

Pembaruan di Eropa Timur: ke Arah Sosialisme Pasar dan Pluralisme Terkendali

J. Kusnanto ANGGORO

Setelah berakhirnya Perang Dunia II, terutama dalam periode 1948-1953, negara-negara Eropa Timur adalah penganut setia model pembangunan Stalinis. Persaingan ideologis dengan Barat telah mengawali diterapkannya "strategi pertumbuhan ekstensif" untuk meningkatkan produksi melalui penambahan faktor-faktor produksi semata-mata. Strategi ini ditopang oleh mekanisme yang mengandalkan sentralisasi perencanaan, penekanan pada sektor industri berat, penentuan biaya produksi yang kaku tanpa memperhitungkan keseimbangan antara penawaran dan permintaan serta memegang teguh prinsip supremasi kepemimpinan partai. Atas nama "diktatur proletariat," partai melaksanakan kolektivisasi pertanian, nasionalisasi industri dan regimentasi buruh.

Pada tahap awal, mekanisme seperti itu memang membuahkan hasil yang menggembirakan. Hanya dalam waktu kurang-lebih tiga tahun, misalnya, negara-negara Eropa Timur mampu mencapai laju pertumbuhan ekonomi rata-rata sebesar 114%.¹ Hongaria bahkan memperlihatkan prestasi yang lebih spektakuler. Produksi industri berat di negara itu melonjak hampir lima kali lipat dari tingkat produksinya sebelum perang.

Tetapi prestasi pembangunan ekonomi itu ternyata tidak mampu bertahan lama. Sejak permulaan tahun 1952, semua negara Eropa Timur, bahkan termasuk Uni Soviet, mulai memperlihatkan gejala kemerosotan laju pertumbuhan ekonomi. Kecenderungan ini, antara lain, disebabkan oleh kelangkaan faktor-faktor produksi, kelemahan jaringan distribusi maupun keterbatasan pasar.

¹ Seperti dikutip oleh Francois Fejto, *A History of the People's Democracies: Eastern Europe since Stalin*, terjemahan Daniel Weissbort (Middlesex, England: Penguin Books Ltd., 1977), hal. 362.

Merosotnya penampilan ekonomi itu mempunyai konsekuensi politik, karena prestasi ekonomi merupakan salah satu sarana penting bagi elit politik untuk tetap mempertahankan legitimasi kekuasaannya. Dan oleh karena itu, elit politik di negara-negara Eropa Timur memerlukan suatu cara untuk dapat melepaskan diri dari belenggu kemerosotan ekonomi. Sejak saat itulah mulai muncul gagasan mengenai "pembaruan ekonomi" yang antara lain diejawantahkan dalam bentuk desentralisasi perencanaan dan pengambilan keputusan, intensifikasi produksi maupun privatisasi pemilikan sebagian alat-alat produksi.

Munculnya gagasan-gagasan seperti itu, yang di dalam literatur ilmu ekonomi dianggap sebagai ciri "sosialisme pasar," sebenarnya bukan hanya didorong oleh kegagalan pembangunan ekonomi Stalinis, tetapi juga diperkuat oleh munculnya lapisan sosial baru yang lebih pragmatis daripada ideologis. Lapisan ini yang, antara lain, terdiri dari kaum buruh profesional, manajer perusahaan dan intelektual, menghendaki dilonggarkannya dogmatika sistem ekonomi Stalinis.

Lebih dari itu, de-Stalinisasi yang dilakukan oleh pemimpin baru Kremlin, Nikita Khrushchev, juga merupakan faktor yang semakin mendorong pembaruan ekonomi Eropa Timur. Proses de-Stalinisasi itu telah membuka peluang bagi negara-negara Eropa Timur untuk lebih tegas menampilkan citra nasionalnya. Boleh jadi prinsip "koeksistensi damai" yang menyertai de-Stalinisasi itu oleh elit politik di Eropa Timur ditafsirkan sebagai restu Moskwa atas keinginannya untuk menjalin hubungan yang lebih erat dengan pihak Barat. Dan hubungan dengan Barat hanya dapat dilaksanakan jika mereka terlebih dahulu menyesuaikan sistem dan mekanisme ekonominya.

Tetapi transisi dari model Stalinis ke arah sosialisme pasar itu merupakan suatu perjalanan yang panjang dan seringkali justru menghadapkan pemimpin-pemimpin Eropa Timur pada suatu dilema. Desentralisasi perencanaan, misalnya, ternyata disertai pula oleh meningkatnya tuntutan beberapa kalangan di luar partai agar mereka dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan. Hingga tingkat tertentu, hal ini memperkuat kecenderungan ke arah "liberalisasi politik." Elit partai menafsirkan gelagat seperti itu sebagai ancaman terhadap kepemimpinannya yang mungkin dapat mengganggu stabilitas politik.

Meskipun demikian, pemimpin-pemimpin Eropa Timur tidak dapat melepaskan diri dari dialektika antara pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik. Yang menjadi persoalan adalah bahwa mereka harus dapat menciptakan formasi politik tertentu yang sanggup mengamankan kesinambungan pembangunan ekonomi dan menampung aspirasi politik massa, serta pada saat yang sama mampu menjamin akan dipertahankannya prinsip supremasi kepemimpinan partai.

Keharusan-keharusan itu hanya dapat dipenuhi jika elit politik memberi peluang bagi pembentukan kelompok-kelompok kepentingan sebagai wadah partisipasi massa, tetapi elit partai tetap memegang peranan kunci dalam berbagai bidang kebijakan yang dianggapnya penting. Oleh karenanya, partai memasang rambu-rambu pada bidang kebijakan itu dan ia mempunyai wewenang untuk menggunakan kekerasan terhadap para pelanggar rambu. Pada hakikatnya, formasi politik yang diinginkan niscaya merupakan perpaduan antara "pluralisme kelembagaan" (*institutional pluralism*) dan "supremasi kekuasaan" (*authoritarianism*). Dalam literatur ilmu politik, formasi semacam itu disebut sebagai "pluralisme terkendali" (*controlled pluralism*).²

Tulisan ini akan membahas dinamika pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik di negara-negara Eropa Timur. Pada umumnya mereka telah melakukan pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik itu sejak awal dasawarsa 1950-an. Tetapi langkah-langkah pembaruan yang sistematis, sebenarnya baru dilakukan dalam periode 1964-1970 dan sejak akhir dasawarsa 1970-an hingga sekarang. Perbedaan pembaruan tatanan sosial-ekonomi dan sosial-politik antara negara satu dari yang lain hanya terletak pada ruang lingkup, intensitas, mekanisme, titik awal dan faktor-faktor yang lebih mendorongnya.

DE-STALINISASI, FAKSIONALISASI ELIT DAN DISPARITAS REGIONAL

Model pembangunan Stalinis yang dijiwai oleh semangat "lompatan jauh ke depan secara konsisten" (*consistently great leap forward*) dan dititikberatkannya pembangunan pada sektor produksi merupakan kerangka acuan bagi negara-negara Eropa Timur hingga pertengahan dasawarsa 1950-an. Model itu memang memiliki daya pikat yang luar biasa, bukan hanya oleh karena alasan politik untuk mengejar ketertinggalannya dari negara-negara Barat tetapi juga oleh karena alasan ideologis untuk menyediakan kesempatan kerja bagi seluruh angkatan kerja (*full employment*). Lagipula, di Uni Soviet, model Stalinis memperlihatkan hasil yang gemilang. Hanya dalam waktu singkat, model pembangunan yang ditopang oleh ekstensifikasi penggunaan faktor-faktor produksi itu mampu mengubah suatu negara terbelakang menjadi negara industri maju.

²Jeffrey D. Porro, "Controlled Pluralism: Is Hungary the Future of Eastern Europe," *The Rand Paper Series P-5386* (Santa Monica, Ca.: The Rand Corporation, 1975). Sebagai rujukan teoretis lihat juga, antara lain Samuel P. Huntington and Barrington Moore (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society: The Dynamics of Established One-Party Systems* (New York: Basic Books, 1970).

Tetapi titik awal pembangunan ekonomi dan potensi lokal negara-negara Eropa Timur tampaknya berbeda dari Uni Soviet. Czechoslovakia dan Jerman Timur yang telah memasuki tahap industri maju pada masa sebelum perang ternyata tidak dapat menyangga strategi pembangunan ekstensif. Seperti lazimnya negara-negara industri maju, kedua negara itu tidak memiliki lagi kelebihan tenaga kerja (*surplus labour*) yang dapat dialihkan untuk mengembangkan sektor industri.³

Sementara itu, Hongaria dan Polandia yang sedang memasuki tahap peralihan menuju masyarakat industri -- dan terlebih lagi bagi Albania, Bulgaria dan Yugoslavia yang masih terbelakang -- tampaknya kurang mengoptimalkan pendayagunaan tenaga kerja berlebihnya di sektor pertanian. Penekanan pada sektor industri berat semakin memperlebar kesenjangan antara industri berat dan industri ringan maupun antara sektor industri dan pertanian.

Lagipula, berbeda dari Uni Soviet, negara-negara Eropa Timur tidak memiliki potensi penduduk maupun sumberdaya alam dalam jumlah yang besar. Oleh karenanya, hampir semua negara di Eropa Timur menghadapi kesulitan yang mendasar untuk memperluas pasaran domestik dan mempertahankan industri substitusi impor. Hal ini menjelaskan mengapa negara-negara Eropa Timur, sekurang-kurangnya dibandingkan dengan Uni Soviet dan Republik Rakyat Cina, lebih tergantung pada perdagangan luar negeri. Dan tampaknya strategi pembangunan ekstensif yang kurang memperhatikan kualitas produksi, selain karena ketergantungannya pada perdagangan di dalam blok-Soviet, mempersempit peluangnya untuk memasuki pasaran internasional.

Kesulitan-kesulitan itu mengawali *stagnasi* pertumbuhan ekonomi di Eropa Timur setelah memasuki dasawarsa 1950-an. Peningkatan upah buruh industri di perkotaan maupun pendapatan petani di pedesaan tidak dapat mengimbangi perubahan harga barang-barang konsumsi sehingga kemudian menyebabkan terjadinya kemerosotan dalam tingkat penghidupan masyarakat. Di Hongaria, meskipun sebenarnya terhitung sebagai negara blok-Soviet yang paling berhasil pembangunannya, kemerosotan tingkat penghidupan itu pun sudah sampai 20%.⁴

Hingga tingkat tertentu, kemerosotan ekonomi itu menimbulkan perpecahan di dalam tubuh partai. Imre Nagy, salah seorang pemimpin Hongaria, menggemakan kembali pandangan kaum Bukharis yang meyakini bahwa

³Untuk kerangka pemikiran yang lebih terinci mengenai faktor kelebihan tenaga kerja dan pengaruhnya atas pembangunan industri, antara lain, lihat W. Arthur Lewis, "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour," *The Manchester School* (Mei 1954): hal. 139-191. Sebagai rujukan lihat juga Gustav Ranis and John C.H. Fei, "Theory of Economic Development," *American Economic Review*, Vol. 51 (September 1961): hal. 533-565.

⁴Fejo, *A History of the People's Democracies*, hal. 367.

"pembangunan sosialis tidak harus ditempuh melalui lompatan jauh ke depan tetapi harus dilakukan secara bertahap." Milovan Djilas, orang kedua dalam Liga Komunis Yugoslavia, bahkan mengemukakan kritik tajam terhadap kepemimpinan partai yang mengarah pada personalisasi kekuasaan dan menganggap bahwa strategi pembangunan ekonomi tidak ditujukan untuk mencapai terbentuknya masyarakat sosialis tetapi sekadar untuk memenuhi *vested interest* para birokrat partai.⁵

Meskipun demikian, sebagian dari elit partai sebenarnya menanggapi kesulitan ekonomi itu dengan sungguh-sungguh. Pemerintah Czechoslovakia, Hongaria, Jerman Timur dan Polandia, misalnya, segera menghentikan kolektivisasi pertanian. Selain itu mereka juga mengurangi pajak yang dibebankan pada para petani swadaya dan menurunkan sasaran pertumbuhan industri yang hendak dicapai.

