harus berasal dari

golongan Maronite Christian sedangkan perdana menteri harus berasal dari golongan Sunni Muslim dan *Parliament Speaker* harus berasal dari Shia Muslim hal tersebut merujuk pada perjanjian Taif.

Posisi presiden sementara dipegang oleh PM Salam, sehingga PM Salam memiliki otoritas pengambilan keputusan tertinggi dalam struktur politik Lebanon. Dalam melihat otonomi kekuasaan PM Salam kita harus melihat struktur politik Lebanon seperti dalam hal pengambilan keputusan eksekutif dipegang oleh *Council Ministers* yang diketuai oleh Perdana Menteri. *Council ministers* dibentuk dengan persetujuan presiden yang telah dikonsultasikan dengan parlemen. Presiden dan *Council Minister* harus mendapatkan dukungan mayoritas dari parlemen untuk mempertahankan posisinya. Sedangkan parlemen terdiri dari 128 kursi yang telah ditentukan secara konfessional artinya berdasarkan komunitas keagamaan.

Pada masa pemerintahannya, Perdana Menteri Salam memiliki otoritas yang tinggi untuk membuat suatu keputusan. Otoritas ini didukung dengan fakta bahwa saat Salam ditunjuk menjadi Perdana Menteri dia didukung oleh 124 anggota parlemen dari total 128 anggota parlemen. Dilihat dari otoritas jabatan yang dipegang oleh PM Salam yang memegang jabatan sebagai Perdana Menteri dan Presiden membuat kemampuannya dalam membuat suatu keputusan yang otonom sangat tinggi. Seperti pada saat Arab Saudi memberikan sanksi kepada Lebanon, PM Salam langsung mengadakan pertemuan di parlemen membahas mengenai sikap Lebanon terhadap kasus Kedutaan Besar Arab Saudi di Teheran. Besarnya otoritas yang dimiliki PM Salam membuat keputusan bulat di parlemen dengan keputusan bahwa Lebanon juga mengutuk aksi penyerangan Kedutaan Besar Arab Saudi di Teheran (The National, 2016). Maka penilaian terhadap keputusan *Decision Making Autonomy* di Lebanon terbilang tinggi,

karena menentukan keputusannya dengan intervensi minim dari pihak lainnya.

3.2 Kapasitas Lebanon

Pembahasan penelitian mengenai tingkat *stateness* kapasitas pemerintahan Lebanon dibagi ke dalam dua bagian yaitu kapasitas ekonomi dan kapasitas koersi yang akan dibagi menjadi dua bagian yang terpisah sesuai dengan aspeknya masing-masing. Namun, pada akhir dari pembahasan mengenai kapasitas ini akan dilihat secara menyeluruh untuk mendapatkan hasil tunggal dari tingkat kapasitas di dalam *stateness* pemerintahan Lebanon masa PM Salam.

3.2.1 Kapasitas Ekonomi Lebanon

Melihat kapasitas ekonomi Lebanon seperti panduan dari Blanchard, penulis akan melihat anggaran pemerintah terhadap GDP, pemasukan pajak, sumber finansial lain seperti kemampuan untuk melakukan kredit, menaikkan kurs uang, cadangan emas, sumber daya alam, bantuan luar negeri.

Perekonomian Lebanon dilihat dari anggaran pemerintah terhadap GDP tahun 2009-2018 mengalami defisit anggaran. Defisit terbesar terjadi pada tahun 2014 mencapai 28.2 % namun pada tahun berikutnya mengalami penurunan menjadi 19.3 %. Pada tahun 2016 hingga tahun 2018 tren anggaran pemerintah terhadap GDP masih menunjukan defisit dengan persentase 23.1 % pada tahun 2016, 25.7% pada tahun 2016 dan 27% pada tahun 2018 (Trading Economics, 2018). Hal tersebut diakibatkan kondisi geopolitik di sekitar Lebanon terkait kondisi Suriah dan efek *economic statcraft* Arab Saudi juga memberikan dampak negatif kepada perekonomian Lebanon (Rizk dan Harake, 2016: 12). Jika dilihat dari jumlah pendapatan pemerintah melalui pajak Lebanon pada tahun 2016 mengalami kenaikan jumlah pajak

dibandingkan pada tahun 2015. Tren pendapatan pajak Lebanon sejak tahun 2011 mengalami penurunan dari pada tahun 2010 sebesar 16.8 % dari GDP menjadi 13.5% ada tahun 2015 sedangkan tren tersebut berubah pada tahun 2016, pendapatan pemerintah melalui pajak naik menjadi 13.94% dari GDP (World Bank, 2019).

