

Korea Utara: Ideologi dan Kebijakan Ekonomi

Yakob BUDHYARTO

PENGANTAR

Sejak merdeka pada tahun 1948, Republik Demokrasi Rakyat Korea (RDRK) di bawah kepemimpinan Kim Il-sung dikenal sebagai negara penganut ideologi komunisme ortodoks dan terasing di tengah pergaulan internasional. Di samping itu di sini kita menyaksikan suatu perpaduan antara tradisi Konfusius, masyarakat yang konservatif, kontrol dan proses indoktrinasi komunisme yang dilakukan secara terus-menerus. Perpaduan itu telah menciptakan suatu praktek sistem politik totaliter yang melebihi Uni Soviet maupun RRC. Seorang istri wartawan Soviet yang berkediaman di Beijing menunjukkan rasa gembiranya setelah kembali ke Cina dari suatu kunjungan selama beberapa hari di Pyongyang: "Betapa senangnya kembali ke suatu negara yang bebas."¹

Meskipun demikian, mungkin pembangunan nasional Korea Utara yang dicapai melalui prinsip *self-reliance* (berdikari) dalam dua puluh tahun pertama tidaklah berada di bawah tingkat perkembangan negara-negara Dunia Ketiga lainnya yang juga sering menyuarakan tema-tema berdikari. Korea Utara dikatakan telah melewati masa transisi dari "negara pertanian-industri" ke "negara sosialis industri." Jika pada tahun 1946 hampir 75% penduduk Korea Utara bekerja di sektor pertanian dan memberikan 65% dari pendapatan nasional, maka pada tahun 1970-an lebih dari separuh tenaga kerja bergerak dalam sektor-sektor non-pertanian dan industri yang memberikan 70% dari pendapatan nasional. Perubahan struktur ekonomi ini dilalui Korea

¹William Watts et.al., *Japan, Korea and China: American Perceptions and Policies* (Lexington: Lexington Books, 1979), hal. 69.

²Chong-sik Lee, "Historical Setting" dalam *North Korea: A Country Study*, ed. Frederica M. Bunge (Washington, D.C.: The American University, 1981), hal. 44.

Utara melalui serangkaian tahapan pembangunan, antara lain Pembangunan Rekonstruksi Tiga Tahun (1954-1956), Pembangunan Lima Tahun (1957-1961), Pembangunan Tujuh Tahun dan perpanjangannya Tiga Tahun (1961-1967 dan 1968-1970), Pembangunan Enam Tahun (1971-1976) dan Pembangunan Tujuh Tahun Kedua (1978-1984). Tetapi perubahan struktur ekonomi tersebut bukan berarti bahwa Korea Utara terlepas dari masalah-masalah ekonomi dalam dan luar negeri. Dewasa ini Korea Utara sedang mengalami kesulitan ekonomi. Bahwa keputusan untuk melanjutkan Pembangunan Tujuh Tahun Ketiga baru ditetapkan 21 April 1987 memperlihatkan kesulitan itu.

Tulisan ini akan menguraikan bagaimana rezim Pyongyang membangun masyarakat "sosialis" di Korea Utara. Adanya dua rezim di Semenanjung Korea menempatkan Korea Utara dalam posisi saling bersaing. Faktor itu mendorong dilakukannya penyesuaian oleh Korea Utara. Masalahnya, apakah penyesuaian itu tidak bertentangan dengan cita-cita "masyarakat sosialis" Kim Il-sung dalam menanggulangi kesulitan ekonominya di tengah-tengah arus kuat yang melanda negara-negara komunis ke arah pembaruan ekonomi.

SOSIALISME KOREA UTARA

Sebelum terbagi dua, Semenanjung Korea berada di bawah penjajahan Jepang (1910-1945) yang melakukan baik eksploitasi ekonomi maupun asimilasi sosial-kebudayaan bangsa Korea. Perlahan-lahan dan secara sistematis Jepang berusaha menyatukan rakyat Korea ke dalam sistem politik Jepang sebagai "warga negara kelas dua."³ Perekonomian Korea pada masa itu mengalami perubahan besar. Di bagian selatan, Jepang lebih banyak mencurahkan perhatian pada upaya peningkatan produksi pertanian. Sebaliknya, di bagian utara yang melimpah sumber mineralnya,⁴ sejak awal penjajahan Jepang sudah menanamkan pembentukan "kelas pekerja" dengan melaksanakan pembangunan perindustrian secara besar-besaran, terutama memasuki tahun 1930-an, sebagai bagian dari swasembada ekonomi dan persiapan perang. Berbagai jaringan transportasi dan komunikasi serta usaha-usaha perdagangan dan industri manufaktur didirikannya. Dengan demikian pada

³C.I. Eugene Kim dan Lawrence Ziring, *An Introduction to Asian Politics* (New Delhi: Prentice-Hall of India, 1979), hal. 358.

⁴Sebelum tahun 1945, dari 24 juta penduduk Korea, 33% di antaranya berada di Korea Utara yang menghasilkan 80% batu bara, 95% besi baja, 90% tenaga listrik, 85% bahan kimia, 35% mesin perindustrian, 20% barang-barang konsumsi dan 35% bahan pangan dari Semenanjung Korea. Sekitar 12% tenaga kerja bergerak dalam sektor perindustrian. Lihat Glenn D. Paige, "North Korea and the Emulation of Russian and Chinese Behavior" dalam *Communist Strategies in Asia*, ed., A. Doak Barnett (New York: Frederick A. Praeger Publishers, 1964), hal. 231.

akhirnya rezim Korea Utara memperoleh warisan infrastruktur suatu perekonomian modern.

Walaupun begitu, kekalahan dan mundurnya Jepang dari Semenanjung Korea dalam Perang Dunia II mempengaruhi kehidupan masyarakat Korea. Gerak mundur bala tentara Jepang diikuti oleh penghancuran bangunan pabrik dan pusat-pusat industri. Lagi pula bangsa Korea menderita kekurangan tenaga terdidik untuk mengisi pekerjaan yang ditinggalkan pegawai kolonial. Masalah ini makin terasa kemudian di Korea Utara karena terjadi arus pengungsi yang tidak menghendaki hidup di bawah kekuasaan komunis membanjiri Korea Selatan (Korsel).

Berdasarkan usul AS yang segera diterima oleh Uni Soviet, Semenanjung Korea menyusul kekalahan Jepang dibagi dua sepanjang garis paralel 38°. Pembagian tersebut dimaksudkan bersifat sementara terutama untuk melucuti tentara Jepang serta memberikan kemerdekaan kepada bangsa Korea. Tetapi konflik ideologi komunis dan non-komunis sangat mempengaruhi penyelesaian bersama AS dan Uni Soviet atas masalah Korea, yang mengakibatkan pembagian tadi secara politik bersifat permanen dengan munculnya rezim yang berbeda-beda di Selatan dan Utara, masing-masing pada 15 Agustus dan 9 September 1948.

Dalam waktu kurang dari tiga tahun, yakni antara kekalahan Jepang dan terbentuknya dua rezim di Semenanjung Korea, terdapat perubahan-perubahan besar dalam sistem politik, ekonomi dan sosial-budaya. Di belahan Utara segera saja kelompok-kelompok komunis mendirikan Partai Komunis Korea Utara (NKCP) dalam bulan Oktober 1945 dengan Kim Il-sung sebagai sekretaris, dan Partai Rakyat Baru (NPP) di bawah pimpinan Kim Tu-bong dalam bulan Maret 1946. Pada tahun itu juga fusi kedua partai membentuk Partai Pekerja Korea Utara (NKWP) yang kelak sesudah kelahiran Korea Utara dan Korea Selatan kembali mengadakan fusi dengan Partai Pekerja Korea Selatan (SKWP) yang menciptakan Partai Pekerja Korea (KWP) dalam bulan Juni 1949.