Kebijakan-kebijakan itu ternyata hanya menghilangkan gejala tetapi tidak menyentuh persoalan yang lebih mendasar. Penghentian kolektivisasi pertanian bukan berarti dekollektivisasi yang mendorong lahirnya petani-petani swadaya. Lebih dari 80% lahan pertanian tetap berada di bawah pengelolaan negara.⁶ Lagipula, pengurangan beban pajak pertanian hanya akan meningkatkan taraf hidup petani jika hal itu disertai pula oleh penyediaan fasilitas dan jaringan kelembagaan yang mampu memperlancar alokasi faktor-faktor produksi. Selain itu, penurunan sasaran laju pertumbuhan sektor industri sebenarnya hanya akan memperbaiki struktur perekonomian jika ia didukung oleh peningkatan investasi untuk mengembangkan sektor industri ringan. Lebih dari itu, supremasi kepemimpinan partai dan personalisasi kekuasaan ternyata tidak dapat melepaskan diri dari "godaan totaliter" yang justru memperkuat kecenderungan sentralisasi perencanaan.

Belum munculnya gagasan untuk melonggarkan sentralisasi perencanaan itu tampaknya berkaitan dengan formasi sistem politik, meskipun tidak selalu merupakan hubungan kausal. Supremasi kepemimpinan partai boleh jadi merupakan komitmen ideologis yang akan selalu dipertahankan oleh sistem yang sosialis. Yang menjadi persoalan adalah apakah supremasi itu harus ditegakkan melalui personalisasi kekuasaan atau justru kepemimpinan kolektif yang hingga tingkat tertentu mencerminkan pembagian kekuasaan antar-elit. Selain itu, dapat dipertanyakan pula tentang formasi sistem politik manakah yang memberi peluang lebih besar bagi pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik.

⁵Milovan Djilas, *The New Class: An Analysis of the Communist System* (New York: Frederick A. Praeger, 1961), hal. 103-122.

⁶Lihat Peter T. Knight, "Economic Reform in Socialist Countries: The Experiences of China, Hungary, Romania and Yugoslavia," *World Bank Staff Working Papers*, No. 579 (Washington, D.C.: The World Bank, 1983), hal. 66.

Di Hongaria, rencana pembaruan ekonomi baru muncul setelah terbentuk suatu kepemimpinan kolektif dengan tampilnya Imre Nagy sebagai Perdana Menteri (1953). Sebelumnya, bersama-sama dengan kepemimpinan partai, jabatan kepala pemerintahan itu dirangkap oleh Matyas Rakosi. Gejala personalisasi kekuasaan seperti itu terlihat hampir di semua negara Eropa Timur, misalnya Czechoslovakia di bawah kepemimpinan Klement Gottwald, Jerman Timur pada masa supremasi Walter Ulbricht, Polandia pada masa kekuasaan Bolcslaw Bierut maupun Edward Ochab dan Yugoslavia pada masa kepemimpinan Josef Broz Tito.

Sepintas lalu, gejala itu menimbulkan kesan bahwa personalisasi kekuasaan kurang mendukung pembaruan ekonomi maupun liberalisasi politik. Tetapi perkembangan yang terjadi di Czechoslovakia dan Yugoslavia tampaknya mengurangi arti penting hubungan kausal antara struktur kepemimpinan formal dan pembaruan ekonomi. Czechoslovakia tetap menerapkan garis kebijakan sosialisme *orthodoks*, meskipun Antonin Zapotocky, Antonin Novotny dan Viliam Siroky -- berturut-turut sebagai Kepala Negara, Ketua Partai dan Kepala Pemerintahan -- menggantikan Gottwald. Sebaliknya, Yugoslavia sudah mulai menempuh beberapa langkah pembaruan ekonomi sejak pertengahan dasawarsa 1940-an, ketika Tito masih memegang peranan sebagai penguasa tunggal. Selain itu, gagasan mengenai desentralisasi perencanaan produksi dan pembentukan "Dewan Buruh" (*Workers' Council*) mulai menjadi bahan perdebatan di lingkungan para pemuka Liga Komunis Yugoslavia justru sebelum negara itu keluar dari Cominform (1948).

Hal itu menumbuhkan spekulasi mengenai terdapatnya faktor yang lebih mendasar daripada sekadar struktur kepemimpinan formal maupun personalisasi kekuasaan. Meskipun demikian, pola umum mengenai faktor-faktor yang dapat mempengaruhi pembaruan ekonomi maupun liberalisasi politik tampaknya sukar ditentukan. Boleh jadi, pelonggaran sistem sosialis *orthodoks* di Eropa Timur dapat disebabkan oleh kombinasi dari beberapa faktor, misalnya kemerosotan prestasi pembangunan ekonomi, faksionalisasi elit politik, pluralitas etnik, disparitas regional maupun tingkat ketergantungan suatu negara pada Uni Soviet.

Faksionalisasi elit tampaknya merupakan gejala utama yang menandai dinamika politik di Eropa Timur, khususnya setelah penguasa Kremlin melaksanakan gerakan de-Stalinisasi. Reorganisasi struktur politik formal di Moskwa dengan tampilnya tiga serangkai Khrushchev-Malenkov-Voroshilov, yang sebenarnya merupakan pusat-pusat kekuasaan yang saling bersaing di dalam suatu kepemimpinan kolektif, ternyata diikuti pula oleh gejala yang sama di negara-negara Eropa Timur. Persaingan antar-elit menjadi semakin tajam karena Khrushchev dan Malenkov seringkali memberikan dukungan kepada elit politik yang berlainan.

Dalam keadaan seperti itu, elit politik boleh jadi sengaja mengajukan gagasan tentang pembaruan ekonomi dan/atau liberalisasi politik hanya untuk meningkatkan popularitas atau dukungan yang diperlukannya guna memenangkan persaingan. Bagi Presiden Zapotocky, yang memperoleh dukungan Malenkov, misalnya, merosotnya prestasi ekonomi Czechoslovakia disebabkan oleh kolektivisasi pertanian yang dipaksakan dengan kekerasan dan tidak direncanakan secara matang. Sebaliknya, bagi Novotny, yang memperoleh dukungan Khrushchev, persoalan utama tidak terletak pada struktur pemilikan lahan pertanian melainkan pada soal bagaimana meningkatkan intensifikasi pertanian kolektif itu. Novotny pada akhirnya memenangkan pertaruhan dan berhasil mengkonsolidasi kekuasaannya pada tahun 1957.

Persaingan yang sama juga terjadi di Hongaria dan Polandia. Tetapi berbeda dari isu ekonomi yang lebih menonjol dalam kasus Czechoslovakia, isu politik tampaknya lebih banyak digunakan sebagai sarana konsolidasi kekuasaan di Hongaria maupun Polandia. Gagasan yang diajukan oleh Nagy untuk meningkatkan peranan "Barisan Rakyat Patriotik" (*People's Patriotic Front*), salah satu kelompok kepentingan yang tidak terkait secara organisatoris dengan Partai Komunis Hongaria, tampaknya merupakan salah satu cara yang ditempuhnya untuk membayangi kekuasaan Rakosi. Demikian pula halnya dengan gagasan tentang revitalisasi Parlemen Polandia yang diajukan oleh PM Josef Cyrankiewics. Mengingat bentuk revitalisasi Parlemen yang diusulkan oleh Cyrankiewics hanya terbatas pada dialog antara Partai dan Parlemen, bukan antara Parlemen dan masyarakat, boleh jadi prakarsa Cyrankiewics itu pun lebih ditujukan untuk menentang personalisasi kekuasaan di tangan Ochab daripada untuk meningkatkan liberalisasi politik.

Hingga tingkat tertentu, fenomena Czechoslovakia dan Hongaria atau Polandia menjelaskan hubungan antara faksionalisasi elit politik dan kecenderungan untuk melonggarkan sistem sosialis yang *orthodoks*. Bagi suatu negara yang menghadapi kemerosotan ekonomi lebih serius seperti Czechoslovakia, tampaknya isu pembaruan ekonomi sengaja digunakan untuk mengatasi faksionalisasi yang terjadi di kalangan elit politik. Pada saat yang sama, bagi suatu negara yang kemerosotan ekonominya kurang serius seperti Hongaria dan Polandia, isu liberalisasi politik lebih sering digunakan untuk mengkonsolidasi elit politik.

Tetapi jika hubungan hipotetik itu benar, persoalan selanjutnya adalah apakah kohesivitas elit menghambat atau mendorong pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik. Hal ini melibatkan perhitungan yang lebih mendasar, karena persoalannya akan berpusat pada kenyataan apakah model Stalinis yang diterapkan di negara-negara Eropa Timur mampu menyangga kesinambungan dan keutuhan sistem sosialis. Betapapun juga, supremasi kepemimpinan partai tampaknya merupakan komitmen ideologis yang tidak dapat ditawar lagi. Dan oleh sebab itu, keharusan ekonomis boleh jadi memainkan

peranan lebih penting daripada tuntutan politis.

Yugoslavia tampaknya merupakan suatu kasus yang memperkuat dugaan tersebut. Berbeda dari negara-negara Eropa Timur yang lain, Yugoslavia merupakan suatu negara yang berbentuk federasi. Dalam sistem federal semacam itu, disparitas regional, terutama jika ia dipertajam pula oleh pembelahan menurut garis primordial, dapat menimbulkan gejolak politik yang sukar dikendalikan. Gerakan "sempalan" (*separatist*) Kosovo di Yugoslavia Tenggara, misalnya, disebabkan bukan hanya oleh keterikatan etnik antara Kosovo dan Albania tetapi juga oleh kesenjangan sosial-ekonomi antara negara bagian Kosovo-Metohija dan Croatia maupun Slovenia.

Dalam periode 1945-1950, para pemimpin Yugoslavia belum menemukan rumusan yang tepat untuk mempersempit disparitas regional. Mereka hanya mengatakan bahwa negara-negara bagian yang lebih kaya, khususnya Croatia dan Slovenia, mempunyai "kewajiban suci" untuk memberikan sebagian kekayaannya kepada negara-negara bagian yang lebih miskin, terutama Serbia, Montenegro, Macedonia, Bosnia-Herzegovina dan Kosovo-Metohija. Pada saat yang sama elit politik di Beograd belum merumuskan mekanisme yang tepat untuk melaksanakan pemerataan hasil pembangunan sosial-ekonomi.

Hingga tingkat tertentu, keterikatan Yugoslavia pada model pembangunan Stalinis merupakan salah satu faktor yang menghambat gagasan desentralisasi. Dugaan ini semakin kuat karena Presiden Tito baru mengajukan gagasan tentang desentralisasi perencanaan pembangunan dalam Kongres Partai yang diselenggarakan pada tahun 1952 setelah terjadi pertikaian antara Tito dan Stalin. Lebih dari itu, Tito bahkan mulai memperkenalkan sistem perpajakan sebagai salah satu sarana untuk mendukung redistribusi pembangunan.

