

Pembaruan di Kuba

Wisnu DEWANTO

Kendati beberapa negara sosialis sedang mempraktekkan eksperimen pembaruan perekonomiannya ke arah yang lebih moderat, Kuba di bawah pimpinan Fidel Castro telah melakukan pilihan lain dengan arah kecenderungan yang berlawanan. Hal ini tampak dengan pencabutan kembali beberapa kebijakan perekonomian yang berunsur liberal yaitu sistem pasar bebas bagi petani, pemberian bonus produksi dan ijin untuk membangun, membeli dan menjual rumah pribadi yang berkembang di Kuba. Apa yang dilakukan Castro ini menunjukkan bahwa ia tidak menghendaki penyimpangan lebih jauh kehidupan sosial-politik dan ekonomi Kuba dari landasan sosialis yang dibangun sejak awal dekade enam puluhan.

Dalam sambutannya pada awal Kongres Ketiga Partai Komunis Kuba bulan Februari 1986, Castro menyampaikan ketidakpuasannya dengan penampilan perekonomian Kuba hingga pertengahan dekade delapan puluhan ini. Ia mengecam kelemahan-kelemahan lembaga perekonomian yang melakukan mis-manajemen dan inefisiensi di kalangan unit-unit produksi, kurangnya perhatian pada kualitas output, korupsi dan bentuk-bentuk penyimpangan lain dalam aparaturnya yang cenderung mengutamakan kepentingan pribadi daripada kepentingan bersama. Ia sampai pada kesimpulan untuk mengadakan tindakan pemberantasan yang revolusioner terhadap biang kapitalisme dan konsumerisme serta mengarahkan kembali perekonomian Kuba ke arah cita-cita sosialis.¹

Agaknya Pemerintah Castro dewasa ini sedang menghadapi dilema dalam pengembangan perekonomian negaranya. Di satu pihak situasi yang digambarkan sebagai kecenderungan ke arah liberalisme yang muncul sejak dekade

¹Time, 4 Mei 1987.

tujuh puluhan justru telah membawa perekonomian Kuba ke arah yang lebih baik daripada dekade sebelumnya, pada saat ia menerapkan prinsip-prinsip sosialisme secara kaku. Di lain pihak ia harus konsekuen dengan cita-cita revolusinya mewujudkan masyarakat sosialis Kuba yang sejahtera.

Kenyataan dewasa ini mengisyaratkan bahwa selama Castro masih memegang pucuk pemerintahan tidak banyak perubahan akan terjadi dalam tatanan sosialis, meskipun tekanan dalam beberapa sektor akan mewarnai kehidupan perekonomian dan politik Kuba. Proses regenerasi yang telah dipersiapkan secara rapi oleh Castro akan lebih banyak melanggengkan garis ideologi yang sampai saat ini dilaksanakan.

TANTANGAN DAN PERENCANAAN PEREKONOMIAN

Kuba dewasa ini sedang giat mengerahkan kemampuannya untuk mengatasi situasi perekonomiannya yang sulit. Sejak awal dekade delapan puluhan sumber devisa utama Kuba, gula tebu dan derivasinya, mengalami kemunduran besar. Bencana alam kekeringan dan angin puyuh (Kate) disertai harga gula di pasaran yang tidak menentu merupakan penyebab utama. Hal ini menyebabkan target produksi gula per tahun sering tidak terpenuhi.² Pada tahun 1985 dari target produksi delapan juta ton hanya terpenuhi tujuh juta ton, hingga Kuba tidak mampu memenuhi komitmennya pada Uni Soviet dan negara-negara pembeli gula utama lainnya dalam Kuba Comecon.