Jika dilihat dari cadangan devisa mata uang asing dan emas Lebanon cukup banyak dilihat dari ranking yang dikeluarkan oleh *Global Fire Power* Lebanon menempati posisi ke 37 dari 136 negara yang disurvei. Pentingnya cadangan mata uang asing dan emas bagi suatu pemerintahan karena keduanya memungkinkan bagi suatu negara untuk membayar hutang luar negerinya (*foreign obligations*) di saat bersamaan tetap bisa melanjutkan memperkuat mata uang domestik. Cadangan ini juga memegang peran dalam pemberian rating kredit bagi suatu negara di pasar dunia seperti rating kredit yang diberikan oleh lembaga Moody dan lain-lain yang menjadi suatu standar bagi lembaga pemberi donor untuk memberikan hutang kepada suatu negara. Dalam ranking di *global fire power*, Lebanon memiliki cadangan 53.100.000.000 USD cukup besar jika dibandingkan dengan negara Teluk lainnya seperti Qatar yang hanya memiliki 16.890.000.000 USD, Bahrain yang memiliki cadangan 2.166.000.000 USD atau Suriah yang hanya memiliki cadangan sebesar 407.300.000 USD (Global Fire Power, 2018a). Dari tingkat kompetitif yang dikeluarkan oleh *World Economic Forum* menunjukkan Lebanon mengalami kenaikan dari pada tahun 2015 sekitar 3.67 menjadi 3.84 pada tahun 2016 dan tahun 2017 menjadi 57.8 poin. Dari fakta-fakta dan kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan oleh PM Salam, dapat disimpulkan bahwa kapasitas ekonomi Lebanon dalam tingkatan yang cukup dengan indikator-indikator yang telah dibuat oleh Blanchard maka tingkat kapasitas ekonomi

Lebanon pada masa PM Salam bisa dikatakan sedang/moderat.

3.2.2 Kapasitas Koersi Lebanon

Cakupan polisi di Lebanon khususnya polisi ditingkat kota masih kekurangan secara kapabilitas dan jumlah. Kapabilitas polisi kota masih dibatasi oleh pasal 38 dari UU kriminal dan UU kota sehingga membuat polisi kota kurang efektif dalam menjalankan tugasnya. Namun Polisi Kota hanya merupakan satu elemen dari institusi kepolisian Lebanon secara umum atau yang disebut *Internal Security Forces* (ISF). Kapabilitas ISF dibuktikan dengan berhasil melakukan kerja sama dengan masyarakat lokal dan internasional untuk menghalau ancaman teroris yang mengancam Lebanon maupun komunitas internasional. Dalam kurun tahun 2015-2017 ISF berhasil menahan 300 teroris dan melucuti lebih dari 60 sel teroris. Selain itu ISF juga menerapkan *Strategic Plan* 2018-2020 untuk meningkatkan kapabilitasnya dengan memfokuskan pada empat agenda yaitu mempromosikan keamanan, ketenteraman dan stabilitas; memperkuat kerja sama dengan komunitas; melindungi hak asasi manusia dan meningkatkan akuntabilitas; terakhir yaitu meningkatkan profesionalisme dan efektivitas dan efisiensi organisasi, hal tersebut akan membantu meningkatkan kapabilitas dan cakupan jumlah polisi per luas wilayah (Internal Security Force Lebanon, 2018: 11).

Sedangkan kapasitas militer Lebanon terdiri dari jumlah masyarakat yang tersedia yaitu 2.200.000 Jiwa dan jumlah anggota militer 116.000 jiwa dari jumlah total masyarakat Lebanon sebesar 6.229.794 Jiwa dengan anggaran militer sebesar 1,73 Juta USD (Global Fire Power, 2018b). Lebanon dalam meningkatkan kapabilitas militernya dibantu oleh berbagai negara baik dari segi bantuan keuangan ataupun bantuan

peningkatan kemampuan. Pada masa pemerintahan PM Salam tercatat pada bulan Agustus tahun 2016 Amerika Serikat memberikan bantuan militer sebesar 50 Juta USD, bantuan militer ini bukan merupakan bantuan militer pertama negara Amerika Serikat bagi Lebanon (Reuters, 2016). Selain itu anggaran pengeluaran militer Lebanon selama PM Salam menjabat mengalami peningkatan dari tahun 2011 sebesar 4.1% dari GDP menjadi 4.4% dari GDP pada tahun 2016 (Fanack, 2009).