Pada waktu berdirinya NKWP Kim Il-sung diangkat sebagai wakil ketua, dan sejak awal pembentukannya Kim langsung memegang kendali pimpinan KWP. Meski sampai 1945 dan sebelum fusi kelompok-kelompok Komunis Kim Il-sung belum dikenal baik di dalam maupun di luar Korea, tampaknya Kim Il-sung tetap merupakan figur yang dapat diterima oleh pemimpin Soviet pada waktu itu, yaitu Stalin. Alasannya sederhana saja, yaitu bahwa "Kim pernah tinggal selama empat sampai lima tahun di Uni Soviet dan riwayat hidupnya cukup bersih."⁵ Kemudian Kim membangun basis politik dan citra

⁵Wayne S. Kiyosaki, *North Korea's Foreign Relations: The Politics of Accomodation, 1945-1975* (New York: Praeger Publishers, 1976), hal. 43.

nasional mengenai dirinya, sekalipun penasihat militer Soviet di Korea pernah gagal dalam usahanya mengangkat Kim sebagai Ketua NKWP.

Di bidang ekonomi bukan saja kurangnya tenaga kerja dihadapi Korea Utara, tetapi dalam skala yang lebih luas diperlukan perombakan-perombakan sosial-ekonomi di seluruh negeri untuk menciptakan suatu "ekonomi nasional yang independen, sejajar dengan negara-negara lain." Tugas-tugas berat yang secepatnya mesti dilaksanakan oleh Pyongyang, menurut Kim, di antaranya adalah "mengorganisir komite-komite rakyat sebagai organ kekuatan rakyat di semua distrik; melaksanakan pembaruan demokratis, dan rehabilitasi pembangunan nasional ..." ⁶ Terbentuknya kekuatan rakyat dan implementasi "pembaruan demokratis" merupakan tahap awal pembangunan Korea Utara. Di antara "pembaruan-pembaruan demokratis" ini, pelaksanaan *land reform* (Maret 1946) adalah yang paling penting, sebab, menurut Kim, "keberhasilan pembaruan agraria ini akan membawa pembaruan demokratis lainnya," seperti dikeluarkannya UU Tenaga Kerja (Mei 1946), UU Eman sipasi Pria dan Wanita (Juli 1946), nasionalisasi perindustrian (Agustus 1946), dan "meletakkan dasar bagi pembentukan suatu Republik Demokrasi Rakyat Korea yang independen dan berdaulat." ⁷

KOLEKTIVISASI PERTANIAN DAN GERAKAN CHOLLIMA

Pada pokoknya *land reform* yang dilaksanakan dalam bulan Maret 1946 dan diikuti oleh kolektivisasi pertanian bertujuan meningkatkan produksi pertanian, pembentukan masyarakat sosialis dan persatuan nasional. Secara khusus, *land reform* itu merupakan bagian dari proses transformasi pemilikan tanah yang terdiri atas tiga tahap, yaitu sistem pemilikan individual atau perseorangan (*a system of private land holdings*), pemilikan kooperatif (*co-operative ownership*) dan pemilikan "seluruh rakyat" atau pemilikan negara ("*all-people's*" *ownership* atau *state ownership*). ⁸

Untuk memasuki tahapan pertama, diadakan penyitaan dan pembagian tanah. Sasaran utamanya adalah para tuan tanah dan bekas milik Jepang. Dalam waktu hanya sebulan berhasil dilakukan redistribusi 1 juta *chongbo* (1 *chongbo* = 2,45 are) dan ini dibagikan kepada 98% kepala keluarga petani. Memang terlihat peningkatan pemilikan tanah para petani, tetapi sebenarnya luas areal yang dimiliki setiap kepala keluarga mengalami penurunan dari 2,4 menjadi 1,4 *chongbo*. Secara ekonomi tidak dapat dipastikan hasil pelaksana-

⁶Kim Il-sung Works (Januari-Desember 1948), Vol. 4 (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 1981), hal. 181.

⁷Ibid., hal. 184.

⁸Stephen B. Wickman, "The Economy" dalam *North Korea: A Country Study*, hal. 140.

an *land reform* ini terhadap peningkatan produksi nasional karena meletus Perang Korea (1950-1953), kecuali perubahan sosial-budaya atas nilai-nilai dan struktur kelas tradisional yang memang sebelumnya nyaris dilenyapkan oleh Jepang. Ikatan keluarga menjadi longgar, status *yangban*, yaitu kelas menengah pemilik tanah dan berpendidikan, memudar. Setidak-tidaknya bagi Kim, *land reform* menjadikan para petani "majikan bagi tanahnya sendiri."⁹

Perang Korea berakhir dengan ditandatanganinya perjanjian gencatan senjata pada pertengahan tahun 1953. Dan Kim menghadapi rehabilitasi perekonomian dan modernisasi Korea Utara lepas dari sumber daya alam dan manusia Korea Selatan. Garis dasar pembangunan post-Perang Korea diambil dalam Sidang Pleno ke-6 KWP dalam bulan Agustus 1953. Dalam bidang industri ditekankan "prioritas pembangunan industri berat bersamaan dengan pembangunan industri ringan dan pertanian." Pertanian itu sendiri adalah "kooperativisasi lahan perseorangan." Usaha demikian direncanakan melalui masa persiapan selama enam bulan sampai satu tahun, Pembangunan Tiga Tahun untuk mencapai kembali perekonomian Korea Utara seperti masa sebelum perang, dan Pembangunan Lima Tahun (1957-1961) sebagai tahap untuk meletakkan "dasar-dasar bagi masyarakat sosialis dan industri" Korea Utara. Secara keseluruhan tujuan tahapan-tahapan pembangunan di atas adalah untuk mengembangkan industri berat dan kolektivisasi pertanian.

Proses pemilikan perseorangan ke pemilikan kooperatif disebut kolektivisasi pertanian melalui pembentukan "Kooperatif Pertanian" (*Agriculture Co-operatives* atau *Farm Co-operatives*). Kolektivisasi pertanian segera dilaksanakan, tetapi sampai akhir November 1953 hanya 0,6% tanah dan 1,2% petani yang berhasil dikolektifkan. Kemudian sejak awal November 1954 gerakan kolektivisasi dilancarkan secara besar-besaran. Memasuki Desember 1955, sekitar 49% petani diorganisir ke dalam kooperatif, sedangkan 30% lainnya menyusul pada tahun selanjutnya. Pada akhir tahun 1957 lebih dari 95,9% para petani dicakup ke dalam 16.032 kooperatif yang masing-masing terdiri dari 64 kepala keluarga. Gerakan kolektivisasi pertanian ini dianggap selesai dalam bulan Agustus 1958, yaitu dengan terbentuknya 13.309 kooperatif yang masing-masing terdiri atas 80 kepala keluarga. Penyelesaian cepat ini dipandang sebagai ciri khusus, lebih singkat dari yang pernah dilakukan Uni Soviet atau negara-negara sosialis lainnya.¹⁰

Dalam bulan September 1958 Pyongyang mulai menjalankan kebijakan ekonominya dengan mengikuti Cina, suatu mobilisasi massa dalam membangun industri berskala kecil dengan menggabungkan teknik-teknik modern dan kuno. Hal ini dilakukan melalui "Gerakan Chollima" (*Chollima Undong*), yang hanya terpaut dua bulan sesudah Cina melancarkan "Lompatan

⁹Kim Il-sung Works, hal. 187.

¹⁰Paige, "North Korea and the Emulation of Russian and Chinese Behavior," hal. 26.