Presiden Tito berani melakukan pembaruan ekonomi secara "radikal," khususnya dalam bentuk pemberian otonomi kepada negara-negara bagian, oleh karena beberapa faktor, antara lain persaingan pribadinya dengan Stalin, kesenjangan sosial-ekonomi antar-negara bagian yang semakin melebar dan bantuan yang diberikan oleh negara-negara Barat setelah Yugoslavia keluar dari Cominform. Lebih dari itu, Khrushchev yang sedang disibukkan oleh konsolidasi kekuasaannya ternyata justru mendukung, atau sekurang-kurangnya tidak menentang, pada garis kebijakan yang ditempuh oleh Beograd. Pernyataan bersama Tito-Khrushchev (3 Juni 1955) bahwa "pembangunan sosialisme merupakan tanggungjawab masing-masing negara" dapat ditafsirkan sebagai restu Moskwa atas semangat penyesuaian sistem sosialis.

Pernyataan bersama Tito-Khrushchev itu semakin memperkuat kecenderungan pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik, karena ia seakan-akan merupakan isyarat munculnya "polisentrisme sosialis" (*socialist polycentrism*) sehingga Moskwa tidak dianggap lagi sebagai satu-satunya kiblat bagi

pembangunan sosialisme. Dengan demikian, negara-negara Eropa Timur merasa lebih bebas untuk menjalin hubungan dengan Barat maupun lebih menampilkan citra nasionalis dalam pembaruan tatanan sosial-ekonomi maupun sosial-politik. Publikasi non-partai, misalnya *Ivodalimi Ujsag* di Budapest dan *Nowa Kultura* di Warsawa, mulai menerbitkan tulisan-tulisan yang menyuarakan model pembangunan alternatif.

Tetapi semangat pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik itu, kecuali di Yugoslavia, padam kembali hingga pertengahan dasawarsa 1960-an. Untuk sebagian, hal ini disebabkan oleh trauma intervensi Soviet ke Polandia dan Hongaria (1956). Selain itu, ia juga diperkuat oleh kecenderungan di setiap negara Eropa Timur yang mengarah kembali pada monolitisme. Wladislaw Gomulka, Janos Kadar dan Antonin Novotny, berturut-turut di Polandia, Hongaria dan Czechoslovakia, misalnya, tampaknya berhasil mengukuhkan kedudukannya sebagai penguasa tunggal. Gelombang pertama pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik yang dimulai sejak awal dasawarsa 1950-an justru berakhir pada resentralisasi.

Meskipun demikian bukannya tidak terdapat gejala yang menuntut dilakukannya penyesuaian sistem sosialis. Meningkatnya bantuan Soviet kepada negara-negara anggota Comecon, bantuan Barat kepada Yugoslavia dan bantuan Republik Rakyat Cina kepada Albania pada tiga tahun pertama dasawarsa 1960-an, boleh jadi belum mampu menutup kesulitan ekonomi yang melanda negara-negara itu. Lagipula, kebijakan baru Alexey Kosigyn untuk membubarkan *sovnarkhozy* -- suatu lembaga yang diciptakan oleh Khrushchev dan secara administratif bertugas untuk menjembatani pengelolaan pada tingkat Kementerian dengan Perusahaan Negara -- merupakan langkah penyesuaian ekonomi yang memberi inspirasi perubahan lembaga perekonomian di negara-negara Eropa Timur.

Hal itu mengawali pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik gelombang kedua yang terjadi sejak pertengahan dasawarsa 1960-an hingga pertengahan dasawarsa 1970-an. Berbeda dari penyesuaian sistem sosialis pada gelombang pertama, garis kebijakan yang lebih menyeluruh mulai terlihat sejak pertengahan dasawarsa 1960-an. Pada hakikatnya, kebijakan baru itu merupakan transisi ke arah sistem sosialisme pasar dan liberalisasi politik di bawah naungan pluralisme terkendali.

TRANSISI KE ARAH "SOSIALISME PASAR"

Seperti halnya sosialisme maupun kapitalisme, istilah "sosialisme pasar" selalu dapat diperdebatkan. Hingga tingkat tertentu, khususnya pada aspek perencanaan, terdapat ketumpangtindihan antara konsep sosialisme pasar dan "kapitalisme negara" (*state capitalism*). Tetapi berbeda dari konsep kapital-

isme negara yang lebih memusatkan perhatiannya pada aspek perencanaan produksi, sosialisme pasar lebih menitikberatkan pada aspek pemilikan dan pengelolaan faktor-faktor produksi.

Lagipula, konsep kapitalisme negara pada umumnya hanya digunakan untuk menganalisa fenomena ekonomi politik di negara-negara non-sosialis. Sebaliknya, konsep sosialisme pasar dipakai sebagai alat analisa untuk memahami dinamika ekonomi politik yang terjadi dalam sistem yang sosialis-tik. Sosialisme pasar sering dianggap sebagai sistem transisi dari sosialisme ke arah kapitalisme sehingga titik pijak analisa bertolak dari kondisi-kondisi sosialis-tik. Menurut Ivan Volgyes,⁷ sistem sosialisme pasar ditandai oleh beberapa ciri, antara lain minimalisasi perencanaan terpusat, privatisasi pemilikan untuk sebagian alat produksi, penerapan mekanisme pasar dalam penentuan tingkat penanaman modal, produksi dan harga, serta pemberian prioritas yang lebih besar bagi sektor konsumsi. Dari kacamata sosialisme *orthodoks*, semangat dasar yang menjiwai ciri-ciri itu adalah desentralisasi.

Tetapi karena desentralisasi kebijakan ekonomi tersebut tetap dilaksanakan melalui mekanisme sentralisasi keputusan politik atas dasar supremasi kepemimpinan partai, tampaknya desentralisasi itu pun hanya merupakan proses pelimpahan wewenang yang terbatas. Batas-batas yang antara lain ditentukan oleh masalah ekonomi yang dianggap lebih mendesak, potensi lokal, tingkat pembangunan sosial-ekonomi, budaya politik masyarakat dan tingkat ketergantungan sesuatu negara pada Uni Soviet itulah yang membedakan kebijakan desentralisasi antar-negara di Eropa Timur.

Pada prinsipnya, menurut Peter T. Knight,⁸ terdapat tiga bentuk desentralisasi, yaitu "desentralisasi administratif," "desentralisasi ekonomis" dan "desentralisasi intra-perusahaan" (*intra-firm decentralization*). Ketiganya berbeda dari segi ruang-lingkup maupun mekanisme pengendalian pusatnya. Desentralisasi administratif, misalnya, merupakan proses pelimpahan wewenang administratif kepada pengambil keputusan pada hirarki yang lebih rendah. Pada umumnya, ia hanya meliputi pengambilan keputusan dalam penentuan jadwal produksi. Sementara itu, elit partai tetap memainkan peranan dominan untuk mengkoordinasi pengelolaan administrasi secara vertikal maupun menentukan alokasi faktor-faktor produksi, harga hasil produksi dan distribusi hasil produksi tersebut.

Hal itu berbeda dari desentralisasi ekonomis yang tampaknya merupakan pelimpahan wewenang yang lebih menyeluruh pada aspek alokasi faktor pro-

⁷Lihat Ivan Volgyes, "Hungary: A Malaise Thinly Disguised," *Current History*, Vol. 84, No. 505 (November 1985): hal. 365-368.

⁸Knight, "Economic Reform in Socialist Countries," hal. 23-24. Sebagai rujukan teori yang lebih menyeluruh lihat Egon Neuberger, "The Legacies of Central Planning," *Rand Corporation Memorandum RM-5530-PR* (Santa Monica, Ca.: The Rand Corporation Publications, 1968).

duksi, pertukaran sumber bahan mentah antar-propinsi dan penentuan upah buruh maupun tingkat harga jual hasil produksi. Pemerintah pusat hanya memainkan peranan koordinatif secara *horisontal*. Sementara itu, desentralisasi intra-perusahaan merupakan perpaduan antara koordinasi vertikal dan horisontal, meskipun mekanisme tersebut hanya dilaksanakan dalam suatu perusahaan.

Hampir menyerupai gejala yang mengawali pembaruan ekonomi pada gelombang pertama, kesulitan ekonomi tetap merupakan faktor paling dominan yang mendorong timbulnya gelombang kedua penyesuaian tatanan sosialis. Sebagian besar negara-negara Eropa Timur, terutama Czechoslovakia, Hongaria dan Jerman Timur tidak berhasil mencapai sasaran laju pertumbuhan ekonomi yang telah ditetapkan. Hanya Bulgaria dan Rumania -- dua negara paling terbelakang dalam blok-Soviet -- yang berhasil mempertahankan penampilan ekonominya.

Boleh jadi, Bulgaria tidak terlalu mengalami guncangan ekonomi. Keduakannya sebagai satu-satunya negara Balkan yang berada di dalam orbit Soviet menyebabkan negara itu mempunyai arti strategis dan simbolis yang dapat ditukar dengan bantuan ekonomi Soviet. Lebih dari itu, pengkhususannya pada industri elektronika menyebabkan Bulgaria kurang menghadapi hambatan untuk memasuki pasar Comecon. Sementara itu, Rumania, sebagai penghasil minyak bumi, tampaknya merupakan satu-satunya negara blok-Soviet yang kurang tergantung pada pemasokan energi dari Uni Soviet, sehingga berbeda dari negara-negara Eropa Timur yang lain, Pemerintah Bukarest dapat mengambil keputusan yang lebih cepat untuk mengembangkan sektor industrinya.

Meskipun demikian, secara keseluruhan prestasi ekonomi negara-negara anggota Comecon (*Council of Mutual Economic Assistance*) cenderung merosot. Laju pertumbuhan tahunan sektor industri yang pernah mencapai 13,3% dalam periode 1951-1955 menyusut menjadi 10% (1956-1960), 9% (1961-1962) dan 7,5% pada tahun 1963.⁹ Hingga tingkat tertentu, masalah ekonomi yang dihadapi oleh negara-negara Eropa Timur dalam pertengahan dasawarsa 1960-an justru lebih besar dan mempunyai implikasi politik yang lebih luas daripada persoalan yang pernah dihadapinya pada awal dasawarsa 1950-an. Selain menghadapi kelangkaan bahan mentah dan keterbatasan pasar domestik, dalam tahun-tahun pertama dasawarsa 1960-an mereka menghadapi juga masalah ketenagakerjaan, meskipun sebab dan implikasinya berbeda di negara yang satu dari yang lain.

Emigrasi besar-besaran yang melanda Czechoslovakia dan Jerman Timur hingga tahun 1961, misalnya, merupakan salah satu faktor yang diduga menyebabkan kurangnya tenaga kerja terlatih (*skilled labour*) yang diperlukan

⁹Fejto, *A History of the People's Democracies*, hal. 366.

untuk lebih mengembangkan sektor industri modern. Sementara itu, Hongaria yang untuk sebagian besar masih bertumpu pada sektor pertanian juga menghadapi masalah serupa. Tingginya tingkat perceraian, meningkatnya kematian *balita* dan legalisasi *abortus* pada gilirannya mengurangi kemungkinan penyediaan tenaga kerja bagi sektor industri maupun pertanian.

Berbeda dari kecenderungan tersebut, Bulgaria, Rumania dan Yugoslavia justru menghadapi pengangguran. Sebenarnya, sesuai dengan tingkat pembangunannya yang masih berada dalam tahap transisi menuju masyarakat industri, dilihat dari sumbangan sektor pertanian terhadap pendapatan nasional, negara-negara itu, terutama Rumania dan Yugoslavia, masih memiliki peluang untuk mengembangkan sektor industri.

Tampaknya peluang itu tidak dapat dimanfaatkan secara optimal. Kesulitan untuk menembus pasaran di luar blok-Soviet, bagi Bulgaria dan Rumania, adalah salah satu faktor yang menyebabkan sektor industri pabrikan di negara-negara itu tidak mampu menyerap kelebihan tenaga kerja dari sektor pertanian. Di lain pihak, Pemerintah Beograd yang lebih memusatkan perhatiannya untuk mengembangkan sektor pariwisata dan pelayanan masyarakat (*community services*) sebagai sektor ekonomi ketiga, di samping sektor industri dan pertanian, kurang mampu menciptakan mekanisme pengintegrasian antar-sektor. Perbedaan potensi lokal, dan terutama kecenderungan *autarki* elit politik pada suatu negara bagian, merupakan hambatan utama bagi terbentuknya mekanisme pengintegrasian itu.