Sejak blokade perekonomian Amerika Serikat terhadap Kuba, upaya sosialisme Castro ditopang oleh bantuan negara-negara sosialis Blok Timur khususnya Uni Soviet melalui empat jalur utama, yaitu penyediaan suplai minyak guna menanggulangi kekurangan energi, pembelian gula dengan harga yang lebih tinggi daripada harga pasaran, kredit-kredit dagang dan hibah, serta bantuan militer. Diperkirakan dalam separuh dekade terakhir ini bantuan tersebut mencapai US\$4 milyar per tahun.³

Kesediaan negara-negara tersebut membeli gula dengan harga mencapai lima kali harga pasaran merupakan faktor yang penting. Ini merupakan bantuan besar untuk menghadapi dampak pasaran gula yang melemah yang sangat berakibat fatal bagi perekonomian Kuba dan negara-negara di kawasan Karibia pada umumnya. Hal ini telah mendorong Pemerintah Kuba untuk tetap memusatkan perhatiannya pada sektor gula, sementara negara-negara lain di kawasan itu telah berusaha mengurangi kerapuhan mereka melalui

²Carl Henry Feuer, "The Performance of the Cuban Sugar Industry 1981-1985," *World Development*, Vol. 15 No. 1 (1987): hal. 67-81.

³Jorge Lopez, "Cuban Economy in the 1980's," *Problems of Communism* (September-Oktober 1986): hal. 21.

diversifikasi. Rencana lima tahunan kedua (tahun 1980-1985) masih mempertahankan predominasi gula karena jaminan harga yang tinggi untuk komoditi tersebut.

Suplai energi Uni Soviet merupakan cerminan ketergantungan lain yang lebih rumit. Uni Soviet diperkirakan menyediakan sekitar 10 juta ton minyak mentah dan produk-produk lain per tahun mendukung kegiatan perekonomian Kuba. Setiap penghematan yang dapat dilakukan Kuba, baik dalam produksi minyak dalam negeri maupun rasionalisasi pemakaian energi, membebaskan sebagian suplai Soviet yang 10 juta ton itu untuk dijual kembali guna memperoleh devisa. Tahun 1985 tercatat hasil penjualan kelebihan minyak mentah sebesar US\$600 juta, atau hampir separuh penghasilan devisa. Tetapi dengan merosotnya harga minyak, Kuba telah mengalami penurunan pendapatan devisa sekitar 25% dari yang seharusnya ia terima tahun 1986.⁴ Kenyataan ini telah berpengaruh atas kemampuan Kuba untuk melunasi hutang luar negerinya kepada negara-negara pemberi kredit. Perkiraan ketidakmampuan untuk melunasi hutang-hutang itu agaknya mendorong Kuba mempelopori gerakan "pembebasan hutang" negara-negara Amerika Latin awal tahun 1987 ini.

Pemerintah Kuba dapat berharap bahwa ketergantungannya pada suplai minyak untuk masa mendatang dapat dikurangi apabila pusat tenaga nuklir bantuan Soviet mulai beroperasi. Program tenaga nuklir ini sebenarnya telah ketinggalan jadwal antara lima sampai tujuh tahun dari rencana semula. Demikian pula rencana peningkatan kapasitas produksi nikel di Punta Gorda dari 40.000 ton menjadi 100.000 ton per tahun. Comecon menginvestasikan sekitar US\$1,6 milyar dalam proyek yang sudah lima tahun ketinggalan jadwal ini.

Kenyataan-kenyataan ini telah menantang Pemerintah Kuba dalam perjuangannya di bidang ekonomi guna menjamin kelangsungan revolusinya. Munculnya Mikhail Gorbachev di Kremlin, yang melancarkan kebijakan efisiensi ekonomi, telah memberi petunjuk kepada Castro untuk mulai mawas diri. Uni Soviet tampaknya cenderung mengurangi suplai minyak ke Kuba dan mengevaluasi kembali bantuan keuangannya.⁵ Hal ini terbukti dengan penundaan berbagai proyek yang direncanakan atas bantuan Soviet. Apa yang diisyaratkan Kremlin ini harus dilihat Castro sebagai tanda bahwa tidak selamanya Kuba akan dapat bertahan hanya dengan mengandalkan solidaritas negara-negara sosialis khususnya Uni Soviet.

⁴Marcel Beding, "Kuba menghadapi Tekanan Berat," *Kompas*, 21 Maret 1986.

⁵Raymond Duncan, "Castro and Gorbachev: Politics of Accommodation," *Problems of Communism* (Maret-April 1986): hal. 45-57.

