

Synthese Rencana dan Pasar: Ekonomi Hongaria

Djisman S. SIMANDJUNTAK*

Kunjungan Presiden Pal Losonczi, minat Indonesia memasuki Pasar Eropa Timur dan upaya kita sendiri untuk membentuk orde ekonomi sebagai bagian kerangka landasan pembangunan kiranya adalah latar belakang yang cocok bagi suatu uraian perkenalan tentang orde ekonomi Hongaria yang sekarang. Memang tetap dihitung sebagai bagian sosialisme tempaan Uni Soviet, tetapi orde ekonomi Hongaria telah mengalami perubahan-perubahan besar sejak kekuasaan Janos Kadar sehingga kini menunjukkan unsur-unsur yang perlu dipelajari. Orde pemilikannya, orde perencanaannya dan konstitusi perusahaannya, begitu juga yang sektoral seperti orde moneter, keuangan negara, perdagangan internasional dan sosio-ekonomi menunjukkan keunikan sebagai hasil perkawinan perencanaan sentral dengan pasar.

LATAR BELAKANG STALINISME

Sama seperti negara-negara lain di Eropa Timur yang hanyut dalam pengaruh kekuasaan Uni Soviet sesudah Perang Dunia II, Hongaria pun melakukan eksperimentasi ekonomi Stalinis. Meskipun berturut-turut menderita kekalahan besar dalam Pemilu tahun 1945 dan 1947 Partai Komunis Hongaria di bawah Matthias Rakosi tidak saja berhasil merebut kursi dalam koalisi pemerintahan, tetapi juga mendesakkan program reformasi ekonomi ala Stalin.

Dengan berbagai tipu muslihat Rakosi berhasil menegarakan atau mengkollektifkan pemilikan alat-alat produksi dalam waktu singkat. Ketika Partai Komunis Hongaria merebut kekuasaan dalam tahun 1948, bagian terbesar dari pemilikan alat-alat produksi sudah dinegarakan. Semua perusahaan dagang, kerajinan dan industri dengan buruh lebih dari 10 orang sudah ditimpa nasib yang sama sedini akhir tahun 1949.

*Staf CSIS.

Perencanaan sentral yang imperatif pun sudah dimulai sejak tahun 1950. Perusahaan-perusahaan dikebiri hingga tidak lebih dari regu-regu pelaksana perintah ekonomi yang dikeluarkan oleh Kantor Perencanaan. Harga-harga pun ditetapkan oleh Kantor Urusan Harga dengan kemampuan yang rendah sekali untuk menyesuaikan diri dengan perubahan penawaran. Kedaulatan konsumen dicabut dalam arti bahwa perilakunya tidak dimasukkan sebagai variabel perencanaan, walaupun ia tetap adalah bebas untuk membeli atau tidak membeli. Lebih dari itu, bertitik tolak dari Model Stalin upaya pembangunan dipusatkan pada pengembangan industri berat yang secepat mungkin dengan mengorbankan industri barang konsumsi yang justru menyentuh kehidupan sehari-hari rakyat banyak.

Apa yang terjadi atas ekonomi Uni Soviet selama "Komunisme Perang" dan ekonomi Yugoslavia sebelum pendepakannya dari keluarga negara-negara komunis dalam tahun 1948 menimpa juga ekonomi Hongaria. Bukan saja target-target kuantitatif sering tidak dapat dicapai, tetapi kesejahteraan ekonomi secara keseluruhan pun memburuk. Bahkan tingkat upah riil menunjukkan penurunan, sementara despotisme partai mengangkat taraf hidup para pengikut setia di tengah kemelaratan petani kecil dan buruh industri. Yang diharapkan oleh Partai Komunis menjadi tulang punggungnya justru memusuhinya dan di tengah kemelut politik ketika itu kemerosotan ekonomi ini berakhir dengan kerusuhan berdarah pada akhir tahun 1956. Janos Kadar yang dalam tahun 1955 mendirikan Partai Buruh Sosialis Hongaria sebagai upaya untuk melepaskan citra buruk Partai Komunis, tampil atau ditampilkan sebagai pemimpin pemerintahan yang pada mulanya ilegal, tetapi belakangan berhasil membentuk konsensus baru yang melandasi politik luar negeri dan dalam negeri termasuk politik ekonomi.