Kesulitan ekonomi negara-negara blok-Soviet semakin meningkat setelah Uni Soviet mengurangi bantuannya. Sejak pertengahan dasawarsa 1960-an, Pemerintah Kremlin mulai menyadari bahwa peningkatan biaya eksplorasi, eksploitasi dan transportasi bahan mentah di Siberia telah menjadikan bantuan ekonomi ke negara-negara Eropa Timur tidak sepadan dengan keuntungan yang diharapkan. Lagipula, isyarat peredaan ketegangan (*detente*) yang mulai terlihat pada waktu itu menyebabkan Moskwa lebih tertarik untuk memperluas hubungan dagang langsung dengan negara-negara Barat, terutama guna memperoleh gandum dan teknologi canggih yang tidak dapat diharapkan dari Eropa Timur.

Pada saat yang sama, tingkat pembangunan sosial-ekonomi di sebagian besar negara Eropa Timur memang telah berbeda dari apa yang dicapainya pada awal dasawarsa 1950-an. Bulgaria dan Rumania, misalnya, tidak memerlukan lagi mesin-mesin berat dalam jumlah besar dari Czechoslovakia. Komoditi seperti itu, bahkan dengan kualitas yang lebih baik dan harga yang lebih murah, dapat diperolehnya dari negara-negara Barat. Gejala seperti itu mempengaruhi intensitas perdagangan intra blok-Soviet dan memukul negara-negara blok-Soviet yang sudah maju tingkat industrinya seperti Czechoslovakia dan Jerman Timur.

Oleh sebab itu, tidak tersedia pilihan lain bagi elit politik di Czechoslovakia kecuali memperbaiki "keunggulan komparatif" (*comparative advantage*) sistem dan mekanisme produksinya. Hal ini pula yang menyebabkan Pemerintah Praha melakukan rehabilitasi sektor pertaniannya sejak tahun 1963. Lebih dari itu, tuntutan untuk meningkatkan keunggulan komparatif terjadi pula di Rumania dan Hongaria. Berbeda dari Czechoslovakia dan Jerman Timur yang menghadapi kesulitan karena perubahan karakter perdagangan barang industri berat dalam blok-Soviet, Rumania dan Hongaria harus meningkatkan keunggulan komparatifnya dalam sektor pertanian untuk memperbaiki defisit neraca dagangannya dengan pihak Barat.

Bagi sebagian besar negara Eropa Timur yang pada umumnya mengalami kesulitan bahan mentah dan energi, satu-satunya cara untuk meningkatkan keunggulan komparatif itu adalah dengan mengubah orientasi pembangunannya dari strategi pertumbuhan ekstensif kepada "strategi pertumbuhan intensif." Strategi ini tidak mengandalkan mobilisasi faktor-faktor produksi tetapi lebih menitikberatkan peningkatan efisiensi produksi dengan menggunakan inovasi teknologi maupun memperbaiki cara kerja organisasi-organisasi perekonomian.

Menurut pandangan Istvan Friss,¹⁰ salah seorang ahli ekonomi terkemuka Hongaria, pergeseran titik-berat strategi ekonomi itu hanya dapat dilaksanakan jika "semua kegiatan lembaga perekonomian tidak dikendalikan lagi oleh suatu badan tunggal yang mempunyai wewenang mutlak." Hingga tingkat tertentu, pandangan Friss tersebut merupakan petunjuk menguatnya kembali gagasan desentralisasi pengambilan keputusan. Lebih dari itu, Friss mengemukakan juga bahwa "keputusan ekonomi hanya dapat dihasilkan atas dasar pemahaman potensi lokal dan kemudian dilaksanakan oleh aparat yang profesional." Boleh jadi, pandangan semacam itu merupakan isyarat bahwa kalkulasi ekonomis mulai diakui sebagai pertimbangan yang lebih menentukan garis kebijakan ekonomi daripada sekadar pertimbangan politiko-ideologis.

Gagasan yang serupa dengan pemikiran Friss itu ternyata ditemukan juga di beberapa negara Eropa Timur, misalnya gagasan tentang desentralisasi kelembagaan dan rasionalisasi keputusan ekonomi yang, berturut-turut, dikemukakan oleh Ulbricht dan Profesor Ota Sik.¹¹ Bersama-sama dengan Alexander Dubcek, Profesor Sik mengemukakan kritik tajam terhadap kebijakan ekonomi pemerintahan Novotny yang dianggap tidak memperhatikan reinvestasi dan inovasi teknologi. Profesor Sik beranggapan bahwa hanya revolusi teknologis dalam bidang industri maupun pertanian dapat menyelamatkan Czechoslovakia dari kemelut ekonomi.

¹⁰*Ibid.*, hal. 372.

¹¹*Ibid.*, hal. 386-387.

Sementara itu, sebagai pengejawantahan dari desentralisasi kelembagaan, Pemerintah Berlin (1965) membentuk suatu "perhimpunan" untuk menggabungkan beberapa "perusahaan rakyat." Perhimpunan yang dibentuk di beberapa propinsi itu bertugas untuk menjembatani pengambilan keputusan dan mengkoordinasi pengelolaan administrasi antara tingkat kementerian dan perusahaan. Dengan kata lain, lembaga seperti itu merupakan pengendalian secara vertikal dalam desentralisasi. Selain itu, sebagai pelengkap perhimpunan perusahaan rakyat, Pemerintah Jerman Timur membentuk juga *Kombinat*. Berbeda dari Perhimpunan yang dibentuk atas dasar pembagian regional dan mengemban fungsi administratif, *Kombinat* dibentuk atas dasar persamaan jenis produksi dan bertanggungjawab dalam masalah-masalah yang lebih bersifat operasional.

Lembaga perekonomian seperti itu dikenal juga di negara-negara Eropa Timur yang lain, misalnya *Centrala* di Rumania dan *Durzhavno Stpanstvo Obediene* di Bulgaria. Meskipun demikian, berbeda dari pengelolaan ekonomi Jerman Timur, *Centrala* maupun *Durzhavno* mempunyai wewenang dalam bidang administrasi dan operasional. Barangkali perbedaan ruang-lingkup wewenang itu merupakan petunjuk bahwa tingkat desentralisasi pengambilan keputusan ekonomi di Jerman Timur masih lebih besar daripada di Rumania dan Bulgaria.¹²

Meskipun demikian wewenang yang dimiliki oleh lembaga yang menjembatani Kementerian dan perusahaan di Jerman Timur, Rumania dan Bulgaria itu pun sebenarnya sangat terbatas. *Kombinat*, *Centrala* maupun *Durzhavno* hanya dapat mengajukan usul mengenai pembagian faktor-faktor produksi dan menentukan jadwal produksi tetapi tidak memiliki wewenang untuk mengambil keputusan dalam bidang penentuan harga, upah buruh dan insentif kelebihan produksi bagi kaum petani maupun reinvestasi. Dengan kata lain, pemerintah pusat dan birokrasi partai masih tetap memegang dominasi dalam proses pengambilan keputusan.

Pembaruan tatanan ekonomi yang lebih menyeluruh tampaknya dilakukan oleh Czechoslovakia (hingga tahun 1968), Hongaria dan Yugoslavia. Negara-negara itu melakukan bukan hanya desentralisasi administratif seperti kebijakan yang ditempuh oleh Jerman Timur, Rumania dan Bulgaria melainkan juga desentralisasi ekonomis dan desentralisasi intra-perusahaan. Memang, keputusan itu didorong oleh alasan yang berlainan, misalnya kemerosotan ekonomi bagi Czechoslovakia, keinginan untuk menjalin hubungan yang lebih luas dengan Barat bagi Hongaria dan kesenjangan regional yang semakin lebar bagi Yugoslavia. Meskipun demikian, kebijakan-kebijakan yang kemudian dirumuskan oleh Praha, Budapest dan Beograd, hingga tingkat tertentu, mengubah sendi-sendi dasar sosialisme *orthodoks*.

¹²Lihat "Economic Reforms in Eastern Europe and Prospect for the 1980s," *Colloquium NATO* di Brussels, 16-18 April 1980 (Oxford: Pergamon Press, 1980), khususnya hal. 21-120.

Dengan semangat untuk menciptakan "sosialisme yang manusiawi" (*socialism with a human face*), misalnya, Pemerintah Praha berusaha untuk memberikan peranan yang lebih besar pada sektor pertanian dalam ekonomi nasional. Berbeda dari Yugoslavia, tetapi sejajar dengan garis kebijakan Hongaria, Pemerintah Czechoslovakia tidak memperluas lahan pertanian swadaya. Pertanian milik negara maupun *kolkhoz* -- pertanian milik negara tetapi dikelola oleh koperasi -- tetap merupakan bentuk pemilikan dan pengelolaan yang utama. Meskipun demikian elit politik mulai menyadari bahwa de-birokratisasi, terutama dalam penyediaan pupuk dan alat pertanian, merupakan langkah kebijakan yang harus segera dilakukan.

Usaha itu ternyata berhasil meningkatkan taraf hidup kaum tani, khususnya petani-petani swadaya. Kelancaran dalam penyediaan pupuk ataupun sarana intensifikasi lainnya boleh jadi merupakan sebab pokok mengapa petani dan peternak swadaya yang hanya memiliki kurang-lebih 10% dari alat produksi nasional mampu menghasilkan antara 30% hingga 90% produksi nasional Czechoslovakia. Gejala yang sama juga terlihat di Hongaria dan Yugoslavia.¹³

Tidak dilakukannya dekollektivisasi pertanian, kecuali di Yugoslavia, tampaknya merupakan isyarat bahwa elit politik masih mengidap resistensi politik untuk memberikan kebebasan yang lebih besar dalam kebijakan produksi. Pada saat yang sama, kaum petani, terutama yang bekerja pada sektor pertanian negara, mulai mengajukan tuntutan mengenai peningkatan upah, pembagian keuntungan dan demokratisasi dalam proses pengambilan keputusan.

Petani-petani Czechoslovakia dan Hongaria, seiring dengan meningkatnya harga barang-barang konsumsi, boleh jadi mulai merasakan kesenjangan tingkat upah dengan rekan mereka yang bekerja pada sektor industri negara. Pada kenyataannya, tuntutan itu memang beralasan karena para petani hanya menerima pendapatan bersih antara sepertiga hingga separuh tingkat upah yang diterima oleh kaum buruh. Ini merupakan salah satu sebab mengapa Kongres Koperasi Petani Czechoslovakia (Februari 1968), seperti halnya dengan kongres-kongres yang diselenggarakan di beberapa negara Eropa Timur yang lain selama paruh pertama tahun 1968, mengajukan resolusi mengenai peningkatan upah dan otonomi dalam pemilihan ketua koperasi petani.

Sebagian dari tuntutan itu dipenuhi oleh Pemerintah Czechoslovakia terutama dalam bentuk otonomi pertanian koperasi untuk menentukan tingkat *bonus* dan, yang lebih penting, mengelola keuangan koperasi secara mandiri (*self-financing*). Pada saat yang sama, pemerintah pusat hanya menentukan upah dasar dan sistem perpajakan progresif. Hingga tingkat tertentu, kebijakan baru Pemerintah Praha itu merupakan pengejawantahan dari

¹³Fejto, *A History of the People's Democracies*, hal. 380-381.

desentralisasi ekonomis dan desentralisasi intra-perusahaan. Pengelolaan keuangan mandiri, misalnya, secara langsung memberi peluang bagi koperasi-koperasi petani untuk melakukan diversifikasi usaha, penentuan harga jual maupun reinvestasi. Tentu saja karena hubungan yang erat antara sektor pertanian dan industri, kebijakan Pemerintah Praha itu pun membawa pengaruh atas dinamika sektor industri di Czechoslovakia.