Di bawah pimpinan Castro, Kuba telah tumbuh menjadi negara sosialis dengan perekonomian terpusat menurut kaidah-kaidah Marxisme-Leninisme. Meskipun upaya untuk menciptakan suatu negara sosialis yang sungguh-sungguh makmur dan sejahtera belum terwujud, hal itu tidak berarti bahwa Kuba tidak mengalami kemajuan. Dalam pertumbuhan ekonomi, dibanding dengan masa awal revolusi, penampilan perekonomian Kuba cukup menonjol di antara negara-negara Dunia Ketiga khususnya di kawasan Amerika Latin dan Karibia pada dasawarsa 1970 dan awal 1980-an. Sektor industri dan pertanian telah mengalami kemajuan di samping upaya pemerataan pendapatan, penyediaan lapangan kerja dan pelayanan sosial khususnya di bidang kesehatan dan pendidikan.⁶ Kuba mempunyai satu dokter untuk tiap 500 penduduk, suatu keadaan istimewa di Amerika Latin. Penyakit tropis berhasil diberantas dan buta huruf dilenyapkan, sehingga seorang petani Kuba terbilang paling maju di kawasan itu.

Kendati demikian keadaannya, Pemerintah Kuba menyadari bahwa segala potensi negaranya telah digerogoti oleh situasi internasional yang tidak menguntungkan. Blokade ekonomi Amerika Serikat tidak memungkinkan Kuba memperluas perdagangan luar negerinya, khususnya dengan negara-negara Amerika Latin dan Karibia.⁷ Selain melarang produksi Kuba masuk ke negaranya, Amerika Serikat juga mencegah masuknya barang-barang produksi negara ketiga yang menggunakan bahan ekspor Kuba, seperti misalnya Italia yang memakai nikel dari Kuba.

Para pemimpin Kuba tampaknya sadar bahwa hanya dengan sistem perencanaan perekonomian dan sistem politik pemerintahan yang baik semua permasalahan tersebut dapat diatasi. Dalam masalah perencanaan perekonomian, Kuba mencatat pembabakan yang menarik. Selama dekade enam puluhan dipilih sistem sentralisasi guna mendukung pemerintah revolusi mengkonsolidasi kekuasaan dan mengejar pertumbuhan perekonomian yang cepat melalui industrialisasi dan orientasi ekspor. Tetapi hasil yang dicapai tidak menggembarakan terbukti dengan kegagalan mencapai target produksi gula 10 juta ton pada akhir tahun 1970. Target ini semula telah dijadikan indikasi keberhasilan Revolusi Kuba selama dekade pertama.

Kegagalan ini menyebabkan Pemerintah Havana menerapkan strategi baru pada awal dekade tujuh puluhan. Sebagai koreksi atas strategi lama diterapkan pengaturan perekonomian yang cenderung liberal dengan menerapkan desentralisasi, pemberian insentif kerja dan mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan. Hal ini dilembagakan dengan pemben-

⁶Claes Brundenius, "Growth with Equity: The Cuban Experience (1959-1980)," *World Development*, Vol. 9 No. 11/12 (1981): hal. 1083-1094.

⁷Gregory F. Treverton, "Latin America in World Politics: The Next Decade," *Adelphi Paper*, No. 137 (1977): hal. 22-24.

tukan Badan Kekuasaan Rakyat (*Organ of Popular Power*) dan sistem perekonomian yang dikenal dengan Sistem Baru Perencanaan dan Pengelolaan Ekonomi (SDPE) pada pertengahan dekade tujuh puluh. Meskipun belum banyak membawa perubahan dalam perekonomian Kuba, dalam dua kali penyusunan Repelita Kuba (1976-1980 dan 1981-1985) lembaga dan sistem ini tetap diterapkan.

DEKADE PERTAMA SOSIALISME KUBA

Kuba adalah negara pertama yang menerapkan Revolusi Marxis-Leninisme tanpa suatu Partai Komunis berada di jajaran depan.⁸ Partai Komunis yang ada hanya memainkan peran kecil dalam revolusi penggulingan rezim ekstrem kanan Fulgencio Batista pada awal tahun 1959. Kelompok yang terkemuka dalam penggulingan tersebut adalah "Gerakan 26 Juli" di bawah pimpinan Fidel Castro yang selanjutnya memegang kekuasaan dan menerapkan prinsip-prinsip sosialisme dalam pemerintahannya.