Jauh ke Depan” (*Great Leap Forward*). Dengan mengikuti model komune Cina, Korea Utara kembali mengorganisir kooperatif pertanian ke dalam unit-unit yang lebih besar, dan dikaitkan dengan lingkungan administrasi pemerintahan. Jadi lebih dari 13.309 kooperatif pertanian itu diciutkan menjadi 3.843 dengan masing-masing kooperatif mencakup 300 kepala keluarga dan rata-rata luas areal sebesar 500 chongbo. Pembentukan ko-operatif ke dalam unit yang lebih besar ini diharapkan akan menciptakan ”budaya sosialis” dengan membangun berbagai pusat produksi dan sarana pendidikan, kebudayaan dan kesehatan. Atau dengan kata lain, kooperatif pertanian ini sekaligus menjadi ”kesatuan sosial utama dan bentuk dasar kekuasaan negara bagi daerah pedesaan dengan memadukan industri, pertanian, perdagangan, kebudayaan dan pendidikan pedesaan serta masalah militer ke dalam kesatuan tunggal.”¹¹

Tujuan yang ingin dicapai Korea Utara dalam kolektivisasi pertanian dan Gerakan *Chollima* adalah mempercepat laju pembangunan ekonomi. Seperti pengertian *Chollima* itu sendiri, Kim Il-sung menghendaki ekonomi Korea Utara ”bergerak secepat kuda terbang.” Pada pokoknya kolektivisasi pertanian dan Gerakan *Chollima* mengusahakan peningkatan produksi nasional, baik di sektor pertanian maupun di sektor industri. Dalam kedua gerakan itu kooperatif pertanian diorganisir dan dibagi ke dalam ”kelompok kerja” (*chagoppa*) dan ”sub-kelompok kerja” (*punjo*).¹² Pengelolaan setiap ko-operatif dilakukan melalui pembentukan ”komite manajemen” yang mengurus segala aspek pertanian, termasuk pemasaran hasil-hasil pertanian. Komite partai tingkat lokal mengawasi manajemen kooperatif, sebab ketua komite partai merangkap sebagai wakil ketua manajemen. Dengan demikian, peningkatan produksi ditempuh melalui desentralisasi.

Dilihat dari aspek eksternal, hubungan Korea Utara dengan RRC dan Uni Soviet berkembang dengan dinamika tersendiri menyusul kematian Stalin tahun 1953, dan Kongres Partai Komunis Uni Soviet XX tahun 1956. Pengganti Stalin, Nikita Khrushchev, dalam kongres itu menyuarakan dua masalah utama yang menghebohkan kubu negara-negara sosialis, yaitu de-Stalinisasi dan kepemimpinan kolektif sebagai ganti dari kultus individu. Penyerangan terhadap Stalin yang merupakan ”model” dan ”mentor” bagi Kim Il-sung lebih jauh lagi adalah penyerangan terhadap kepemimpinan Kim Il-sung dalam partai dan pemerintahan Korea Utara. Hal ini membawa Kim dan Mao Zedong berada dalam sikap yang sama. Memang bagi Kim ancaman semakin nyata, ketika kedua isu tadi mendorong anggota KWP menggugat kepemimpinan Kim Il-sung. Dengan demikian sungguh sulit bagi Kim menerima kecenderungan liberalisasi Khrushchev, sekalipun Uni Soviet merupakan pemberi

¹¹Chong-sik Lee, ”Historical Setting,” hal. 26.

¹²Donald M. Seekins, ”The Society and Its Environment” dalam *North Korea: A Country Study*, hal. 78.

bantuan terbesar bagi Korea Utara. Kendati begitu Kim tetap tidak memihak dalam perselisihan Cina-Soviet antara tahun 1956-1960. Malahan konflik ini memberi peluang bagi Kim untuk mengembangkan ideologi dan politik yang sesuai dengan kondisi Korea, yang disebut *Juche*.

Meskipun mengikuti model Cina, sebenarnya apa yang dilakukan dalam kolektivisasi pertaniannya Korea Utara berusaha untuk tidak terlalu jauh meninggalkan pola kolektivisasi Soviet. Tidak berbeda jauh, Korea Utara tetap memakai istilah "kooperatif," sedang Cina memakai istilah "komune." Tetapi tidak seperti halnya Cina, media massa Korea Utara sama sekali tidak menyatakan kooperatif pertanian merupakan "jalan praktis ke arah komunisme."¹³ Juga dalam artian menyerupai apa yang di Uni Soviet dikenal sebagai kolektivisasi *kolkhoz*, para petani yang tinggal dalam kolektivisasi tetap diperbolehkan memiliki dan menggarap sepetak tanah berukuran kecil yang dapat ditanami sayur-mayur dan buah-buahan serta bagi pemeliharaan ternak untuk keperluan sendiri.¹⁴

BENTUK-BENTUK PEMBARUAN DI SEKTOR PERTANIAN DAN INDUSTRI

Pembangunan Lima Tahun (1957-1961) yang disebut sebagai tahap untuk meletakkan dasar-dasar sosialisme dinyatakan selesai satu setengah tahun lebih cepat dari yang direncanakan. Meskipun tercapai kemajuan ekonomi pada tahun 1957 dan 1958, tidak urung diakui bahwa pada tahun 1959 terjadi kemunduran dalam pengadaan bahan mentah dan kebutuhan sehari-hari. Hal ini terutama disebabkan oleh ekses Gerakan *Chollima* yang lebih banyak memusatkan pada industri berat melalui pembentukan dapur-dapur peleburan besi yang sangat menguras habis batas kekuatan fisik manusia.

Dalam keadaan demikian sesudah tahun 1960 dijadikan tahun penyesuaian, Korea Utara bersiap memasuki Pembangunan Tujuh Tahun I (1961-1967) yang menitikberatkan peningkatan taraf hidup rakyat dan memperluas dasar-dasar perindustrian yang selanjutnya digunakan untuk pembangunan industri berat. Jika kolektivisasi pertanian dan Gerakan *Chollima* bisa dikatakan sebagai "Revolusi Kebudayaan" karena bermaksud pula menjauhkan pikiran dan kesadaran kelas pekerja dari sisa-sisa feodalistik dan kapitalistik, maka tahap pembangunan ini disebut "Revolusi Teknologi" yang menyoroti perbaikan teknik dan kemampuan kerja dan tanpa lupa

¹³Chong-sik Lee, "Stalinism in the East: Communist in the North Korea" dalam *The Communist Revolution in Asia: Tactics, Goals and Achievements*, ed. Robert A. Scalapino (Englewood Cliff, N.J.; Prentice-Hall, Inc., 1969), hal. 141.

¹⁴Chin O. Chung, *Pyongyang between Peking and Moscow* (Alabama: The University of Alabama Press, 1978), hal. 172.

memadukan unsur-unsur Revolusi Kebudayaan. Akan tetapi, "telah menjadi prinsip partai untuk meletakkan Revolusi Ideologi di depan dua revolusi lainnya," sebab dengan begitu, "partai menggerakkan semua front pembangunan sosialis."¹⁵ Dasar dari ketiga revolusi ini adalah "kesadaran manusia" dan karenanya setiap manusia memerlukan aktivitas, entusiasme dan kreativitas. Pada akhirnya kerangka pemahaman demikian memungkinkan partisipasi lebih luas oleh pekerja dalam pengambilan keputusan. Realisasi partisipasi rakyat ini terwujud dalam pembaruan organisasi dan manajerial pada sektor pertanian dan industri di awal tahun 1960-an.

Bentuk pembaruan pada sektor pertanian dikenal sebagai "Metode *Chongsanni*." Awal penerapan metode ini adalah tatkala Kim Il-sung mengadakan kunjungan ke kooperatif pertanian Chongsanni untuk memperlihatkan bagaimana pembangunan pedesaan dijalankan. Pada dasarnya Metode *Chongsanni* menghendaki aparat partai dan pemerintahan lebih banyak mengetahui dan memecahkan permasalahan yang dihadapi petani. Hal ini berarti lebih banyak diadakan komunikasi antara petani dan aparat partai. Di samping itu di balik himbauan "belajar dari massa," Kim bermaksud mengikis sikap "birokratik" dan "formalistik."¹⁶ Lebih penting lagi, Metode *Chongsanni* memperkenalkan pemberian insentif material berupa bonus, gelar kehormatan, dan cuti kepada kelompok-kelompok kerja yang melewati batas kuota produksi.

Pada sektor industri dikenal "Sistem Kerja *Taeon*." Pada pokoknya sistem ini mengemukakan adanya komite gabungan atau "kepemimpinan kolektif" dalam manajemen industri, yang menggantikan sistem manajemen satu orang yang dipergunakan sebelumnya. Dalam kepemimpinan kolektif ini ditekankan kerjasama antara pekerja, teknisi dan aparat partai di setiap pabrik.¹⁷ Teknik manajemen ini pertama kali diperkenalkan dalam bulan Desember 1961, dan sejak itu dibentuklah komite-komite gabungan yang terdiri atas 25-35 orang dari masing-masing wakil ketiga kelompok tadi. Dari jumlah itu dibentuk suatu "komite eksekutif" yang bertugas sehari-hari, yang antara lain terdiri atas manajer pabrik, sekretaris komite partai dan kepala teknisi.