Berbeda dari pembaruan ekonomi Czechoslovakia yang lebih disebabkan oleh pertimbangan politik, tampaknya keinginan untuk meningkatkan kemampuan ekonomi lebih mewarnai "Mekanisme Ekonomi Baru" yang diberlakukan oleh Pemerintah Budapest sejak tahun 1968. Dugaan itu diperkuat oleh kenyataan bahwa selain merupakan negara blok-Soviet yang mampu mencapai tingkat penghidupan paling tinggi dengan masih mengandalkan sektor pertanian, masyarakat Hongaria memiliki struktur etnik yang mantap sehingga kurang terjadi politisasi kesenjangan sosial-ekonomi antar-etnik. Lagipula, pembaruan ekonomi di Hongaria sebenarnya tidak pernah berhenti sepenuhnya meskipun terjadi pergolakan politik dalam tahun 1956.

Tetapi berlainan dari pembaruan ekonomi dalam dasawarsa 1950-an yang terutama ditujukan pada restrukturisasi pemilikan alat-alat produksi, seperti tercermin dari gagasan Nagy tentang dekollektivisasi, Mekanisme Ekonomi Baru lebih memusatkan perhatiannya pada reinvestasi. Boleh jadi Budapest semakin menyadari bahwa tanpa melaksanakan reinvestasi dalam sektor industri, ia tidak dapat memperbaiki kualitas produksi sehingga memperbesar peluangnya untuk menembus pasaran Barat.

Kebijakan reinvestasi itu disertai juga oleh usaha untuk memberikan otonomi yang lebih besar kepada setiap perusahaan dalam pengaturan neraca keuangannya sendiri, antara lain untuk menikmati sekitar 70% dari keuntungan bersih yang diperolehnya. Sebelum kebijakan Mekanisme Ekonomi Baru, perusahaan-perusahaan negara harus menyerahkan hampir seluruh keuntungannya kepada pemerintah pusat. Oleh sebab itu, dalam sepuluh tahun pertama pelaksanaan Mekanisme Ekonomi Baru (1968-1978), perusahaan mampu meningkatkan kontribusinya dalam penanaman modal dari 40% menjadi 56%.¹⁴ Selain itu, karena pemerintah hanya menentukan upah dasar, perusahaan memiliki wewenang untuk menetapkan insentif material yang hendak diberikan kepada para pekerjanya.

Penataan sistem ekonomi Hongaria yang tertuang dalam Mekanisme Ekonomi Baru itu hampir sejajar dengan "Pengelolaan Mandiri oleh Kaum Buruh" (*Workers' Self-Management*) di Yugoslavia. Pelimpahan wewenang pemerintah pusat, yang dalam sistem sosialis dapat ditafsirkan sebagai desen-

¹⁴Pembahasan lebih menyeluruh mengenai perubahan proporsi investasi negara dapat dilihat pada Tabel-tabel yang disajikan oleh Knight, "Economic Reform in Socialist Countries," hal. 33, 53, 69 dan 89.

tralisasi kekuasaan partai, terutama dalam penentuan investasi, pemberian insentif material dan pembagian bahan mentah maupun tingkat harga yang dirumuskan oleh Partai Buruh Sosialis Hongaria, bahkan sudah dicetuskan oleh Liga Komunis Yugoslavia pada awal dasawarsa 1950-an.

Perbedaan yang paling penting antara mekanisme pembaruan ekonomi sosialis di Hongaria dan Yugoslavia terletak pada pengendalian politik atas desentralisasi ekonomi. Di Hongaria, seorang manajer perusahaan "ditunjuk" oleh Partai melalui Kementerian yang membawahi perusahaan tersebut. Di Yugoslavia, kedudukan seperti itu "dipilih" melalui Dewan Buruh yang terdapat pada setiap perusahaan. Mungkin pola rekrutmen kepemimpinan suatu perusahaan itu merupakan isyarat bahwa Yugoslavia melaksanakan prinsip desentralisasi intra-perusahaan pada tingkat yang lebih besar daripada Hongaria.

Sebagai suatu negara yang bernaung di dalam blok-Soviet, Hongaria memang menghadapi kesulitan jika ia berniat untuk memberikan kebebasan yang lebih besar. Intervensi militer Pakta Warsawa ke Czechoslovakia dalam peristiwa "Musim Semi Praha" (*Prague Spring*), Agustus 1968, menimbulkan trauma bagi sebagian besar negara-negara Eropa Timur. Selain itu, meskipun garis kebijakan ekonomi Praha memperoleh simpati beberapa pemimpin Eropa Timur, liberalisasi politik yang dilakukan oleh Alexander Dubcek dianggap menyimpang dari tradisi monolitisasi dalam suatu sistem politik sosialis. Kongres Penulis Czechoslovakia (29 Juni 1968) yang mengeluarkan resolusi mengenai kebebasan kultural dan mekanisme demokrasi, misalnya, ternyata dihadiri pula oleh Jiri Hendrych, yaitu salah seorang anggota Komite Sentral Partai Komunis Czechoslovakia. Dengan demikian, hal itu dianggap bukan hanya sebagai cetusan dari kepentingan masyarakat umum melainkan juga restu Partai.

Sekurang-kurangnya hingga pertengahan dasawarsa 1970-an, trauma Musim Semi Praha itu meredam semangat pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik dalam blok-Soviet. Melalui konsepsinya mengenai "normalisasi," Gustav Husak yang tampil sebagai penguasa baru di Praha segera melaksanakan resentralisasi pengambilan keputusan dan *orthodoksi* penataan sistem ekonomi. Nicolae Ceausescu menempuh garis kebijakan serupa itu pula, antara lain tercermin dari keputusannya untuk membubarkan sebagian besar *Centrals*.

DINAMIKA SISTEM POLITIK "PLURALISME TERKENDALI"

Pembaruan tatanan ekonomi sosialis seringkali justru menimbulkan bukan hanya persoalan baru melainkan juga masalah yang bertentangan dengan tujuannya semula. Desentralisasi pengambilan keputusan dalam

sistem "Pengelolaan Mandiri" (*Self-Management*), yang pada mulanya dimaksudkan untuk memperbaiki kesenjangan ekonomi antar-negara bagian sehingga memperkuat kesatuan nasional Yugoslavia, misalnya, ternyata justru memperkuat sentimen *parokialisme* dan *partikularisme*. Mekanisme redistribusi melalui sistem perpajakan dianggap sebagai suatu ketidakadilan bagi elit politik berkebangsaan Croat dan Slovenia.¹⁵

Gejala seperti itu terlihat pada sebagian besar bangsa-negara di Eropa Timur, terutama Czechoslovakia. Hingga tingkat tertentu, intervensi pasukan Pakta Warsawa meredam tuntutan liberalisasi dan tuntutan otonomi bagi kelompok Slovak, tetapi tidak menyumbat aspirasi politik kelompok Czech. Intervensi itu, yang kemudian diikuti oleh normalisasi kebijakan ekonomi, justru lebih menguntungkan masyarakat Slovak. Mereka menguasai sebagian besar birokrasi pemerintahan maupun elit partai, sehingga dengan demikian mengakhiri dominasi kultur Czech, misalnya sistem pendidikan dan bahasa, dalam negara kesatuan Czechoslovakia.

Meskipun tidak mengubah keseimbangan etnik dan tidak menjadikan orang-orang Czech berada dalam posisi *subordinat*, meningkatnya kedudukan orang-orang Slovak itu menimbulkan kekecewaan pada sebagian besar pemimpin-pemimpin Czech. Lagipula, selain oleh karena letak geografisnya yang berbatasan dengan Austria dan Jerman Barat sehingga memberi peluang untuk menjalin hubungan kultural dengan masyarakat Barat, kelompok Czech pada umumnya memang memiliki tradisi liberal yang lebih besar daripada kelompok Slovak yang religius.

Boleh jadi persaingan Slovak-Czech hanyalah sekadar dinamika yang wajar terjadi dalam suatu negara yang terdiri atas berbagai suku bangsa. Kelompok minoritas Turki dan Armenia di Bulgaria, orang-orang muslim di negara bagian Bosnia (Yugoslavia), maupun orang-orang Magyar di Rumania juga merupakan kelompok yang seringkali menentang kebijakan pemerintahan pusatnya. Keseimbangan komposisi etnik dan tingkat kesenjangan ekonomi maupun kultural, selain oleh karena pergeseran kedudukan yang timbul setelah terjadinya suatu perubahan politik, tampaknya merupakan faktor yang menentukan intensitas gerakan oposisi yang digerakkan oleh sentimen parokialisme.

Tetapi dari sudut pandang dinamika pembaruan ekonomi sosialis di Eropa Timur, selain Czechoslovakia dan Yugoslavia, masalah yang lebih penting adalah perubahan pola pemilikan dan hubungan produksi serta mekanisme pengendalian politik yang mengiringinya. Pengeluaran kurang-lebih 20.000 ijin baru bagi perusahaan swasta dan de-birokratisasi pemberian kredit bagi petani swadaya di Czechoslovakia pada bulan-bulan pertama tahun 1968,

¹⁵Nicholas R. Lang, "The Dialectics of Decentralization: Economic Reform and Regional Inequality in Yugoslavia," *World Politics*, Vol. 27, No. 3 (April 1975): hal. 309-335.

pada gilirannya memperkuat munculnya lapisan pedagang kecil, petani swadaya dan kaum *artisan*. Kebijakan Dubcek itu, seperti halnya dengan kebijakan Tito untuk mengembangkan sektor informal, telah melahirkan "pemilik modal kecil" yang kurang terkait dengan perencanaan terpusat dalam tatanan ekonomi yang sosialis.

Pada saat yang sama, intensifikasi produksi menuntut lebih banyak pemakaian tenaga kerja profesional. Oleh sebab itu, pemerintah pusat tidak dapat semata-mata mengandalkan mekanisme *nomenklatura* dalam rekrutmen kepemimpinan perusahaan tetapi harus memperhatikan keahlian teknis dan kemampuan manajerial. Hingga tingkat tertentu, perubahan pola rekrutmen ini melahirkan lapisan pekerja baru yang lebih pragmatis daripada ideologis, sekurang-kurangnya dalam pengertian bahwa mereka lebih menyangandarkan sistem produksi pada kalkulasi ekonomi yang rasional.

Munculnya lapisan pemilik modal kecil dan lapisan profesional, yang tidak memiliki modal tetapi karena keahliannya dapat menentukan pola hubungan produksi, telah melahirkan budaya politik baru yang sebelumnya tidak berkembang dalam sistem sosialis *orthodoks*. Lapisan-lapisan itu pula yang kemudian memiliki kesadaran politik dan membentuk kelompok-kelompok kepentingan di beberapa negara Eropa Timur. Elit partai tidak dapat menolak kehadiran kelompok-kelompok kepentingan seperti itu.

Boleh jadi, sebagai penganut Marx, pemimpin-pemimpin Eropa Timur selalu mengingat diktum Marxis yang menganggap bahwa bukan kesadaran manusia yang menentukan eksistensi sosialnya, sebaliknya justru eksistensi sosiallah yang menentukan kesadaran manusia. Diktum tersebut dapat dianggap sebagai pembenaran atas munculnya kelompok-kelompok kepentingan, seiring dengan meningkatnya taraf kesejahteraan sosial-ekonomi yang pada gilirannya membangkitkan kesadaran politik para pekerja.