MEKANISME EKONOMI BARU

Pengambilalihan kekuasaan oleh Janos Kadar dalam tahun 1956 tidak serta-merta diikuti oleh perubahan-perubahan besar dalam politik ekonomi Hongaria. Bahkan adalah Kadar yang memaksakan pendirian kembali usaha-usaha pertanian kolektif yang sebelumnya sempat membubarkan diri. Baru pada tahun 1968 dimulai perubahan besar dan terkenal dengan nama Mekanisme Ekonomi Baru.

Analisa Mekanisme Ekonomi Baru dapat dilakukan dengan berbagai kerangka acuan. Tetapi pendekatan sistemik kiranya harus memusatkan diri pada perubahan-perubahan dalam unsur-unsur konstitutif sistem ekonomi itu sendiri. Itu berarti pemusatan perhatian pada perubahan dalam orde kepemilikan alat produksi, orde perencanaan, orde atau konstitusi perusahaan, dan kalau perlu diperinci dengan analisa perubahan dalam orde moneter, keuangan negara dan orde-orde sektoral lain.

Mekanisme Ekonomi Baru 1968, begitu juga perubahan-perubahan sistemik yang terjadi dalam orde ekonomi Hongaria sampai sekarang tidak mengandung perubahan dalam orde pemilikan alat-alat produksi. Dominasi pemilikan negara tidak pernah diusik. Ini tercermin antara lain dalam komposisi sosial Produk Material Bersih (sistem perkiraan pendapatan nasional negara-negara sosialis). Meskipun menunjukkan penurunan kecil dari 98,3% dalam tahun 1975 (sektor negara 75,4% dan koperasi 19,3%) menjadi 97,6% dalam tahun 1981 (negara 73,6% dan koperasi 19,9%), yang disebut sektor sosialis adalah sangat dominan dalam penciptaan produk nasional. Sektor swasta dengan bagian 1,7% dan 2,6% masing-masing dalam tahun 1975 dan 1981 adalah kecil sekali. Jadi walaupun Hongaria dikenal sebagai yang paling "liberal" di antara sekutu Uni Soviet dewasa ini, itu tidak benar kalau yang diperhatikan adalah orde pemilikan.

Kalau sebelum tahun 1968 ada koincidensi antara pemilikan negara dengan perencanaan sentral, reformasi tahun 1968 melimpahkan wewenang perencanaan (pembuatan keputusan) kepada perusahaan-perusahaan. Apa yang harus diproduksi, dalam jumlah berapa, dengan kombinasi faktor yang bagaimana, berapa dari laba yang dimasukkan ke dalam cadangan, dana gratifikasi (sharing funds) dan dana investasi, pada dasarnya menjadi wewenang perusahaan. Tetapi jangan dilupakan bahwa reformasi tahun 1968 adalah reformasi dalam sosialisme dan bukan batu loncatan menuju orde masyarakat baru. Karena itu negara masih mempertahankan beberapa alat pengendalian ekonomi.

Investasi baru dan perluasan yang berskala besar masih tetap dalam wewenang negara, meskipun bagian investasi yang dibelanjai sendiri oleh perusahaan terus naik hingga mencapai 68% dalam tahun 1981. Namun demikian, pengaruh negara atas keputusan-keputusan ekonomi mikro menjadi semakin tidak langsung. Pemerintah rencana diganti oleh politik ekonomi yang berisi regulator-regulator ekonomi yaitu yang terdiri dari pajak-pajak dan subsidi, tingkat bunga, selektivisme dalam kebijakan kredit, regulasi (kenaikan) upah, kebijakan nilai tukar dan kebijakan harga. Lebih dari itu, pengangkatan dan pemecatan pemimpin perusahaan masih dipertahankan dalam wewenang negara. Yang terakhir inilah yang menjadi jembatan utama antara pemilikan negara dengan perencanaan desentral.

Perencanaan desentral yang berarti persaingan adalah lumpuh kalau mekanisme harga tidak dibiarkan bekerja. Harga adalah signal utama bagi pembuatan keputusan yang desentral menggantikan iterasi rumit dalam perencanaan sentral. Dan sebagaimana dapat diduga, Mekanisme Ekonomi Baru 1968 tidak sepenuhnya menyerahkan pembentukan harga pada mekanisme pasar. Di samping harga pasar masih dikenal harga administratif terdiri dari

harga tetap, harga yang boleh turun-naik antara batas atas dan bawah dan harga yang terbuka ke bawah, tetapi dibatasi oleh suatu maksimum.