Berdasarkan sistem kerja *Taeon*, setiap pabrik mempunyai dua garis administrasi, masing-masing dipimpin oleh manajer dan sekretaris partai. Bedanya, jika manajer, pekerja dan teknisi mengurus perencanaan, produksi,

¹⁵Kim Il-sung, *Report to the Sixth Congress of the Workers' Party of Korea on the Work of the Central Committee*, 10 Oktober 1980 (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 1980), hal. 3-8.

¹⁶Ilpyong J. Kim, "Approach to Economic Development," *Problems of Communism*, Vol. 22, No. 1 (Januari-Februari 1973): hal. 44.

¹⁷Wickman, "The Economy," hal. 130.

manajemen dan organisasi serta hal-hal teknis lainnya, maka sekretaris komite partai bertugas mengorganisir aktivitas politik dan berusaha agar tujuan dan sasaran produksi sesuai dengan yang ditetapkan partai. Setiap pengambilan keputusan didasarkan pada "konsensus." Jika untuk soal-soal penting tetap tidak tercapai konsensus maka keputusan berada di tangan sekretaris komite partai.¹⁸ Dan setiap keputusan dilaksanakan oleh manajer. Lebih penting lagi, tugas manajer tidak sekedar agar produksi mencapai sasaran, tetapi juga harus bekerja seefisien mungkin dan meraih "keuntungan" sebesar-besarnya di bawah struktur harga yang telah ditetapkan.

Dengan demikian maka jelas terlihat "partisipasi massa" dalam sistem kerja *Taeon*, tidak seperti pada Gerakan *Chollima* yang hanya menekankan unsur pekerja dan fungsionaris partai. Pada *Taeon* unsur tersebut ditambah lagi dengan teknisi. Dan lebih jauh lagi, keleluasaan manajer seperti yang digambarkan di atas memperlihatkan desentralisasi pengambilan keputusan, sekalipun penerapan garis massa mengiringi kepemimpinan kolektif dalam manajemen.

Namun begitu perbaikan-perbaikan organisasi dan manajerial terus berlanjut, umpamanya yang terjadi pada tahun 1962. Masalahnya menyangkut dua hal yang saling berkaitan. *Pertama*, karena para petani sebagai bagian dari sistem kooperatif, seperti yang disebutkan sebelumnya, masih diperbolehkan memiliki "sepetak tanah berukuran kecil," ternyata ia bekerja lebih giat di lahan garapan sendiri daripada di pertanian kooperatif. Hal ini mengundang perdebatan di kalangan pimpinan partai, dan menuduh para petani kurang menghayati "konsep kolektivisme" dan masih mempunyai "sisa-sisa sifat masyarakat feodal." Tetapi pemilikan tanah ini oleh rezim Pyongyang tetap dipertahankan, karena dianggap bersifat sementara sambil menunggu tahap akhir ke arah pemilikan negara.

Masalah kedua berkenaan dengan pemasaran. Pada umumnya di Korea Utara dikenal 4 jenis pusat penjualan:¹⁹ (1) yang dimiliki negara, biasanya hanya terdapat di Pyongyang dan di ibukota propinsi; (2) yang dimiliki dan dijalankan kooperatif; (3) yang ada di pabrik-pabrik industri ringan yang menghasilkan barang konsumsi; dan (4) khusus untuk militer dan pegawai kereta api. Harga barang-barang di pusat-pusat penjualan ditetapkan pemerintah dan tidak berbeda dari pusat penjualan yang satu dari yang lainnya. Di luar tempat-tempat pemasaran ini dikenal pula "pasar petani" di daerah pedesaan. Baik jadwal maupun harga barang-barang yang dijual pasar petani ini tidak teratur dan tetap, dibuka tiga sampai empat kali dalam sebulan di lokasi-lokasi tertentu. Kebanyakan para petani yang memiliki sepetak tanah kecil itu menjual hasil-hasil pertaniannya di pasar tersebut.

¹⁸*Ibid.*

¹⁹*Ibid.*, hal. 148-149.

Oleh karena pemerintah tidak puas dengan hasil-hasil pertanian sampai awal 1960-an, maka diadakan re-organisasi administrasi pertanian dengan membentuk suatu lembaga baru, "Komite Manajemen Pertanian Kooperatif Desa" (*The County Co-operative Farms Management Committee*).²⁰ Komite ini bertujuan untuk menerapkan sistem kerja *Taeon* ke dalam manajemen pertanian. Serupa dengan kepemimpinan dalam sektor industri, komposisi komite manajemen terdiri dari para staf yang berasal dari kalangan ahli pertanian, perikanan, kehutanan dan teknisi. Biasanya ketua manajemen mengurus soal pembukuan, administrasi tenaga kerja dan aspek-aspek manajemen pada umumnya. Wakil ketua komite menangani masalah logistik, pengadaan dan konstruksi, sedangkan kepala teknisi membidangi perencanaan, produksi, perbaikan mesin-mesin, irigasi dan hal-hal teknis lainnya. Jadi secara keseluruhan komite manajemen mempunyai wewenang dalam mengawasi kooperatif pertanian yang berada di dalam lingkungannya, termasuk di dalamnya usaha mencapai produksi, pembagian bonus dan penerimaan kooperatif.

Namun rationale pembentukan komite adalah keinginan untuk memelihara keterkaitan antara pemilikan seluruh rakyat dan pemilikan kooperatif. Maka pembentukan komite ini dimaksudkan sebagai transformasi lebih lanjut dari pemilikan kooperatif menjadi pemilikan seluruh rakyat atau pemilikan negara, dan dengan sendirinya pertanian kooperatif diganti pertanian seluruh rakyat atau pertanian negara (*state farms*). Di tengah-tengah proses inilah komite manajemen dipersiapkan sebagai bentuk kepemimpinan pertanian negara di masa mendatang. Di samping itu pada perkembangan selanjutnya, transformasi ke pemilikan negara makin tampak, setelah UU Agraria yang baru (1977) mengurangi "sepetak tanah berukuran kecil" dari 260 m persegi menjadi sekitar 66-99 m persegi. Yang menarik adalah bahwa sampai dengan tahun 1970-an, Kim Il-sung tidak begitu menyukai akan pertanian negara yang sering dikatakannya terlampau banyak salah urus dan kerap menelantarkan pemeliharaan alat-alat pertanian, sekalipun dalam artikel 21 Konstitusi Korea Utara dinyatakan: "Negara mengembangkan dan memperkokoh sistem ekonomi kooperatif dan secara perlahan-lahan mengalihkan pemilikan organisasi-organisasi kooperatif ke dalam pemilikan seluruh rakyat..."²¹

Dapat dipahami bahwa perbaikan-perbaikan dalam sektor pertanian dan industri dilaksanakan sesudah Pembangunan Lima Tahun. Mungkin hal ini mendorong Kongres IV KWP, September 1961, mengambil sasaran yang lebih ambisius dalam Pembangunan Tujuh Tahun (1961-1967), yang membaginya menjadi dua fase: 1961-1963 dan 1964-1967. Menurut rencana peningkatan taraf hidup rakyat dan inovasi teknologi melalui pembangunan industri ringan

²⁰*Ibid.*, hal. 142-143.

²¹*Socialist Constitution of the Democratic People's Republic of Korea*, 27 Desember 1972 (Pyongyang: Foreign Languages Publishing House, 1975), hal. 7.

dan barang-barang konsumsi serta pertanian dilaksanakan pada fase pertama. Hasil-hasil fase pertama ini dipandang akan memperkuat dasar-dasar selanjutnya bagi pengembangan industri berat. Produksi industri diharapkan setiap tahunnya naik rata-rata 18%, akan meningkat 2,5 kali lipat dari tahun 1966.²² Lebih jauh lagi, memasuki tahun 1962 Pyongyang sudah bicara besar tentang swasembada ekonomi berdasarkan semangat ideologi *Juche*.