Selain itu, suasana peredaan ketegangan Timur-Barat mungkin juga memainkan peranan penting. Restu pemimpin-pemimpin Eropa Timur atas lahirnya kelompok kepentingan tertentu, kelihatannya sengaja digunakannya sebagai alat untuk dapat menjalin hubungan yang lebih erat dengan pihak Barat. Sebagai anggota Bank Dunia (*World Bank*) dan Dana Moneter Internasional (*International Monetary Fund, IMF*), Hongaria dan Polandia hampir tidak mungkin mengabaikan reaksi negara-negara Barat. Dan bagi negara-negara Eropa Timur yang menjadi pihak dalam "Persetujuan Helsinki" (*Helsinki Accord, 1975*), pemberian hak hidup bagi suatu kelompok kepentingan dapat menimbulkan kesan bahwa mereka mematuhi ketentuan Helsinki yang, antara lain, melindungi Hak-hak Asasi Manusia termasuk hak untuk berorganisasi dan berbeda pendapat. Ini tampak jelas dari sikap ambivalen Pemerintah Praha maupun Warsawa, berturut-turut, kepada kelompok "Pigam 77" dan "Komisi Pertahanan Buruh."

Kecenderungan ke arah meningkatnya aktivitas kelompok kepentingan di negara-negara blok-Soviet, kecuali Bulgaria dan Rumania, menjadi semakin besar dalam paruh kedua dasawarsa 1970-an. Ini dapat menghadapkan elit politik pada suatu dilema. Di satu pihak, eksplosif partisipasi dan tuntutan-tuntutan kelompok kepentingan dapat mengancam wibawa dan kekuasaan partai. Di lain pihak, pembubaran kelompok-kelompok kepentingan itu dapat menimbulkan implikasi yang luas bukan hanya dalam kalkulasi hubungan Timur-Barat melainkan juga kesinambungan pembangunan ekonomi dalam negeri. Oleh karenanya, yang menjadi persoalan adalah bagaimana elit politik dapat menjaga keseimbangan antara dua gelagat yang seringkali bertentangan itu.

Pengalaman Czechoslovakia setelah peristiwa Musim Semi Praha¹⁶ dan Polandia pada masa awal pemerintahan Edward Gierek memperlihatkan bahwa pihak penguasa sengaja menggunakan strategi "konsumerisme" untuk meredam eksplosif partisipasi. Para pemimpin Praha mungkin menyadari bahwa melimpahnya barang mewah dan prasarana hiburan tidak dapat dipertahankan, terutama setelah menipisnya bantuan ekonomi Soviet serta meningkatnya harga minyak bumi sejak pertengahan dasawarsa 1970-an.¹⁷ Lagipula, melimpahnya barang mewah masih dianggap sebagai gejala yang bertentangan dengan gaya hidup sosialis, sekurang-kurangnya dalam pengertian bahwa konsumerisme tidak dapat dilakukan bersamaan dengan maksimalisasi produksi.

Tetapi meredamnya strategi konsumerisme itu mungkin disebabkan bukan hanya oleh kesulitan ekonomi dan komitmen pada gaya hidup sosialis melainkan juga oleh keberhasilan penataan politik di Hongaria. Dengan rumusannya mengenai "kebijakan aliansi,"¹⁸ pemimpin Hongaria, Janos Kadar, berhasil menciptakan stabilitas politik dan kesinambungan prestasi ekonomi meskipun ditandai oleh munculnya beberapa kelompok kepentingan. Lebih dari itu, Kadar berhasil memperlihatkan pula bahwa pluralisme kelembagaan dapat hidup berdampingan dengan prinsip supremasi kepemimpinan partai. Kadar mampu mengukuhkan dirinya sebagai pemimpin yang menampilkan wajah liberal dalam penataan politik dalam negeri dan setia kepada Moskwa dalam politik luar negerinya.

¹⁶J.F. Brown, "The Challenge to Soviet Interests in Eastern Europe: Bulgaria and Czechoslovakia," *A Rand Note N-2498-FF* (Santa Monica, Ca.: The Rand Corporation Publications, 1986): hal. 25-28.

¹⁷Lihat Keith Crane, *The Soviet Economic Dilemma of Eastern Europe* (Santa Monica, Ca.: The Rand Corporation, 1986) dan Charles Wolf, Jr. et al., *The Cost of the Soviet Empire* (Santa Monica, Ca.: The Rand Corporation, 1983).

¹⁸Volgyes, "Hungary: A Malaise Thinly Disguised," hal. 367. Lihat juga Porro, "Controlled Pluralism," hal. 12-13.

Menjelang akhir dasawarsa 1970-an, ketika Hongaria mengalami kesulitan ekonomi paling parah sejak Kadar berkuasa, sementara Czechoslovakia, Polandia dan Rumania cenderung membatasi partisipasi massa, Pemerintah Budapest justru memperluas partisipasi massa. "Barisan Rakyat," (*Hazafias Nepfront*), organisasi massa Partai Buruh Sosialis Hongaria, menyelenggarakan beberapa diskusi umum yang membahas kesulitan ekonomi nasional. Selain itu, Kadar mengumumkan juga diberlakukannya sistem pemilihan wakil rakyat secara lebih "demokratis," sekurang-kurangnya dilihat dari segi keterlibatan calon-calon non-partai maupun pencalonan yang lebih besar daripada jumlah kursi yang diperebutkan dalam pemilihan itu. Ekonomisasi perhitungan ekonomi yang menandai transisi ke arah sosialisme pasar mungkin merupakan salah satu alasan mengapa calon-calon non-partai mulai dilibatkan dalam struktur pengambilan keputusan.

Meskipun demikian penampilan formal itu belum tentu mencerminkan hakikat demokrasi, karena langsung ataupun tidak para pendukung Kadar melakukan seleksi ketat atas siapa yang dapat mengajukan dirinya sebagai calon. Rakyat bahkan tetap tidak mengetahui apakah seorang calon diajukan oleh partai ataukah "Barisan Rakyat." Gelagat seperti ini memperlihatkan bahwa sistem politik Hongaria digarap atas dasar pluralisme terkendali dan partai tetap memegang supremasi kepemimpinan. Beberapa intelektual partai, misalnya Andras Hegedus, Janos Kis dan Mihaly Vajda dikeluarkan dari partai karena mengajukan kritik atas "sentralisme birokrasi" (*bureaucratic centralism*) dan mengusulkan penafsiran Marxisme secara terbuka (*pluralized Marxism*). Dengan kata lain, wewenang pemerintah dan ideologi tetap merupakan bidang kebijakan yang menjadi kekuasaan partai. Dan atas dasar itu pula pemerintahan Kadar melarang beredarnya "publikasi mandiri" (*samizdat*), misalnya *Beszelo*, *Hirmondo* dan *Dunataj* yang diterbitkan oleh kaum oposisi.¹⁹

Gejala semacam itu memperlihatkan bahwa liberalisasi politik hanya dilaksanakan secara terbatas dan seringkali ditegakkan dengan supremasi kekuasaan. Dinamika politik yang mengiringi pembaruan ekonomi, hanya sekadar pergeseran dari sistem totaliter ke arah otoriter. Dan kecenderungan yang sama terjadi juga di Czechoslovakia, Polandia, Rumania dan Yugoslavia.

Dalam dua tahun terakhir dasawarsa 1970-an, pemerintahan Husak bersikap ambivalen terhadap kelompok-kelompok kepentingan di Czechoslovakia. Ia bersikap lunak terhadap kelompok-kelompok yang hanya melakukan kegiatan non-politik, misalnya *Jazz Session* yang tampaknya justru digunakan oleh elit politik sebagai sarana untuk menyumbat timbulnya kesadaran politik di kalangan generasi muda. Sementara itu, Kelompok Piagam 77 yang sering-

¹⁹*Ibid.*

kali melakukan kegiatan-kegiatan politik memperoleh perlakuan yang lebih keras.

Tetapi Husak tidak dapat mempertahankan sikap kerasnya itu secara terus-menerus. Sebagian dari anggota Politbiro, misalnya Josef Kempny dan Milos Jakes, kedua-duanya berkebangsaan Czech, tampaknya justru memberi simpati kepada Kelompok Piagam 77. Ini tentu bukan merupakan satu-satunya alasan mengenai perubahan sikap Husak, karena pada kenyataannya Kelompok Piagam 77 seringkali memberikan sumbangan yang berharga pada Pemerintah Praha.²⁰

Meskipun demikian, yang terpenting adalah bahwa Kelompok Piagam 77 jarang mempersoalkan kebijakan pemerintah yang mendasar. Berbeda dari Hegedus di Hongaria, para pemimpin Kelompok Piagam 77 seperti Vaclav Hazel, Jiri Hazek dan Jan Patocka hingga kini belum pernah mempersoalkan supremasi kepemimpinan partai. Barangkali sikap moderat Kelompok Piagam 77 yang merupakan organisasi masyarakat Czech dan digerakkan oleh bekas tokoh Musim Semi Praha itu memang menjadi bagian dari strategi jangka panjangnya untuk mempersiapkan perebutan kekuasaan setelah Husak tidak dapat memangku jabatannya.²¹

Tetapi mungkin pula hal itu disebabkan oleh kecanggihan Husak untuk menampilkan citra keterwakilan masyarakat Czech dalam politik nasional Czechoslovakia. Suatu pengumuman mengenai rencana peningkatan anggaran dan penyusunan Undang-undang Perlindungan Lingkungan -- kedua-duanya merupakan isu utama yang diperjuangkan oleh Kelompok Piagam 77 sejak tahun 1982 -- yang dibacakan oleh Josef Kempny (Maret 1985), bukan hanya mencerminkan keberhasilan perjuangan Kelompok Piagam 77 melainkan juga prestise etniknya. Lambang-lambang seperti ini seringkali memainkan peranan penting dalam stabilisasi politik pada suatu masyarakat plural, terutama jika dalam masyarakat itu, seperti di Czechoslovakia, terjadi supremasi kelompok etnik minoritas atas mayoritas.

Czechoslovakia, Hongaria dan Polandia adalah negara-negara blok-Soviet yang melaksanakan pengendalian partisipasi massa atas dasar pluralisme

²⁰Michael Kraus, "Czechoslovakia in the 1980's," *Current History*, Vol. 84, No. 505 (November 1985): hal. 373-376.

²¹Kini muncul spekulasi bahwa Milos Jakes sebenarnya merupakan salah satu calon tangguh untuk menggantikan Husak. Tetapi kedudukannya sebagai seseorang yang berkebangsaan Czech kurang menguntungkan karena ia tidak akan mendapat dukungan dari anggota Politbiro yang berasal dari Slovakia. Dalam keadaan seperti ini moderasi Kelompok Piagam 77 dapat dianggap sebagai strategi jangka panjang untuk memenangkan pertarungan kekuasaan paska-Husak, sekurang-kurangnya dalam pengertian bahwa radikalisme akan menghancurkan pamor Milos Jakes maupun anggota Politbiro berkebangsaan Czech yang lain. Untuk penjelasan lebih lanjut lihat Brown, "The Challenge to Soviet Interest," khususnya hal. 32-33 dan 40-41.

kelembagaan. Di Czechoslovakia, perbedaan pendapat hanya dijamin sejauh hal itu tidak menyentuh masalah politik meskipun ia dapat dikemukakan oleh sesuatu lembaga yang tidak mempunyai hubungan organisatoris dengan partai. Pada saat yang sama, pemerintahan Kadar di Hongaria menunjukkan gejala sebaliknya, yaitu bahwa perbedaan pendapat dapat memasuki bidang "politik" tetapi hanya diajukan melalui saluran aspirasi yang digarap oleh partai.