Ideologi yang melandasi Revolusi Kuba sebenarnya masih kabur. Motivasi utama yang berkembang pada awal revolusi adalah perjuangan menentang kediktatoran penguasa dan menghapuskan segala bentuk ketidakadilan yang terjadi dalam masyarakat. Kecemburuan sosial antara golongan kelas atas dan bawah, kehidupan petani kecil yang tertindas, pemerintah diktator yang korup dan banyaknya sektor-sektor perekonomian yang dikuasai orang asing (Amerika Serikat) adalah faktor-faktor yang berperan dalam menggerakkan revolusi. Dua tahun setelah berkuasa, Castro masih mencari bentuk pembangunan politik dan perekonomian Kuba. Baru pada bulan April 1961, Castro mengemukakan bahwa revolusi yang ia laksanakan adalah revolusi sosialis yang didasarkan pada prinsip-prinsip Marxis-Leninisme.⁹

Langkah pertama yang ditempuh Castro dalam masa transisi kepemimpinan awal dekade enam puluhan adalah penerapan kebijakan politik dan perekonomian secara radikal. Di bidang politik Castro segera melaksanakan konsolidasi kekuasaan dengan cara memperluas dukungan bagi kepemimpinannya dan menyingkirkan kekuatan-kekuatan yang tidak sepaham dengannya. Sejak tahun 1962 pemikiran komunisme mulai mempengaruhi gaya kepemimpinan Castro, sekalipun ia telah menyebut dirinya seorang Marxis-Leninis sejak di bangku studi.¹⁰ Retaknya hubungan Kuba dengan Amerika Serikat

⁸Robert Wesson (ed.), *Communism in Central America and the Caribbean* (Stanford: Hoover International Studies, 1982), hal. 31-35. Lebih lanjut tentang Revolusi Kuba lihat Theodore Draper, *Castro's Revolution: Myths and Realities* (Washington: Frederick A. Praeger, 1965).

⁹Carl Leiden dan Karl M. Schmitt, *The Politics of Violence: Revolution in the Modern World* (Englewood N.Y.: Prentice-Hall Inc., 1968), hal. 199.

¹⁰Alan Palmer, *The Penguin Dictionary of Twentieth Century History, 1900-1978* (Woodstock: Oxford, 1979), hal. 75-76.

yang ditandai oleh insiden Teluk Babi bulan April 1961, embargo perekonomian Amerika Serikat dan kesediaan Uni Soviet mengganti peran Amerika dalam membantu perekonomian Kuba merupakan faktor-faktor yang mendukungnya ke arah "kiri."

Kecenderungan ini tampak dari usahanya mengatur kembali organisasi politik pemerintahannya dengan memasukkan orang-orang "kiri" dan teman seperjuangannya untuk menduduki jabatan-jabatan pokok. Meskipun sampai tahun 1965 ia belum berhasil membentuk Partai Komunis¹¹ kepopulerannya di masyarakat khususnya di kalangan kaum muda dan golongan miskin cukup mendukung kepemimpinannya. Supremasi kepemimpinan Castro, penekanan politik, kolektivisasi kekayaan masyarakat dan kecaman terhadap gereja serta indoktrinasi merupakan fakta-fakta yang menunjukkan tatanan sosialisme pemerintahannya. Organisasi massa yang ada seperti Perhimpunan Petani Kecil Nasional (ANAP) dan serikat-serikat buruh dipakai sebagai sarana mobilisasi masyarakat.

Di bidang perekonomian, Castro melakukan redistribusi kekayaan nasional Kuba yang dimulai dengan pembaruan peraturan Agraria bulan Juni 1959. Tanah secara berangsur-angsur dinasionalisir dan diatur secara kolektif oleh pemerintah. Sejalan dengan langkah ini industri-industri baik yang dimiliki orang Kuba maupun asing diambil-alih oleh pemerintah.

Langkah-langkah tersebut dimaksudkan untuk memacu pertumbuhan perekonomian negara dengan mengalokasikan semua sumberdaya pada sektor produksi yang ada. Hal ini mendorong perluasan kerja dan penggunaan maksimal sarana produksi. Hasil nyata kebijaksanaan ini adalah meningkatnya produksi sektor pertanian sekitar 9% antara tahun 1958-1961 dan sektor manufaktur sekitar 8,3%.¹² Kenyataan ini telah mendorong Pemerintah Kuba menempuh strategi yang ambisius dalam bidang industri dan diversifikasi pertanian di luar gula. Tetapi biaya yang tinggi bagi usaha industrialisasi ternyata tidak didukung oleh kemampuan perekonomian Kuba.