Akan tetapi apa yang terjadi menjelang fase pertama adalah penyimpangan dari pembangunan industri ringan dan pertanian ke pembangunan industri berat dengan menekankan sektor pertahanan nasional dan pemotongan bantuan Uni Soviet karena tindakan Kim memihak Cina dalam perselisihan RRC-Uni Soviet. Kedua hal di atas saling berkaitan erat dengan kudeta militer di Korea Selatan tahun 1961 yang menimbulkan persepsi Pyongyang bahwa Seoul dengan dukungan AS dapat saja melakukan serangan dan oleh karena itu dirasakan perlu untuk membangun sektor pertahanan. Sementara itu pembangunan ekonomi Korea Utara yang berdasarkan prinsip *Juche* sesungguhnya tidak mampu tanpa bantuan sepenuhnya dari Uni Soviet. Pernyataan Kim pada awal tahun 1965 memberikan indikasi bahwa Korea Utara terlalu banyak meningkatkan pembelanjaan di sektor pertahanan dan mengakibatkan kemunduran ekonomi. Akhirnya setahun kemudian, Oktober 1966, menyadari sasaran ekonomi bakal tidak terpenuhi, Pyongyang memperpanjang Pembangunan Tujuh Tahun sampai tiga tahun lagi.²³ Ironisnya, masa perpanjangan itu ditandai oleh peningkatan anggaran pertahanan dan "aksi-aksi revolusioner." Kalau pada tahun 1960-1961 anggaran di sektor pertahanan hanya 19%, maka pada akhir dasawarsa 1960-an meningkat menjadi 31,1%.

GERAKAN KELOMPOK TIGA REVOLUSI

Menjelang usai pembangunan sepuluh tahun itu, perbaikan-perbaikan organisasi dan manajerial di sektor pertanian dan industri tidaklah dapat menyelesaikan perekonomian Korea Utara tanpa didukung kebijakan yang fleksibel di sektor pertahanan. Inti masalahnya terletak pada persepsi ancaman Korea Utara yang begitu peka terhadap setiap perubahan eksternal. Berbeda dari keadaan akhir tahun 1960-an ketika konflik Cina-Soviet dan keikutsertaan Korea Selatan dalam Perang Vietnam yang memaksa peningkatan anggaran militer tidak terelakkan, maka pada awal tahun 1970-an ketegangan internasional antar-negara-negara besar agaknya mereda.

Pendekatan Cina-AS memunculkan spekulasi bahwa perundingan Korea Utara dan Korea Selatan bukan mustahil. Perekonomian Korea Selatan maju

²²Chin O. Chung, *Pyongyang between Peking and Moscow*, hal. 61.

²³*Ibid.*, hal. 115.

pesat di bawah pimpinan Park Chung-hee, sehingga pada awal tahun 1970-an itu mampu mengimbangi pembangunan Korea Utara. Apabila tahun 1958 dijadikan patokan, maka dalam sepuluh tahun pertama (1953-1962) pertumbuhan ekonomi Korea Utara sangat mengagumkan, yakni 22,1% dibandingkan 3,6% untuk Korea Selatan. Sebaliknya untuk periode 1963-1970, pertumbuhan ekonomi Korea Selatan dan Korea Utara masing-masing sebesar 10,2% dan 6,5%. Perundingan antara keduanya memang terlaksana pada tahun 1971 dan hal ini bagi Korea Utara berarti persaingan dengan Korea Selatan bertambah sengit. Oleh karena itu setelah mengadakan persiapan pada tahun 1970, Pyongyang mengambil Pembangunan Enam Tahun (1971-1976) dengan mengurangi anggaran pada sektor pertahanan. Pada tahun 1972 anggaran pertahanan turun menjadi 17%. Bukan itu saja, seakan ingin menampilkan berkurangnya aksi-aksi revolusioner, parade-parade militer tidak diadakan lagi. Pembangunan Enam Tahun mendatang bertujuan memperkokoh kapasitas produksi dan pabrik semen dan pabrik-pabrik lainnya baik berskala besar maupun kecil yang dapat mengurangi jurang pemisah antara industri berat dan industri ringan, serta sektor industri dan sektor pertanian.

Di dalam usahanya mencapai sasaran demikian Korea Utara melancarkan mobilisasi massa sebagai bagian dari pendekatan terhadap manajemen di sektor pertanian dan industri. Salah satu bentuknya adalah "Gerakan Kelompok Tiga Revolusi" (*The Three Revolution Team Movement*). Tujuan gerakan ini adalah melenyapkan teknik-teknik produksi yang tidak efisien dan tidak inovatif dengan mengorganisir kelompok-kelompok kecil yang berjumlah 20-50 orang dan terdiri atas kader-kader partai, wakil-wakil serikat dagang, Liga Pemuda Pekerja Sosialis, dan mahasiswa. Dengan bekal pengetahuan yang mereka miliki, disarankan mereka memberikan "petunjuk teknis dan ilmiah" kepada manajer pabrik. Pada akhirnya gerakan tersebut menyerang sikap "konservatif" dan "birokratik."²⁴

Walau penekanan utama terletak pada inovasi dan eksperimentasi teknik-teknik manajemen dengan menyatakan: "Revolusi Teknologi adalah tiang ketiga yang merupakan kontribusi sistem Korea -- untuk menambah dua lainnya, Sosialisme dan Komunisme,"²⁵ sebenarnya mobilisasi sekali ini bermakna politik. Sesudah sebagian besar pemimpin Korea Utara "dibersihkan" pada akhir tahun 1960-an karena tuduhan-tuduhan mendalangi aksi-aksi revolusioner dan bertanggungjawab atas kegagalan ekonomi, Kim Il-sung mulai mempersiapkan putranya, Kim Jong-il, sebagai calon pengganti dirinya. Langkah awal ke arah itu adalah membangun basis politik bagi Kim Jong-il dan hal ini diperolehnya dengan memimpin langsung Gerakan Kelompok Tiga Revolusi.

²⁴Wickman, "The Economy," hal. 133.

²⁵Lee Gang-sok, "Is Pyongyang Becoming Pragmatic? (II)," *Vantage Point*, Vol. 8, No. 11 (Desember 1985): hal. 1-8.

Sejajar dengan gerakan ini, bentuk mobilisasi massa lainnya yang diambil pada tahun 1974 ialah "Pembangunan Kilat 70 Hari" (*The Seventy-Day Speed Battle*). Ini dimaksudkan untuk menanggulangi kelemahan di sektor transportasi, tetapi di lain pihak juga merupakan reaksi spontan terhadap memburuknya neraca perdagangan internasional dan kemungkinan gagalnya Pembangunan Enam Tahun. Adanya resesi dunia sebagai akibat keputusan OPEC untuk menaikkan harga minyak menyebabkan pembengkakan hutang luar negeri Korea Utara, meskipun, "karena alasan-alasan ideologik," Kim Il-sung mendukung keputusan itu.²⁶ Dalam perkembangan selanjutnya terdapat jenis-jenis "pertempuran kilat" lainnya. Yang paling penting adalah "Pembangunan Kilat 200 Hari" yang dilaksanakan untuk mengatasi inefisiensi sistem transportasi. Bagi negara yang kurang sekali menghasilkan minyak bumi seperti Korea Utara, pembangunan sistem transportasi mesti mampu mengatur pengiriman batubara tepat pada waktunya ke pusat-pusat industri yang membutuhkannya. Di Korea Utara jalur kereta api merupakan sarana transportasi utama yang mengangkut 90% dari semua barang dan 70% dari seluruh penumpang. Transportasi jalan raya memainkan peranan pelengkap dalam mengangkut barang dan penumpang. Baru kemudian menyusul lalu-lintas perairan.