Polandia tampaknya terletak di antara mekanisme yang diterapkan oleh pemerintahan Kadar dan Husak. Tuntutan yang diajukan oleh "Solidaritas" (*Solidarnosc*) dalam demonstrasi maupun melalui publikasinya, *Tygodnik Solidarnosc*, seringkali memperlihatkan bahwa perbedaan pendapat antara pemerintahan Jaruzelski dan Solidaritas tidak terbatas pada masalah ekonomi tetapi juga masalah yang bersifat politis dan ideologis. Solidaritas memperjuangkan bukan hanya kenaikan upah kaum buruh melainkan juga hak-hak asasi manusia pada umumnya. Meskipun demikian, sejak tahun 1982 pemerintahan Jaruzelski telah memberikan otonomi dan hak mogok kepada serikat-serikat buruh bebas di Polandia.

Memang hal itu tidak berarti bahwa Pemerintah Warsawa telah melaksanakan demokratisasi kehidupan politiknya. Berbeda dari Hongaria dan Yugoslavia yang mengejawantahkan desentralisasi pengambilan keputusan dalam bentuk pelimpahan wewenang yang lebih besar kepada tingkat lokal, Pemerintah Polandia pada masa pemerintahan Jaruzelski justru melakukan resentralisasi.²² Dan tidak seperti Czechoslovakia, pemerintahan Warsawa justru melakukan represi secara sistematis. Polisi rahasia (*Zomo*), atas nama partai, menafsirkan Pertemuan Solidaritas di Czestochowa (September 1984) sebagai pertemuan tidak sah dan kemudian menangkap tiga orang anggota Solidaritas.

Represi sistematis bukanlah satu-satunya cara yang ditempuh oleh pemerintahan Jaruzelski untuk meredam kemungkinan timbulnya gejolak politik. Selain itu, bersamaan dengan pemberian otonomi dan hak mogok kepada serikat-serikat buruh, Jaruzelski membentuk juga beberapa organisasi yang tampaknya dimaksudkan bukan hanya untuk menandingi gerakan oposisi melainkan juga sebagai alat kooptasi sehingga radikalisme politik untuk masa-masa yang akan datang dapat dikurangi. Organisasi semacam itu, antara lain, adalah "Komisi Patriotik untuk Kebangkitan Nasional" (*Patriotic*

²²Lihat George Schopflin, "Stability Through Weakness in Poland," *Conflict Studies*, No. 187 (Juni 1986). Sebagai rujukan untuk memperoleh gambaran yang lebih menyeluruh lihat Wojciech Modzelewski, "Non-Violence and the Strike Movement in Poland," Wojciech Lamentowicz, "Adaptation through Political Crises in Post-War Poland," dan terutama Marian J. Kostecki, "Revolt of the Incapacitated: Inter and Intra-Organizational Consequences of the Polish Summer 1980," *Journal of Peace and Research*, Vol. XIX, No. 2 (Februari 1982): hal. 107-116, 117-131 dan 141-167.

Committee for National Rebirth, PRON), "Kesepakatan Serikat Buruh Nasional" (*Trade Unions' National Agreement*) dan "Perhimpunan Mahasiswa Polandia."²³

Munculnya beberapa organisasi di Polandia itu semakin memperlihatkan bahwa pluralitas kelembagaan tidak dengan sendirinya identik dengan demokratisasi. Sebaliknya, terutama dalam kasus Polandia, lembaga-lembaga itu justru merupakan sarana penting untuk menciptakan stabilitas politik dan meredam aspirasi massa. Serikat Buruh yang dibentuk oleh Pemerintah Warsawa (OPZZ) tampaknya lebih dimaksudkan untuk menandingi Solidaritas dalam hal pemilihan manajer perusahaan. Komisi Patriotik untuk Kebangkitan Nasional adalah suatu *embrio* korporatisme dan sekaligus untuk menjinakan radikalisme generasi muda. Sementara itu, Perhimpunan Mahasiswa Polandia tidak lebih dari sekadar sarana kooptasi.

Tentu merupakan suatu gejala yang menarik bahwa di Polandia, meskipun tidak terdapat pembaruan ekonomi seperti di Hongaria, telah muncul lembaga-lembaga penyaluran aspirasi massa yang dapat memberi kesan "liberalisasi" politik. Boleh jadi ini merupakan salah satu petunjuk bahwa "liberalisasi" politik tidak selalu tumbuh ataupun mengakibatkan dilaksanakannya pembaruan ekonomi.

Sementara itu, berbeda dari kecenderungan umum yang terlihat di negara-negara blok-Soviet, dinamika penataan politik di Yugoslavia justru mengarah pada monolitisasi kelembagaan. Di negara itu hanya terdapat satu serikat buruh bebas yang tidak mempunyai ikatan organisatoris dengan Liga Komunis, yaitu "Aliansi Buruh Sosialis Yugoslavia." Ini memperlihatkan bahwa organisasi buruh itu tidak mengemban fungsi yang sama dengan Barisan Rakyat di Hongaria. Lagipula, Yugoslavia juga tidak memiliki pluralitas kelompok kepentingan seperti formasi politik di Polandia. Mungkin justru karena tidak terdapat lembaga alternatif itulah perbedaan pendapat atau "demokratisasi" terjadi dalam Liga Komunis.

Sepintas lalu, perbenturan pendapat di dalam Liga Komunis Yugoslavia bahkan mempersoalkan masalah yang lebih mendasar daripada perbenturan yang terjadi di dalam Partai Buruh Sosialis Hongaria. Di Yugoslavia, perdebatan itu bukan hanya mempersoalkan bagaimana pelimpahan wewenang pusat kepada tingkat pengambilan keputusan yang lebih rendah melainkan juga persoalan prinsipial, termasuk transformasi dari sistem partai tunggal ke arah sistem "multi-partai." Hingga tahun 1983, misalnya, keinginan sebagian elit politik untuk menjadikan Aliansi Buruh Sosialis sebagai tandingan Liga

²³Lihat David S. Mason, "Stalemate and Apathy in Poland," *Current History*, Vol. 84, No. 505 (November 1985): hal. 377-380.

Komunis Yugoslavia masih sering menjadi perdebatan di dalam Kongres Partai.²⁴

Yang menarik perhatian adalah kenyataan bahwa keinginan untuk menciptakan sistem dua partai itu hampir selalu dikemukakan oleh elit politik yang berasal dari negara-negara bagian miskin, misalnya Branko Mikulic dari negara bagian Bosnia. Pada saat yang sama, elit partai dari negara-negara bagian yang kaya, misalnya Dragomir Draskovic dan Mirjana Trajkovic dari Serbia selalu mengumandangkan semangat resentralisasi yang dimaksudkannya untuk mengurangi otonomi regional, koordinasi kebijakan pemerintah federal dan supremasi Komite Sentral atau Presidium Liga Komunis. Lebih dari itu, "faktor Tito" yang mewariskan semangat nasionalisme dalam penataan partai komunis dan hubungan dengan negara-negara Barat barangkali merupakan salah satu sebab mengapa elit partai hampir tidak pernah melakukan tindakan represif terhadap kelompok yang mengajukan gagasan liberal (*liberalizam*).

Kecenderungan itu berbeda dari gejala yang terjadi pada masa kepemimpinan Tito yang masih mengandalkan kharisma, polisi rahasia maupun mitos-mitos politik.²⁵ Meninggalnya Tito (1980) telah membuka babak baru perdebatan dalam tubuh Politbiro. Perdebatan itu tidak semata-mata berpusat pada isu desentralisasi atau resentralisasi tetapi apakah ciri kepemimpinan partai akan ditandai oleh "etatisme" ataukah "leaderisme." Perebutan pengaruh antara pendukung etatisme dan leaderisme itulah yang kini menandai perdebatan politik di kalangan elit partai Yugoslavia.

Gejala itu bukan hanya menunjukkan bahwa setiap perubahan politik di negara-negara sosialis sebenarnya merupakan bagian dari perebutan kekuasaan atau konsolidasi kekuasaan setiap kubu politik melainkan juga membuktikan bahwa terdapatnya figur pemimpin yang kharismatik mempengaruhi intensitas perbedaan pendapat yang seringkali dianggap sebagai petunjuk terjadinya "liberalisasi" politik. Dengan kata lain, pembaruan ekonomi maupun liberalisasi politik di negara-negara sosialis lebih ditentukan oleh sifat kumulasi kekuasaan dan bukan oleh penampilan formal yang terlihat dari struktur kelembagaan politik. Faktor ini pula yang tampaknya menentukan mengapa Czechoslovakia, Jerman Timur dan Rumania kurang tertarik pada semangat pembaruan ekonomi politik yang dianjurkan oleh Mikhail Gorbachev sejak permulaan tahun 1985.²⁶

²⁴Pedro Ramet, "Political Struggle and Institutional Reorganization in Yugoslavia," *Political Science Quarterly*, Vol. 99, No. 2 (Summer 1984): hal. 289-301 dan F.B. Singleton, "Yugoslavia: Economic Grievances and Cultural Nationalism," *The World Today*, Vol. 39, No. 4 (Juli-Agustus 1983): hal. 284-290.

²⁵Ramet, *ibid.*, hal. 290.

²⁶Ulasan singkat mengenai sikap negara-negara Eropa Timur, kecuali Yugoslavia, terhadap pembaruan ekonomi politik yang dikumandangkan oleh Mikhail Gorbachev dapat diikuti dalam "A Time to Watch - And Wait," *Newsweek*, 23 Februari 1987, hal. 26.

PRASYARAT DAN KENDALA PEMBARUAN

Negara-negara Eropa Timur tampaknya kini menghadapi situasi yang berbeda dari situasi pada awal dasawarsa 1950-an dan pertengahan dasawarsa 1960-an. Berlainan dari sikap Khrushchev maupun Leonid Brezhnev terhadap pembaruan ekonomi dan liberalisasi politik yang dilakukan oleh berbagai negara Eropa Timur, kini pemimpin Soviet, Mikhail Gorbachev, justru mengawali langkah pembaruan dalam bidang ekonomi maupun politik. Langsung maupun tidak, upaya Gorbachev itu tentu mempengaruhi sikap yang akan ditempuh oleh elit politik di Eropa Timur.

Kunjungan Gorbachev ke Bukarest dalam pertengahan tahun 1985, misalnya, segera diikuti oleh penyesuaian administrasi birokrasi puncak dan otonomi perusahaan industri elektronik di Bulgaria. Bahkan setelah Gorbachev mengisyaratkan langkah pembaruan yang lebih menyeluruh dalam Kongres PKUS ke-27 terjadi kekisruhan kaum buruh di Pilsen dan Bratislava. Buruh dari perusahaan industri berat di Czechoslovakia itu menuntut agar pemerintahan Husak segera mengambil langkah yang kira-kira serupa dengan isyarat Gorbachev, atau sekurang-kurangnya mengikuti pembaruan ekonomi dan liberalisasi yang telah lama dimulai oleh pemerintahan Kadar di Hongaria.

Meskipun demikian, pada kenyataannya elit politik di Czechoslovakia, Jerman Timur dan Rumania tidak beranjak dari pandangannya yang konservatif. Mereka mengatakan bahwa "pembangunan masyarakat komunis di suatu negara tidak harus sejajar dengan langkah kebijakan yang ditempuh oleh negara lain."²⁷ Jerman Timur memang tidak menghadapi masalah yang serius karena satuan-satuan produksi di negara itu jauh lebih efisien daripada satuan produksi di Uni Soviet. Dengan kata lain, dari segi ekonomi, pemerintahan Erick Honecker kurang menghadapi keharusan untuk melaksanakan intensifikasi.