Pertumbuhan ekonomi yang maju atas pemaksaan alat-alat produksi guna memenuhi target yang ditetapkan pemerintah mulai menurun sejak tahun 1962. Pemerintah mengalami kekurangan modal yang serius, karena dana pemerintah terserap oleh pengeluaran-pengeluaran sosial antara lain untuk mendidik tenaga-tenaga profesional menggantikan tenaga-tenaga yang beremigrasi setelah tergulingnya Batista. Selain itu ancaman dan tekanan

¹¹Sebelum tahun 1965 Kuba merupakan negara Marxis tanpa diperintah oleh suatu Partai Komunis (Wesson, *Communism*, hal. 34). Konstitusi Kuba baru muncul setelah Kongres Pertama Partai Komunis Kuba tahun 1975.

¹²Andrew Zimbalist, "Pattern of Cuban Development: The First Twenty-five Years," *World Development*, Vol. 15 No. 1 (1987): hal. 7.

Amerika Serikat memaksa Kuba mengalokasikan dana untuk kepentingan militer yang dinilai mendesak. Embargo perdagangan yang diterapkan Amerika Serikat juga menyulitkan Kuba, meskipun Uni Soviet telah muncul sebagai penggantinya. Hal ini disebabkan oleh biaya yang lebih tinggi untuk mendatangkan alat-alat dan bahan penunjang industri dari Uni Soviet. Keausan alat-alat produksi buatan Amerika tidak terganti karena embargo, sehingga Kuba harus membeli peralatan baru dengan biaya lebih tinggi.

Krisis keuangan Kuba tahun 1962 telah mendorong pemerintah mengalihkan tekanan kembali pada ekspor gula. Uni Soviet, negara-negara Eropa Timur dan Cina bersedia menandatangani kontrak jangka panjang pembelian gula di atas harga pasaran. Kuba menargetkan 10 juta ton produksi gula pada tahun 1970 sebagai tujuan politik dan ekonomi. Untuk mengejar target itu dikerahkan sektor-sektor di luar pertanian dan industri. Tetapi pada akhir tahun 1970 ternyata Kuba hanya mampu memproduksi 8,5 juta ton gula, meskipun tercatat sebagai rekor tertinggi yang pernah dicapai dalam dekade tersebut.

Untuk mengejar target produksi gula dan karena keterbatasan modal Pemerintah Kuba cenderung menerapkan insentif moral bagi masyarakat sebagai sarana mobilisasi rakyat. Dengan insentif moral Pemerintah Kuba berharap dapat mengarahkan cara berpikir dan sekaligus menekan masyarakat ke arah tatanan sosialis yang dikehendaki Castro. Gagasan pemberian jaminan pemenuhan kebutuhan hidup oleh pemerintah dan pemberian status kehormatan bagi warga yang berprestasi dimaksudkan agar masyarakat tidak terlalu condong ke pemikiran materi semata-mata. Dalam periode *great debate* (1962-1965) pemerintah telah dihadapkan pada beberapa pilihan antara insentif moral dan material dalam produksi serta antara pranata sentralisasi dan desentralisasi. Pemerintah Kuba dalam periode ini bertekad melaksanakan peningkatan pertumbuhan ekonomi tanpa harus menerapkan sistem kapitalisme dalam produksi.¹³ Oleh karenanya diterapkan sistem sentralisasi dalam perencanaan ekonomi dan politiknya.

Sejak tahun 1964 pemerintah memegang kontrol terpusat atas aktivitas perusahaan dan produksi. Selain itu pemerintah juga memperluas pengawasan atas produksi sektor swasta yang mengalami pembatasan-pembatasan gerak. Perusahaan swasta diwajibkan menjual produksinya kepada pemerintah dengan harga yang rendah. Penekanan pada insentif moral menyebabkan berkurangnya pemberian insentif materi kepada para pelaksana produksi. Hal ini mendorong timbulnya usaha-usaha untuk menambah penerimaan pribadi seperti pasar gelap dan kemangkiran di kalangan buruh sehingga produktivitas kerja menurun.