Di samping gerakan mobilisasi massa dan munculnya Kim Jong-il, Korea Utara melancarkan perluasan perdagangan luar negeri dalam Pembangunan Enam Tahunnya. Pada dasarnya perdagangan luar negeri Korea Utara mengutamakan pasar negara-negara sosialis daripada pasar negara-negara kapitalis.²⁷ Lebih penting lagi, prinsip berdikari *Juche* menghendaki sekecil mungkin mengandalkan bantuan dari luar, dan memisahkan diri dari pasar internasional. Namun apa yang terjadi pada tahun 1974, 65% perdagangan luar negeri Korea Utara adalah dengan negara-negara Barat dan Jepang. Meski Korea Utara dalam perdagangan ini mengalami defisit, jelas keadaan demikian menampakkan kecenderungan awal bahwa Pyongyang menjalankan kebijakan ekonomi buka pintu. Motivasi untuk memperoleh teknologi dan alat-alat industri dalam mendukung Pembangunan Enam Tahun ini sekaligus bertemu dengan ambisi untuk mengimbangi kemajuan ekonomi Korea Selatan.

Kecenderungan tersebut bertambah kuat setelah Kim Il-sung di depan para manajer industri pada tahun 1975 menyatakan: "Korea Utara tidak harus puas dengan pembangunan ekonomi yang hanya mengandalkan negara-negara sosialis. Pyongyang mesti secara aktif mencari pasar negara-negara

²⁶Chong-sik Lee, "New Paths for North Korea," *Problems of Communism*, Vol. 26, No. 2 (Maret-April 1977): hal. 59.

²⁷Yun Hwan-kim, "North Korea's Seven-Year Plan and Sino-Soviet Aid Policy," *Korea & World Affairs*, Vol. 3, No. 1 (Spring 1979): hal. 107.

kapitalis.”²⁸ Pernyataan demikian mempunyai tujuan ganda. *Pertama*, dari dimensi ekonomi Korea Utara memang ingin mengadakan hubungan perdagangan lebih luas dengan negara-negara kapitalis. *Kedua*, mengandung dimensi politik, yaitu menyangkut pergantian kepemimpinan dari Kim Il-sung ke anaknya, Kim Jong-il. Berbeda dari ayahnya, Kim Jong-il kurang memiliki citra kepemimpinan, sehingga diperlukan cara tertentu untuk memperoleh dan memperkuat legitimasi kepemimpinan tersebut. Oleh karena itu, proses suksesi dilakukan melalui dua front: di dalam negeri tetap dilakukan mobilisasi massa secara berkesinambungan, dan ke luar ditampilkan sikap pragmatis. Hal ini menimbulkan dugaan tentang kaitan antara fenomena liberalisasi perdagangan luar negeri dan proses suksesi kepemimpinan.

Meski belum pasti benar apakah Kim Jong-il memelopori pragmatisme di Korea Utara, impor dari negara-negara non-komunis mencapai puncaknya, seperti disebut sebelumnya, pada tahun 1974. Kalau pada tahun 1970-1972 sebesar 16% total impor berasal dari Eropa Barat dan Jepang maka angka tersebut naik menjadi rata-rata 40% pada tahun 1973-1976. Sebaliknya ekspor Korea Utara ke negara-negara ini pada periode yang sama tidak begitu mengalami perubahan, yakni masing-masing 21% dan 23%. Hal ini menyebabkan neraca perdagangan Korea Utara mencapai titik terendah pada tahun 1974 dan posisi defisit demikian berlangsung hingga tahun 1977. Namun akhirnya pada tahun 1978 dan 1979 Pyongyang berhasil mencapai surplus untuk pertama kali sejak 1967.²⁹

Berbeda dari perdagangan dengan negara-negara Eropa Barat dan Jepang, Pyongyang memperoleh surplus dari eksportnya ke negara-negara Dunia Ketiga. Salah satu faktor penyebabnya adalah keanggotaan Korea Utara dalam organisasi Non-Blok yang diterimanya pada tahun 1975 di Lima, Peru. Status anggota itu didapat sesudah Pyongyang gencar melancarkan aktivitas diplomatiknya dalam persaingannya dengan Korea Selatan. Mata dagangan terbesar dari Korea Utara antara lain penjualan senjata, semen dan baja. Surplus dari perdagangan senjata mencapai US\$50 juta atau 12%. Lonjakan terjadi ketika Korea Utara tercatat sebagai salah satu negara pemasok senjata bagi Iran. Sekitar 40% atau US\$800 juta pembelian senjata Iran berasal dari Korea Utara.³⁰

²⁸Han S. Park and Kyung A. Park, "China and Inter-Korean Relations," *The Korean Journal of International Studies*, Vol. 17, No. 3 (Summer 1986): hal. 29.

²⁹Wickman, "The Economy," hal. 154.

³⁰Hikaru Kerns, "Trying to Keep Pace with a Showcase State," *Far Eastern Economic Review* (FEER), 2 Februari 1984, hal. 24.

MEMPERKUAT LANGKAH PEMBARUAN

Memasuki dasawarsa 1980-an, Korea Utara berada dalam Pembangunan Tujuh Tahun II (1978-1984) dan kecenderungan memperluas perdagangan luar negeri belumlah mengendur. Pengangkatan Li Jong-ok sebagai Perdana Menteri dari jabatan Ketua Komisi Industri Berat dipandang sebagai keputusan penting yang menunjuk ke arah kecenderungan itu. Yang disebut "Deng Xiaoping" Korea Utara ini pernah menduduki berbagai jabatan utama, seperti Ketua Komisi Industri Ringan dan Pertambangan. Li juga orang Korea Utara yang paling banyak mengadakan negosiasi dengan negara-negara Barat. Pada posisi yang baru ini, Li diharapkan mampu membereskan salah urus perekonomian sebelumnya.

Pengangkatan Li disusul oleh pernyataan Kim Il-sung bahwa "persoalan yang kita hadapi sekarang dalam pembangunan ekonomi adalah mempercepat peningkatan perdagangan luar negeri." Tentang soal negara yang bagaimana yang diperlukan Pyongyang, lebih jauh Kim menegaskan: "Kita harus mengadakan transaksi lebih luas dengan negara-negara Dunia Ketiga, Non-Blok dan banyak negara-negara lain."³¹ Boleh jadi "banyak negara-negara lain" berarti negara-negara kapitalis. Pada bagian lain, Kim mengemukakan masalah peningkatan taraf hidup rakyat sebagai "10 sasaran jangka panjang pembangunan ekonomi sosialis pada tahun 1980-an." Yang perlu dilihat, Kim tidak menyebut-nyebut pembangunan industri berat, sebab "untuk dapat memperbaiki taraf hidup rakyat, diperlukan usaha-usaha pengembangan industri ringan dan perubahan dalam produksi barang-barang konsumsi."³²

Akan tetapi pergeseran dari industri berat ke industri ringan, untuk tidak mengatakan terlambat, ternyata tidak dapat menahan laju kemunduran ekonomi Korea Utara, sekalipun Pyongyang kini banyak aktif dalam kegiatan diplomatik dalam masyarakat internasional. Perekonomian mulai memburuk sejak tahun 1982 dan kejadian ini bukan disebabkan oleh resesi dunia, tetapi boleh jadi pembangunan industri Korea Utara sudah mencapai suatu jalan buntu struktural (*a structural impasse*).³³ Di samping itu, walaupun dalam pernyataan "10 sasaran jangka panjang" tidak lagi ditekankan industri berat, posisi geo-politik dan militer memaksa Korea Utara tetap mengambil anggaran di sektor pertahanannya sebesar 24% dari GNP. Mungkin bisa dipahami kalau para pemimpin Pyongyang mempunyai persepsi ketidakpastian mengenai ancaman dan keamanan eksternalnya, terutama dalam rangka menjaga keseimbangan kekuatan militer dengan Korea Selatan. Negara yang terakhir ini menetapkan 6% dari GNP untuk sektor pertahanan, tetapi GNP

³¹Kim Il-sung, *Report to Sixth Congress*, hal. 56.

³²*Ibid.*, hal. 57.

³³Kerns, "Trying to Keep Pace," hal. 24-25.

yang dicapai empat kali lebih besar daripada Korea Utara.³⁴ Dapat disimpulkan bahwa Korea Utara menanggung beban anggaran militer yang terlampau berat, dan keadaan ini tidak sebanding dengan hasil-hasil yang diperolehnya dari pembangunan industri ringan.