Dilihat dari kapasitas intelijen Lebanon menunjukkan kapasitas besar untuk menembus lapisan masyarakat dan mempengaruhi keputusan keamanan. Intelijen Lebanon ditunjuk oleh Presiden dan memiliki kapasitas untuk menggerakkan *Moukafaha force* (unit konter sabotase) yang merupakan unit militer sangat penting dalam militer Lebanon tanpa harus memberitahu siapa pun selain Komandan Militer. Intelijen Lebanon memiliki kewenangan untuk intervensi di semua masalah keamanan, sekalipun kejahatan yang tidak berhubungan dengan masalah keamanan nasional. Perihal tugas yang dijalankan oleh intelijen diatur dalam undang-undang dasar dan undang-undang mengenai militer. Dalam penerapannya intelijen Lebanon sudah lama masuk ke dalam masalah kehidupan publik seperti pada masa kepemimpinan Presiden Fouad Chehab dan Presiden Charles Helou saat unit-unit intelijen terbagi menjadi satu unit kecil yang mempengaruhi dan mengumpulkan data dari masyarakat biasa, tokoh politik dan tokoh-tokoh militer. Pada masa Presiden Elias Sarkis peran intelijen semakin besar hingga bisa mengangkat dan menetapkan Presiden Lebanon selanjutnya yaitu Presiden Bashir Gemayel (Saliba, 2018: 12). Kapasitas koersif Lebanon selama kepemimpinan PM Salam berdasarkan indikator yang diajukan oleh Blanchard menunjukan suatu kapasitas koersif yang moderat walaupun memiliki intelijen

yang kuat dan militer yang efektif namun dari sisi cakupan polisi per wilayah masih memiliki kelemahan.

Kesimpulan yang bisa ditarik dari tingkat kapasitas Lebanon selama pemerintahan PM Salam dalam mengelola perekonomiannya masih dinilai moderat karena dari indikator pertumbuhan baik itu pertumbuhan pendapatan pajak, tingkat kompetitif dan pertumbuhan GDP berada dalam posisi yang tidak terlalu tinggi namun juga tidak terlalu rendah walaupun Lebanon memiliki cadangan mata uang asing dan emas yang cukup tinggi. Sedangkan dari kapasitas koersi pada masa PM Salam berada pada tingkat moderat dengan indikator yang sudah disebutkan diatas. Maka dari itu, untuk kapasitas Lebanon selama pemerintahan PM Salam secara keseluruhan akan berada pada tingkat Moderat.

3.2 Legitimasi Pemerintahan Lebanon

Legitimasi pemerintahan Perdana Menteri Salam dilihat dari pengakuan kelompok domestik terhadap pemerintahan pemimpin dan juga penghargaan rakyat terhadap otoritas negara (Blanchard dan Ripsman, 2008: 380). Dilihat dari dukungan publik pada saat sebelum menjabat PM Salam mendapatkan dukungan dari 124 anggota legislatif dari total 128 jumlah anggota legislatif. Jumlah tersebut merupakan jumlah yang sangat besar dalam politik Lebanon yang terbagi ke dalam golongan-golongan koalisi politik yang saling berseberangan (The Guardian, 2013). Namun setelah dirinya ditunjuk menjadi Presiden mulai muncul protes terhadap pemerintahannya yang dianggap korup dan tidak bisa menjalankan tugasnya dalam memilih presiden baru dengan baik.

Protes terhadap korupsi dan disfungsi politik berlangsung sehari-hari di ibu kota Lebanon Beirut, protes ini berawal dari protes akan sampah yang tidak diangkut oleh pemerintah dan berkembang menjadi protes

kekesalan terhadap pemerintah. Protes tersebut meminta agar pemerintahan sekarang mengundurkan diri dari jabatannya. Hal ini dipicu oleh perpanjangan masa kerja parlemen yang sudah seharusnya habis diperpanjang hingga tahun 2017 karena tidak adanya kesepakatan mengenai aturan undang-undang baru mengenai pemilihan umum. Pemerintah PM Salam dianggap gagal karena tidak bisa mengadakan pemilu presiden dengan cepat dan tidak bisa menyediakan kebutuhan dasar bagi masyarakat Lebanon yang disebabkan oleh meningkatnya jumlah pengungsi Suriah di Lebanon (Naylor dan Haidamous, 2015).