Menarik untuk diketahui kiranya adalah bagian harga bebas yang secara keseluruhan naik dari 57% dalam tahun 1978 menjadi 67% dalam tahun 1980, sementara bagian terbesar dari harga administratif terpusat dalam sektor energi, pengangkutan dan komunikasi, konstruksi, pertambangan dan metalurgi. Begitu juga perlu ditambahkan bahwa kebijakan subsidi negara melahirkan distorsi besar dalam harga konsumen yang dalam beberapa hal bahkan lebih rendah dari harga produsen. Tetapi secara keseluruhan perubahan dalam kebijakan harga sejak Mekanisme Ekonomi Baru 1968 adalah besar dan cenderung konsisten dengan perencanaan desentral.

BATAS REFORMASI

Adalah sulit untuk menyimpulkan sejauh mana reformasi 1968 dan yang berikutnya mendatangkan berkat bagi ekonomi Hongaria. Pertumbuhan Produk Material Bersih yang memang naik dari rata-rata 5,2% dalam tahun 1962-1967 menjadi 6,2% dalam tahun 1968-1973 adalah terlalu kasar untuk dapat dipakai menjadi indikator. Lagi pula ia turun menjadi 3,2% dalam tahun 1976-1980 karena perburukan Dasar Pertukaran Internasional sejak kenaikan harga minyak bumi 1973. Indikator lain juga hanya dapat dipakai dengan hati-hati. Keseimbangan komposisi produk nasional dengan komposisi ketenagakerjaan memang menunjukkan tingkat pemerataan yang baik, meskipun harus dicatat bahwa dalam sosialisme pun adalah bukan sama rasa sama rata yang dituju. Indeks upah riil juga menunjukkan kenaikan, tetapi itu pun terganggu sejak tahun 1979.

Yang dapat disimpulkan adalah bahwa Mekanisme Ekonomi Baru yang disertai oleh perluasan dalam hak-hak sipil seperti dalam kebebasan bersuara, kebebasan sastrawan, kebebasan bepergian dan kebebasan memilih pekerjaan tidak mengganggu prestasi ekonomi. Malahan sebaliknya, prestasi ekonomi Hongaria adalah lebih baik dibanding beberapa negara lain di antara keluarga sosialisme yang masih terjerat dalam ortodoksi komunisme. Berartikah itu bahwa Hongaria dapat melanjutkan upaya-upaya "liberalisasi"-nya?

Ketika negara ini dihadapkan dengan masalah yang timbul karena perburukan dalam Dasar Pertukaran Internasional, reaksi ketika itu (1973-1975) adalah resentralisasi. Ini menunjukkan bahwa desentralisasi dalam pembuatan keputusan ekonomi masih belum mendarah-daging. Tetapi di lain pihak urgensi penyeimbangan neraca pembayaran memperkuat kesadaran bahwa daya saing internasional harus diperbaiki terus-menerus. Untuk sementara kelompok reformis tampaknya masih unggul. Dalam tahun 1979-1980 diper-

kenalkan konsep "harga kompetitif" menurut mana harga domestik dikaitkan secara semi-otomatis dengan harga internasional. Bahkan dalam tahun 1981 terjadi pemutusan de facto hubungan vertikal langsung antara perusahaan-perusahaan dengan kementerian-kementerian, yang berarti penguatan kedudukan perusahaan dalam pembuatan keputusan secara desentral. Kartel-kartel raksasa pun dipecah untuk memperkuat persaingan sesama perusahaan.

Di mana batas perubahan-perubahan ini? *Pertama*, Hongaria akan tetap sebagai negara sosialis yang berkiblat ke Moskow. Hanya yang mengakui persekutuan ini akan mempunyai kekuasaan untuk melakukan perubahan-perubahan dalam sistem. *Kedua*, monopoli kekuasaan politis oleh Partai Buruh Sosialis begitu juga dominasi negara yang antara lain tercermin dalam bagian pengeluaran negara dalam produk nasional setinggi 60% dalam tahun 1980, harus dihormati. Namun demikian, pengalaman sejak tahun 1968 menunjukkan banyak yang dapat dilakukan dalam sistem ekonomi dan sistem sosial-budaya di antara kedua batas tersebut. Kiranya tidak berlebihan kalau dikatakan bahwa ekonomi Hongaria adalah *synthese* yang berhasil antara perencanaan pusat dan mekanisme pasar. Memang tidak sedikit yang meragukan masa depan perkawinan ini, misalnya kalau reformis menjadi maksimalis. Tetapi kalau para politisi pandai-pandai menggunakan dan mengenali kendala-kendala kekuasaan, kiranya tidak perlu dikhawatirkan bahwa pasar adalah pengantin yang mustahil bagi sosialisme.