Kegagalan Pembangunan Tujuh Tahun II ini mendapat penegasannya setelah terungkap bahwa rezim Pyongyang mendalangi Peristiwa Rangoon, Birma, dalam bulan Oktober 1983 yang nyaris menewaskan Presiden Korea Selatan, Chun Doo-hwan. Kalau 70% pengambilan keputusan dalam dan luar negeri Korea Utara berada pada Kim Jong-il, maka dapat dipercaya langsung atau tidak langsung Kim muda ini bertanggungjawab atas peristiwa ini. Sebelum peristiwa Rangoon, ternyata Kim Jong-il juga ikut memanaskan situasi dalam insiden di desa gencatan senjata Panmunjom yang menewaskan dua prajurit AS pada tahun 1976.

Timbul pertanyaan, apakah benar munculnya Kim Jong-il sebagai "pusat partai" dan "matahari masa depan" membawa Pyongyang ke garis pragmatis. Sebegitu jauh tidak diketahui secara pasti kemunduran ekonomi Korea Utara, tetapi perombakan kabinet pada tahun terakhir pembangunan tersebut memberikan jawaban dalam menentukan arah kebijakan ekonomi. Pada tanggal 25 Januari 1984, Kang Song-san, putra dari Jenderal Kang-kon, bekas Kepala Staf Angkatan Bersenjata dalam Perang Korea, yang sebelumnya menjabat Wakil Perdana Menteri untuk Masalah-masalah Ekonomi sejak tahun 1982, diangkat sebagai Perdana Menteri menggantikan Li Jong-ok. Pengangkatan Kang ini terjadi hanya sebulan setelah Kim Yong-nam diangkat sebagai Menteri Luar Negeri menggantikan Ho Dam yang memegang jabatan itu selama 30 tahun. Kim yang dikenal sebagai anggota partai yang ahli dalam masalah-masalah Eropa dan AS itu adalah lulusan Universitas Moskwa pada masa Perang Korea. Ia juga banyak hadir di berbagai pertemuan partai-partai komunis yang diselenggarakan baik di negara-negara Barat maupun di negara-negara Timur sendiri, dan karena itu bagi Korea Utara ia dianggap sebagai "jendela untuk melongok dunia."³⁵

Banyak kalangan menduga bahwa tampilnya Kang Song-san dan Kim Yong-nam merupakan babak baru, walaupun bukan titik-balik kebijakan ekonomi Korea Utara. Apalagi hanya sehari sesudah pelantikannya, Kang segera mengemukakan, "perbaiki hubungan diplomatik dan teknik dengan semua negara, tanpa kecuali dengan negara-negara kapitalis yang sebelumnya tidak mempunyai hubungan diplomatik dengan RDRK."³⁶ Pernyataan

³⁴Paul Ensor, "Pyongyang's Military: A State of Perpetual Alert," *FEER*, 2 Februari 1984, hal. 27.

³⁵*Ibid.*

³⁶Young Whan Kihl, "North Korea in 1984," *Asian Survey*, Vol. 25, No. 1 (Januari 1985): hal. 65-79.

demikian setidak-tidaknya mempunyai beberapa tujuan. Di samping untuk memulihkan kredibilitas Korea Utara di dunia internasional sesudah peristiwa Rangoon, ia juga dimaksudkan untuk mengatasi kesulitan ekonomi. Secara keseluruhan Korea Utara tetap melanjutkan mengejar sepuluh sasaran yang dicanangkan Kim Il-sung.

Pada tahun itu juga, Kang memperlihatkan tekad pemerintahnya dalam kebijakan ekonomi luar negeri yang lebih konkret. Pada tanggal 8 September 1984 Pyongyang mengeluarkan Undang-Undang tentang Patungan. Hal ini dapat diartikan bahwa Korea Utara siap membuka diri untuk menerima investasi modal asing, sekalipun berasal dari negara-negara kapitalis. Lebih penting lagi kenyataan tadi merupakan langkah pembaruan ekonomi bagi suatu rezim yang kekuasaannya begitu banyak diwarnai ideologi. Undang-Undang Patungan menyebutkan lima bidang kerjasama, yaitu industri, konstruksi, transportasi, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan pariwisata. Mengenai dikeluarkannya Undang-Undang ini, Kim Jong-il memberikan justifikasi berdasarkan ideologi *Juche*: "pencapaian perekonomian nasional yang berdikari atas prinsip swasembada tidak berarti pembangunan ekonomi suatu negara mesti terisolasi. Suatu perekonomian berdikari memang menolak dominasi negara-negara asing, namun hal ini tidak berarti menghindari kerjasama ekonomi internasional."³⁷ Perkataan Kim Jong-il tentu muncul, karena ia merupakan orang kedua setelah ayahnya, dan bukan hanya penunjukan dirinya sebagai pemimpin Korea Utara di masa mendatang sudah resmi, tetapi ia dianggap mampu mewarisi ajaran ideologi *Juche*.

Hanya dalam waktu sebulan sejak Undang-Undang Patungan ditetapkan, kontrak pertama adalah dengan perusahaan konstruksi Perancis, Bernard Campenon, untuk membangun suatu hotel bertingkat 50 dengan kapasitas 1.200 kamar. Proyek tersebut memakan biaya US\$128 juta dan diperkirakan rampung dalam bulan September 1987. Kerjasama dengan pihak asing lainnya adalah pembangunan beberapa *department store* antara Korea Utara dan *Asashi Sosha*, anak perusahaan dari *Chochongryon* (suatu organisasi orang Korea yang tinggal di Jepang dan pro-Pyongyang). Dari kedua kontrak di atas tampaknya Korea Utara berusaha mengembangkan sektor pariwisata. Namun demikian sampai sekarang tidak ada negara atau pihak asing lain yang mencoba melakukan investasinya di Korea Utara.

Mungkin pada saatnya kita melihat sekilas beberapa dampak sosial-budaya dari perkembangan Korea Utara memasuki dasawarsa 1980-an. Paling tidak kesemuanya bermula dari pergeseran relatif strategi pembangunan, yakni dari penekanan industri berat ke industri ringan, dan ditetapkannya Undang-Undang Patungan sebagai indikasi kecenderungan liberalisasi kebijakan

³⁷Lee Gang-sok, "Is Pyongyang Becoming Pragmatic? (I)," *Vantage Point*, Vol. 8, No. 10 (November 1985): hal. 7.

ekonomi Korea Utara. Sejak laporan Kim Il-sung pada tahun 1980 itu, perindustrian Korea Utara terutama menekankan barang-barang konsumsi yang dianggap sebagai cara untuk meningkatkan taraf hidup rakyat. Masalahnya, industri barang-barang konsumsi di Korea Utara masih berskala kecil dan kebanyakan buatan lokal. Pusat-pusat penjualan milik negara menyediakan barang-barang konsumsi yang dilihat dari segi kualitas dan kuantitas sangat kurang sekali. Itu pun hanya mampu dijangkau oleh segelintir pimpinan partai dan militer. Oleh karena itu, sistem pasar petani atau "pasar bebas" yang telah ada sejak tahun 1960 dan semula direncanakan sebagai tempat jual-beli hasil-hasil pertanian, kini telah berkembang luas bukan saja di daerah pedesaan tetapi juga menyebar ke berbagai ibukota propinsi dan bahkan ke Pyongyang. Tentu barang-barang yang diperjual-belikan tidak lagi hasil-hasil pertanian, melainkan barang-barang yang masih dianggap "mewah" di Korea Utara, seperti barang-barang elektronik, bahkan selendang dan sabun. Biasanya barang-barang ini diperoleh ketika orang-orang Korea yang tinggal di Jepang berkunjung ke Korea Utara. Fenomena demikian termasuk atau dapat dinamakan "pasar gelap."³⁸ Sebenarnya sejak awal tahun 1980-an itu juga pemerintah telah menganjurkan agar kelompok-kelompok kerja lebih produktif dalam menghasilkan barang-barang konsumsi untuk kebutuhan sehari-hari.