Tingkat legitimasi juga bisa dilihat dari penanganan kekerasan yang dilakukan oleh pemerintah PM Salam selama masa jabatannya. Kondisi dalam negeri Lebanon mengalami berbagai protes yang berujung pada kekerasan seperti yang dilakukan oleh kelompok militan pro pemerintahan Suriah Assad yang menyerang aparat pemerintah seperti kepala Intelijen *Internal security forces* Lebanon Wissam al-Hassan dan Mohammad Chatah mantan Menteri Ekonomi yang dibunuh dalam ledakan mobil pada tahun 2012 dan 2013 (Hashem, 2018). Cara pemerintahan PM Salam bisa dilihat saat dirinya diprotes dia menggunakan cara-cara kekerasan untuk meredam protes seperti menyiramkan gas air mata dan *water canon* terhadap demonstran yang menyebabkan ratusan orang mengalami luka-luka selama protes berlangsung (Bassam dan Perry, 2015).

Selain itu dilihat banyaknya warga Lebanon yang bermigrasi di antara tahun 1975 – 2011 tercatat 1.5 juta orang meninggalkan negara tersebut. Diperkirakan penyebab utamanya adalah kondisi politik dalam negeri, perang Suriah, dan semakin menguatnya kekuatan Hizbullah. Sedangkan pada tahun 2013-2015 jumlah warga Lebanon yang melakukan migrasi berjumlah 885.000 jiwa dengan rincian negara-negara Teluk

masih menjadi tujuan utama warga Lebanon bermigrasi tercatat 330.000 warga bermigrasi ke Arab Saudi, UEA, Kuwait, Qatar dan Bahrain sedangkan sebanyak 11.000 bermigrasi ke Libya. Jumlah tersebut mencakup 41% dari total keseluruhan warga Lebanon yang bermigrasi. 23% warga Lebanon bermigrasi ke Amerika Serikat dan Kanada dengan jumlah 200.595 jiwa sedangkan 21% melakukan migrasi ke Eropa dengan jumlah 186.057 jiwa, 16% lainnya melakukan migrasi ke negara lain (De Bel-Air, 2017: 6).

Namun Lebanon juga merupakan negara penampung pengungsi, diperkirakan pengungsi di negara Lebanon mencapai 1 juta jiwa (World Population Review, 2019). Hal tersebut memperlihatkan rendahnya legitimasi pemerintah Lebanon terhadap Tingkat legitimasi yang dimiliki pemerintah Lebanon dilihat dari arus emigrasi terbilang cukup tinggi. Selain itu ketidakmampuan pemerintah Lebanon untuk menangani masalah kekerasan di dalam negeri dan permasalahan pemenuhan dasar kebutuhan warga Lebanon membuat kesimpulan tingkat *stateness* legitimasi pemerintah Lebanon pada masa pemerintahan PM Salam berada dalam tingkatan yang rendah.

3.3. Significant Stateness Pemerintahan PM Salam

Tabel 3.1 Evaluasi *Stateness* Lebanon

N o.	Komponen	Tingkatan	Keseluruhan
1	Otonomi Pengambilan Keputusan	Tinggi	Tinggi
2	Kapasitas Ekonomi	Moderat	Moderat
	Kapasitas Koersi	Moderat	
3	Legitimasi	Rendah	Rendah

Sumber: Diolah dari analisis dan evaluasi terhadap *stateness* Rusia berdasarkan Blanchard dan Ripsman *A Political Theory of Economic Statecraft*.

Berdasarkan tabel diatas tingkat *stateness* Lebanon pada masa pemerintahan PM Salam dianalisis dari indikator-indikator yang ada dalam teori *political economic statecraft* dibagi ke dalam tiga komponen yaitu tingkatan pada otonomi pemerintah, tingkatan kapasitas pemerintah yang dibagi menjadi kapasitas ekonomi dan kapasitas koersif dan tingkatan terakhir pada tingkatan legitimasi pemerintahan. Dari analisis diatas bisa ditarik kesimpulan analisa bahwa tingkat *stateness* Lebanon pada masa pemerintahan PM Salam dilihat dari tingkat otonominya berada pada tingkatan tinggi, sedangkan dari tingkatan kapasitas berada pada tingkat moderat dan terakhir dari tingkatan legitimasi berada pada tingkatan rendah.