Tetapi pemerintahan Husak dan Ceausescu sebenarnya menghadapi masalah berat. Kurangnya perhatian pada penanaman modal, misalnya, telah menjadikan industri berat di Czechoslovakia tidak mampu menghasilkan mesin-mesin dengan kualitas yang baik sehingga semakin tidak kompetitif dalam pasaran internasional. Kemerostan hasil pertanian di Rumania yang untuk sebagian disebabkan oleh kekakuan birokrasi pemerintah dalam mengelola pertanian-pertanian kolektif, jika hal itu berkelanjutan, tidak mustahil akan memantik radikalisme di kalangan kaum petani. Singkatnya, kemerostan prestasi ekonomi itu merupakan salah satu faktor yang dapat mengurangi legitimasi kepemimpinan Husak maupun Ceausescu. Dan oleh sebab itu, Praha maupun Bukarest sesungguhnya mempunyai keharusan un-

²⁷Lihat ulasan Sam Allis, "Where Reform is No Joke," *Time* (2 Maret 1987): hal. 11.

tuk melakukan pembaruan ekonomi.

Resistensi politik yang tercermin dari sikap Husak dan Ceausescu itu menimbulkan beberapa spekulasi, terutama yang berkaitan dengan faksionalisasi di kalangan elit politiknya. Husak tampaknya menghadapi tantangan kuat dari kelompok reformis yang dimotori, antara lain PM Lubomir Strougal, anggota Politbiro Milos Jakes dan Menteri Luar Negeri Bohuslav Chnoupek. Strougal mengatakan bahwa "langkah pembaruan ekonomi politik yang ditempuh oleh Dubcek dalam tahun 1968 memang bukan merupakan langkah yang tepat, karena hal itu tidak disertai perencanaan yang matang dan tidak didukung oleh keharusan maupun keniscayaan ekonomi," tetapi "kini situasinya jauh berbeda, karena Czechoslovakia semakin dihadapkan pada kesulitan ekonomi."²⁸ Tampaknya PM Strougal berusaha mengambil sikap moderat, yaitu menyalahkan Dubcek sembari meyakinkan Husak akan pentingnya pembaruan ekonomi.

Dukungan politik yang kuat kepada kepemimpinan puncak jelas merupakan prasyarat yang harus dipenuhi sebelum ia memutuskan langkah pembaruan ekonomi maupun liberalisasi politik. Desentralisasi dan pemberian otonomi kepada pengambil keputusan pada tingkat yang lebih rendah, jika hal itu tidak disertai pula oleh legitimasi puncak kekuasaan, boleh jadi menimbulkan ancaman terhadap supremasi kepemimpinan partai. Lagipula, pelaksanaan rekrutmen atas dasar profesionalisme dan keahlian manajerial yang disertai oleh menyusutnya praktek nomenklatura dapat ditafsirkan pula sebagai merosotnya wibawa birokrasi tingkat menengah. Dan pembaruan ekonomi tampaknya memperoleh hambatan dari kelompok ini.²⁹

Mungkin Husak menghadapi dilema, terutama karena ia tidak yakin apakah penggantinya tetap akan melaksanakan garis kebijakan yang telah ditempuhnya, atau sekurang-kurangnya belum meyakini bahwa penggantinya akan mampu mengukuhkan kedudukannya sebagai tokoh karismatik yang memperoleh dukungan penuh dari seluruh lapisan elit politik. Jika tidak, langkah pembaruan yang akan dilakukannya pasti gagal. Pembaruan ekonomi harus dilakukan dalam suatu jangka panjang, dan stabilitas politik, kesinambungan dan konsistensi kebijakan merupakan syarat utama.

²⁸Dikutip dari "No 'Glasnost' for Prague," *Newsweek* (9 Maret 1987): hal. 36.

²⁹Pembaruan ekonomi hampir selalu menghadapi tantangan dari berbagai lapisan masyarakat. Elit partai menganggap bahwa hal itu dapat mengurangi wibawa supremasi kepemimpinan partai; kalangan birokrasi tingkat menengah menganggapnya sebagai salah satu gejala yang dapat mengurangi peranannya dalam tata pemerintahan; dan kalangan pekerja pun seringkali memperlihatkan keengganan terhadap rencana pembaruan ekonomi. Meskipun demikian, berbeda dari pandangan elit puncak dan menengah, kekhawatiran kelas pekerja terutama bersumber dari kenyataan bahwa langkah pembaruan ekonomi hampir selalu disertai oleh berkurangnya subsidi pemerintah kepada sektor transportasi, perumahan dan listrik yang dengan sendirinya membebani masyarakat kelas bawah.

Hingga tingkat tertentu, karena tidak terdapatnya kesinambungan itu pula langkah pembaruan ekonomi yang ditempuh oleh Ceausescu dalam awal dasawarsa 1970-an tidak memperoleh hasil yang menggembirakan. Pembubaran *Centrala* yang baru berfungsi selama dua tahun tampaknya merupakan salah satu sebab mengapa kelancaran administrasi yang menjembatani birokrasi puncak dan pertanian-pertanian kolektif banyak memperoleh hambatan. Pembubaran *Centrala* telah mengawali kericuhan administratif dan lemahnya integrasi vertikal di Rumania. Mungkin karena lemahnya integrasi vertikal itu pula yang mengakibatkan merosotnya hasil pertanian Rumania sejak awal dasawarsa 1980-an.

Hingga kini belum terlihat pertanda bahwa Presiden Ceausescu akan melaksanakan pembaruan ekonomi, terlebih lagi jika hal itu akan mengarah pada sosialisme pasar. Berbeda dari Presiden Husak yang tidak mengisyaratkan pembaruan ekonomi karena ketidakpastian formasi politik Czechoslovakia jika ia mengundurkan diri, Presiden Ceausescu tidak memperlihatkan tanggapan positif terhadap langkah pembaruan Gorbachev justru karena kedudukannya yang kuat dalam struktur politik Rumania. Gejala ini seakan-akan memperlihatkan bahwa tidak terdapat korelasi positif antara faksionalisasi atau kohesi elit dan keinginan untuk melaksanakan langkah pembaruan ekonomi maupun liberalisasi politik.

Meskipun demikian, boleh jadi korelasi positif itu hanya merupakan suatu keinsidensi atau korelasi semu (*spurious*). Barangkali faktor yang lebih menentukan adalah tingkat pembangunan sosial ekonomi di suatu negara. Sebagai suatu masyarakat industri yang pada umumnya juga disertai tingginya tingkat kesejahteraan sosial ekonomi dan kesadaran politik, kekhawatiran Husak tampaknya lebih disebabkan oleh kemungkinan timbulnya "efek pengganda" (*multiplier effect*) dalam bidang kehidupan politik. Desentralisasi intra-perusahaan di negara itu mungkin dapat menumbuhkan kesadaran politik di kalangan kaum buruh. Pembentukan Dewan Buruh seperti di Yugoslavia, boleh jadi akan membahayakan kepemimpinan partai karena hal itu dengan sendirinya mengurangi kadar regimentasi buruh oleh pihak penguasa.

Kekhawatiran itu sebenarnya tidak perlu terjadi di Rumania. Kedudukannya sebagai masyarakat agraris, tradisi politiknya yang lebih diwarnai oleh pola "tuan-hamba" (*patron-client*) dan sarana penyaluran aspirasi politik yang terbatas, akan dapat memainkan peranan penting untuk meredam kemungkinan timbulnya radikalisasi politik, meskipun seandainya Presiden Ceausescu melakukan langkah-langkah pembaruan ekonomi. Dengan kata lain, melalui suatu mekanisme pengendalian tertentu, pembaruan ekonomi tidak selalu disertai tuntutan liberalisasi politik. Dengan mekanisme pluralisme terkendali, Kadar berhasil meredam gejolak politik tanpa harus menggunakan terlalu banyak pengendalian represif. Selain itu, dengan memisahkan

saluran aspirasi ekonomi melalui Aliansi Buruh dari saluran aspirasi politik melalui Liga Komunis, penguasa Yugoslavia mampu menciptakan formasi politik yang stabil. Tetapi mekanisme-mekanisme pengendalian politik model Hongaria ataupun Yugoslavia yang sering dianggap sebagai negara paling liberal dalam kubu Eropa Timur itu sekaligus juga memperlihatkan bahwa liberalisasi politik bukan berarti demokratisasi.



Kliping

• Untuk menunjang kegiatan studi, CSIS menyediakan kumpulan Kliping berbagai surat kabar dalam berbagai masalah, antara lain:

1. **KTT Non-Blok 1979** (2/HI/VII/1980), xii + 153 hal., Rp. 10.000,00
2. **Konflik Kamboja (I)** (4/HI/VII/1980), viii + 174 hal., Rp. 11.000,00
3. **Hubungan Diplomatik RI-RRC** (5/HI/VII/1980), vi + 103 hal., Rp. 6.500,00
4. **Pemogokan Buruh Polandia** (17/HI/X/1980), xiv + 184 hal., Rp. 12.000,00
5. **Konflik Kamboja (II)** (35/HI/IX/1981), x + 249 hal., Rp. 15.500,00
6. **Masalah Batas Landas Kontinen RI-Vietnam** (36/HI/IX/1981), vi + 125 hal., Rp. 8.000,00
7. **Krisis Libanon** (43/HI/IV/1982), x + 171 hal., Rp. 11.000,00
8. **Konflik Kamboja (III)** (52/HI/VII/1982), x + 189 hal., Rp. 12.000,00
9. **Diplomasi tentang Timor-Timur** (72/P/III/1984), ix + 146 hal., Rp. 9.250,00
10. **Kominok I, Jakarta 1984** (75/HI/V/1984), xiii + 178 hal., Rp. 11.500,00
11. **Hubungan RI-Uni Soviet 5 Tahun Terakhir (1980-1984)** (76/HI/VIII/1984), xiv + 208 hal., Rp. 13.250,00
12. **Konflik Kamboja (IV)** (82/HI/V/1985), x + 186 hal., Rp. 11.750,00
13. **Konflik Kamboja (V)** (83/HI/V/1985), xvii + 287 hal., Rp. 18.250,00
14. **Pemilu Amerika Serikat 1984** (84/HI/V/1985), xiii + 232 hal., Rp. 14.750,00
15. **Peringatan 30 Tahun KAA** (86/P/VII/11985), xiv + 290 hal., Rp. 18.250,00
16. **RI-RRC** (87/HI/VII/1985), x + 194 hal., Rp. 12.250,00
17. **Pembajakan Udara** (88/HI/VII/1985), viii + 149 hal., Rp. 9.500,00
18. **Jepang 1984 (I)** (100/HI/II/1986), vi + 123 hal., Rp. 7.750,00
19. **Jepang 1984 (II)** (101/HI/II/1986), vi + 116 hal., Rp. 7.500,00
20. **RI-Jepang 1984** (102/HI/II/1986), x + 127 hal., Rp. 8.250,00
21. **Jepang dan Dunia Internasional 1984** (103/HI/II/1986), xi + 162 hal., Rp. 10.500,00
22. **Jepang 1985 (I)** (107/HI/VIII/1986), vi + 102 hal., Rp. 6.500,00
23. **Jepang 1985 (II)** (108/HI/VIII/1986), x + 122 hal., Rp. 8.000,00
24. **Jepang 1985 (III)** (109/HI/VIII/1986), vii + 160 hal., Rp. 10.000,00
25. **RI-Jepang 1985** (110/HI/VIII/1986), xi + 133 hal., Rp. 8.750,00
26. **Jepang-AS 1985** (111/HI/VIII/1986), viii + 69 hal., Rp. 5.000,00
27. **Jepang dan Dunia Internasional 1985** (112/HI/VIII/1986), vii + 70 hal., Rp. 5.000,00

• Pesanan per pos, tambah ongkos kirim 15%; pembayaran di muka, ditujukan ke: Bagian Penerbitan CSIS.