Bukannya tidak disadari oleh rezim Pyongyang bahwa meluasnya pasar gelap pada akhirnya bisa mengakibatkan munculnya, "usaha-usaha swasta" dan "pemilik modal baru." Kecemasan ini kian kentara ketika Undang-Undang Patungan dikeluarkan, media massa Korea Utara cepat-cepat mengingatkan akan bahaya "kontaminasi kapitalisme." Salah satu di antaranya menulis, "... arus pengaruh peradaban asing sekecil apa pun bisa menghambat pembangunan sosialisme kita."³⁹

IMPLIKASI PEMBARUAN EKONOMI

Tentu tidak bisa dikatakan bahwa "kontaminasi kapitalisme" sudah begitu merasuki kehidupan masyarakat Korea Utara, kalau Kang Song-san sendiri dilepas dari jabatan perdana menteri dalam perombakan kabinet yang diadakan 29-30 Desember 1986. Masa pemerintahannya yang berlangsung sekitar tiga tahun terlalu singkat baginya untuk membenahi lebih lanjut dan lebih menyentuh sendi-sendi tegar masyarakat sosialis Korea Utara. Hasil konkret pemerintahannya dalam mengeluarkan Undang-Undang Patungan memperlihatkan bahwa Korea Utara pun tidak bisa melepaskan diri dari realisasi kecenderungan liberalisasi. Masalahnya, apakah tampilnya Kang

³⁸Lihat *Vantage Point*, Vol. 9, No. 7 (Juli 1986): hal. 13-15.

³⁹Lihat *Vantage Point*, Vol. 8, No. 10 (Oktober 1984): hal. 14-15.

Song-san ini hanya sekedar menjalankan roda pemerintahan sambil memantapkan persiapan Pembangunan Tujuh Tahun III (1987-1993) sebab pasang-an moderatnya Kim Yong-nam tetap menduduki jabatan menteri luar negeri, ataukah liberalisasi tadi bisa meluas tanpa kendali dan menjadi momok bagi rezim Pyongyang.

Sebenarnya tidak berbeda dari negara-negara lain, pembangunan nasional Korea Utara melibatkan pula berbagai aspek, antara lain politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lain. Perbedaan suatu negara dari negara yang lain hanya terletak pada perbedaan penekanan aspek-aspek ini. Kesan pertama dari uraian di atas adalah bahwa pembangunan nasional Korea Utara diwarnai oleh ideologi. Mungkin bisa dipahami, karena Korea Utara menganut ideologi *Juche*, suatu "aplikasi praktis dari Marxisme-Leninisme" pada kondisi Korea Utara. Itu pun bukan "tindakan gaib" di lingkungan negara-negara komunis, cuma saja indoktrinasi ideologi juga mempunyai derajat penekanan yang berbeda-beda.

Mungkin sejauh ini dapatlah kita mensejajarkan Kim Il-sung dengan mendiang pemimpin Cina, Mao Zedong. Keduanya sangat boleh jadi hanya unggul di atas "kertas" dalam mengutak-atik apa yang mereka sebut "cita-cita masyarakat sosialis." Setiap kebijakan ekonomi Kim Il-sung dilancarkan tanpa memisahkannya dari kungkungan ideologi, termasuk yang paling menonjol setiap gerakan mobilisasi massa. Memang tujuan akhirnya adalah meningkatkan atau mempercepat pembangunan nasional melalui berbagai perubahan kebijakan seperti mencari cara atau teknik baru dan memodifikasi teknik lama. Akan tetapi muncul pertanyaan, apakah perubahan-perubahan ini dapat dianggap sebagai "pembaruan ekonomi" dilihat dari kaca mata sosialisme, atau malahan memperkuat desakan ke arah terciptanya masyarakat komunis.

Dari uraian di atas tampak beberapa hal yang kontradiktif. Di satu pihak dari sudut pandang sosialisme, terdapat pembaruan ekonomi seperti reorganisasi perencanaan, perbaikan-perbaikan organisasi dan manajerial yang memberikan desentralisasi pengambilan keputusan pada sektor pertanian dan industri, pergeseran strategi pembangunan dan terakhir kesediaan menerima investasi asing. Namun pengurangan areal sepetak tanah kecil yang boleh digarap oleh para petani di lain pihak membayangkan proses transisi dari "kooperatif pertanian" ke "pertanian negara." Hal ini berarti langkah komunisme semakin kuat, sekalipun Kim Il-sung tidak menyukai aspek-aspek negatif dari yang disebut terakhir itu. Lebih celaka lagi, persoalan suksesi secara implisit boleh jadi tidak menghendaki bentuk-bentuk pembaruan lebih lanjut yang bisa memukul-balik rencana alih kepemimpinan. Peningkatan perdagangan antara Korea Utara dan negara-negara kapitalis dengan munculnya Kim Jong-il lebih banyak disebabkan oleh perubahan internasional. Oleh karena itu memasuki babakan pembahasan suksesi, kontradiksi

tadi meningkat dengan keragu-raguan dan ketidakpastian.

Di samping itu, prinsip berdikari *Juche* bukan saja tidak mampu mengatasi kemunduran ekonomi Korea Utara pada tahun 1980-an, tetapi jauh sebelumnya sejak awal berdirinya Korea Utara mengandalkan bantuan dari Uni Soviet dan Cina. Belakangan ini Korea Utara dapat menempatkan posisinya dengan baik di antara hubungan Moskwa dan Beijing. Namun yang menarik, hanya dalam waktu dua setengah tahun sesudah kunjungannya yang pertama, Mei 1984, ke Moskwa dalam waktu 23 tahun, Kim Il-sung kembali melawat ke Uni Soviet dalam bulan Oktober 1986. Kepergiannya ini merupakan kunjungan yang kelima sejak ia memimpin Korea Utara dan pertama kali setelah Gorbachev berkuasa di Uni Soviet. Kunjungan perdana Kim terjadi pada tahun 1949, lalu disusul pada tahun 1961 dan 1966. Memang perkembangan tersebut memperlihatkan peningkatan hubungan bilateral Moskwa-Pyongyang. Berbagai bantuan militer dan ekonomi Soviet mengalir ke Korea Utara.

Pada sisi lain, pidato "perdamaian" Gorbachev di Vladivostok pada tanggal 28 Juli 1986 sedikit sekali menyebut masalah Korea, kecuali mendukung "dialog serius" yang diajukan Korea Utara. Jika Gorbachev menghendaki Uni Soviet lebih banyak terlibat dalam dinamika ekonomi di kawasan Asia-Pasifik, maka logis suasana peredaan ketegangan di Semenanjung Korea lebih diharapkan.

Kenyataan hubungan erat Pyongyang-Moskwa tidak berarti hubungan Pyongyang-Beijing harus memanas. Seringkali pimpinan kedua negara saling tukar-menukar kunjungan. Dalam konteks yang lebih luas, kerap kali pembaruan ekonomi Korea Utara mengikuti apa yang dilakukan Cina, seperti Gerakan Chollima yang menyerupai Lompatan Jauh ke Depan. Dan boleh jadi dikeluarkannya Undang-Undang Patungan tahun 1984 mengambil bentuk perundang-undangan serupa di RRC ketika Deng Xiaoping bersiap melancarkan modernisasi.

Kalau begitu bisa dikatakan bahwa apa yang dilakukan Cina sampai tingkat tertentu merupakan pendorong moril, walaupun bukan faktor yang menentukan bagi Korea Utara. Masalahnya, turunya Kang Song-san terjadi di tengah-tengah gejolak demonstrasi mahasiswa di RRC yang menyebabkan Hu Yao-bang mengundurkan diri dari jabatan Sekretaris Jenderal Partai Komunis Cina. Jadi untuk tidak melangkah terlalu jauh, Korea Utara kelihatan segera menghentikan kecenderungan pembaruan ekonomi yang lebih luas. Apalagi sebelumnya sudah ditambah kebijakan-kebijakan kontradiktif, suasana keragu-raguan dan penuh ketidakpastian.