Dari ketiga komponen tersebut dapat ditarik kesimpulan Lebanon memiliki tingkat *stateness* yang moderat pada masa kepemimpinan PM Salam. Maka, berdasarkan simplifikasi dari teori Blanchard dan Ripsman, Lebanon berada pada tingkat *significant stateness*. *Significant stateness* atau tingkat *stateness* yang signifikan inilah yang menyebabkan Lebanon bisa untuk menolak atau menghiraukan upaya *economic statecraft* yang dilakukan oleh Arab Saudi pada masa Pemerintahan Perdana Menteri Salam.

4. Kesimpulan

Economic Statecraft yang dilakukan oleh Arab Saudi terhadap Lebanon tidak berhasil dilakukan. Berdasarkan teori *political economic statecraft*, dilihat dari tingkat *stateness*, Lebanon berada pada tingkatan *significant stateness*. Tingkatan ini berarti Lebanon memiliki kemampuan untuk menolak atau mengabaikan *economic statecraft* yang dilakukan oleh Arab Saudi. Tingkat *stateness* Lebanon dari segi otonomi yang ditentukan melalui otonomi pengambilan keputusan PM Salam selama dia memerintah. Dari

pembahasan diatas PM Salam memiliki otonomi yang cukup kuat dalam mengambil keputusan. Hal tersebut ditunjang oleh fakta bahwa dia memiliki kekuatan yang besar sebagai Perdana Menteri serta Presiden Lebanon. Kekuatan tersebut diperkuat dengan dukungan menteri-menteri yang setia terhadapnya sehingga tingkat *stateness* PM Salam dari sisi otonomi berada pada tingkatan tinggi.

Jika dilihat dari input kapasitas, baik itu kapasitas ekonomi dan koersi, pemerintahan PM Salam memiliki cadangan ekonomi yang cukup untuk mendukung pemerintahannya tetap berkuasa seperti yang telah dipaparkan diatas. Perekonomian pada masa pemerintahan PM Salam mengalami peningkatan yang cukup stabil dan ditopang dengan bantuan-bantuan yang diberikan oleh lembaga internasional dan pemerintah asing. Dari sisi kapasitas koersif pada masa Pemerintahan PM Salam, peningkatan anggaran pembelanjaan militer dan pembenahan kapasitas polisi, serta didukung peran intelijen yang kuat membuat tingkat *stateness* dari sisi kapabilitas Lebanon berada pada tingkatan moderat. Sedangkan pada tingkat legitimasi, pemerintahan PM Salam dianggap gagal oleh warganya hingga PM Salam sempat mengatakan akan mundur dari jabatannya. Hal tersebut yang membuat input tingkat *stateness* legitimasi PM Salam berada pada tingkat rendah. Semua indikator tersebut mempengaruhi bagaimana Lebanon mengeluarkan tindakan atau kebijakan atau upaya *economic statecraft* yang dilakukan oleh Arab Saudi terhadapnya.

Daftar Pustaka

Aboulenein, Ahmed. 2016. *Arab Foreign Ministers Accuse Iran of Undermining Regional Security*. Reuters. Diakses dari <https://www.reuters.com/article/us-saudi-iran-arableague/arab-foreign-ministers-accuse-iran-of-undermining-regional->

- security-idUSKCN0U00GX20160110 [06/11/19].
- Al Saud, Turki Al Faisal bin Abdul Aziz. 2013. Saudi Arabia's Foreign Policy. *Middle East Policy*, Vol. XX, No. 4.
- Al-Tamimi, Naser. 2018. *Saudi Policy in Lebanon: No Easy Option for Riyadh*. Italian Institute for International Political Studies. Diakses dari <https://www.ispionline.it/en/publicazione/saudi-policy-lebanon-no-easy-option-riyadh-20396> [06/11/19].
- Aljazeera. 2014. *Lebanese PM Unveils National Unity Cabinet*. Diakses dari <https://www.aljazeera.com/news/middleeast/2014/02/lebanese-pm-unveils-national-unity-cabinet-2014215112754343666.html> [11/11/19].
- Bassam, Laila dan Tom Perry. 2015. *Beirut Protest Turn Violent for Second Day as PM Threatens to Quit*. Reuters. <https://www.reuters.com/article/uk-lebanon-crisis-politics-idUKKCN0QS0K820150823> [01/12/19].
- Baumann, Hannes. 2017. *Lebanon's Economic Dependence on Saudi Arabia is Dangerous*. The Washington Post. diakses dari https://www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2017/12/07/hariri-is-back-as-lebanons-prime-minister-heres-how-saudi-economic-influence-still-shapes-lebanese-politics/?noredirect=on&utm_term=.64577a3c5e2a [06/11/19].
- Blanchard, Christopher M. 2014. *Lebanon: Background and U.S. Policy*. United State of America: Congressional Research Service, R42816.
- Blanchard, Jean-Marc F. dan Norrin M. Ripsman. 2008. A Political Theory of Economic Statecraft. *Foreign Policy Analysis* 4, no. 4.
- De Bel-Air, Françoise. 2017. Migration Profile: Lebanon. *Robert Schuman Center for Advance Studies*, Issue 2017/12/May 2017.
- Dibeh, Ghassan. 2007. *Foreign Aid and Economic Development in Postwar Lebanon*. Research Paper No. 37, UNU-WIDER.
- Fanack. 2009. *Government and Politics of Lebanon*. Diakses dari <https://fanack.com/lebanon/governance-and-politics-of-lebanon/#The%20Military> [17/11/19].
- Global Fire Power. 2018a. *Reserve of Foreign Exchange and Gold by Country*. Diakses dari <https://www.globalfirepower.com/reserve-of-foreign-exchange-and-gold.asp>, pada [27/11/19].
- Global Fire Power. 2018b. *Lebanon Military Strength*. Diakses dari https://www.globalfirepower.com/country-military-strength-detail.asp?country_id=lebanon [25/11/19].
- Hashem, Ali. 2018. *Hezbollah's Journey from Syria's Battlefield to Lebanon's Political Minefield*, Carnegie Middle East Center. Diakses dari <https://carnegie-mec.org/2018/08/28/hezbollah-s-journey-from-syria-s-battlefield-to-lebanon-s-political-minefield-pub-77115> [19/11/19].
- Hubbard, Ben. 2016. *Saudi Cut Off Funding for Military Aid to Lebanon*. The New York Times. Diakses dari <https://www.nytimes.com/2016/02/20/world/middleeast/saudis-cut-off-funding-for-military-aid-to-lebanon.html> [06/11/19].
- Internal Security Force Lebanon. 2018. ISF Strategic Plan 2018-2022.
- Naylor, Hugh dan Suzan Haidamous. 2015. *Trash Crisis Sparks Clashes Over Corruption, Dysfunction in Lebanon*. The Washington Post. Diakses dari <https://www.washingtonpost.com/world/middle-east/lebanon-rattled-by-protests->

- over-trash-crisis-
corruption/2015/08/23/9d309ef8-2c2f-
447b-9fff-
3c5c62543da9_story.html?utm_term=.6c
6fa070cb62 [01/12/19].
- Reuters. 2016. *New U.S. Aid Delivery to Lebanon Army to Counter Militant Threat*. Diakses dari <https://www.reuters.com/article/us-lebanon-military-usa/new-u-s-aid-delivery-to-lebanon-army-to-counter-militant-threat-idUSKCN10K0XI>, [12/11/19].
- Rizk, Nada Abou dan Wissam Harake. 2016. *Lebanon Economi Monitor: A Geo-Economy of Risks and Reward*. The World Bank.
- Saliba, Amine. 2018. *The Security Sector in Lebanon: Jurisdiction and Organization*, Research Paper.
- The Arab Investment & Export Credit Guarantee Corporation. 2015. *Investment Climate In Arab Countries: Dhaman Investment Attractiveness Index 2015*, Kuwait.
- The Guardian. 2013. *Labanon Names Salam As Prime Minister*. Diakses dari <https://www.theguardian.com/world/2013/apr/06/lebanon-tammam-salam-prime-minister> [28/11/19].
- The National. 2016. *Lebanon PM Will Try to Mend Ties with Saudi Arabia*. Diakses dari <https://www.thenational.ae/world/lebanon-pm-will-try-to-mend-ties-with-saudi-arabia-1.214496> [23/10/19].
- World Bank. 2019. *Tax Revenue (% of GDP)*. https://data.worldbank.org/indicator/GC.TAX.TOTL.GD.ZS?end=2016&locations=LB&start=2008&view=chart&year_high_desc=false [12/11/19].
- World Population Review. 2019. *Lebanon Population 2018*. Diakses dari <http://worldpopulationreview.com/countries/lebanon-population/> [19/11/19]