¹³Brundenius, "Growth with Equity," hal. 1084.

Akibat sistem yang demikian itu perekonomian Kuba mengalami penurunan sejak tahun 1966 hingga 1970. Pendapatan per kapita penduduk menurun, penyediaan kebutuhan hidup masyarakat berkurang, dan ketergantungan pada bantuan luar negeri khususnya dari Uni Soviet semakin meningkat. Kegagalan pencapaian target produksi gula pada akhir tahun 1970 merupakan pencerminan kegagalan politis Castro dalam perencanaan perekonomiannya. Hal ini telah mendorong Havana untuk meninjau kembali pengaturan lembaga-lembaga perekonomian yang ada, sistem insentif, strategi pertumbuhan dan sistem politik pemerintahannya.

TAHAP PEMBARUAN

Pada tahun 1971 Kuba mulai menempuh strategi yang menekankan keseimbangan antara dua pola yang telah diterapkan dekade sebelumnya. Strategi ini menitikberatkan pengkaitan industri dengan sektor primer, keseimbangan antara kebutuhan impor dan ekspor serta pengembangan industri barang-barang konsumsi.

Pemerintah Kuba bertindak lebih rasional dengan menurunkan target produksi dan memperbaiki cara-cara produksi serta kualitas pelaksana produksi. Sistem sentralisasi yang ketat pada dasawarsa sebelumnya mulai diperlunak dengan mengembangkan saluran-saluran penampung aspirasi masyarakat khususnya di kalangan buruh. Perubahan mekanisme kerja dimulai dengan penggantian pimpinan serikat buruh dan pengaktifan kembali kegiatan-kegiatan buruh di perusahaan. Majelis buruh, sebagai sarana untuk membicarakan kepentingan dan kesejahteraan buruh serta pengaturan produksi mulai diaktifkan kembali.

Sejalan dengan itu mekanisme baru diterapkan untuk mengikutsertakan buruh dalam pembuatan kebijakan produksi. Buruh mendapat wakil dan suara di Dewan Buruh perusahaan untuk ikut menentukan standar produksi dan kebijakan upah. Pencatatan prestasi dan seleksi buruh diterapkan. Keuntungan perusahaan sebagian diberikan kembali sebagai insentif kerja kepada buruh yang berprestasi dan untuk dana kesejahteraan termasuk pendidikan buruh. Guna mendukung langkah-langkah itu pemerintah tahun 1971 mengeluarkan "Undang-Undang Anti Kemalasan" untuk mengurangi ketidaktidiplinan buruh. Hasil nyata yang tampak dari penerapan berbagai kebijakan ini adalah naiknya produktivitas per buruh 21% tahun 1972 yang berarti pula kenaikan produksi nasional.¹⁴

Buruh juga telah mulai dilibatkan dalam perencanaan perekonomian nasional seperti yang diterapkan pada tingkat perusahaan, meskipun masih ter-

¹⁴Zimbalist, "Pattern of Cuban Development," hal. 11.

batas. Hasil studi yang diperoleh *Cuba International Research Centre* menyebutkan bahwa jumlah buruh yang mengambil bagian dalam pembicaraan mengenai rencana tahunan pemerintah di perusahaan-perusahaan meningkat dari sekitar 1,2 juta pada tahun 1975 menjadi 1,5 juta tahun 1985. Untuk rencana pembangunan tahun 1984 sekitar 24.000 usulan telah disampaikan dan 17.000 di antaranya tercermin dalam rencana pembangunan Kuba 1984.¹⁵ Sejak tahun 1980 kesempatan buruh untuk lebih berpartisipasi dalam perencanaan perekonomian terwujud dengan pembentukan brigade kerja. Kelompok ini merupakan sub unit perusahaan yang diberi hak untuk memilih direksi, mengatur kontak produksi dengan perusahaan lain, merencanakan proses produksi dan menerapkan insentif dalam pengaturan keuangannya. Hingga tahun 1985 tercatat sekitar 1.000 buah brigade kerja di sektor pertanian dan sekitar 200 buah di sektor industri.¹⁶

Pada tahun 1975 langkah ke arah desentralisasi pemerintahan, termasuk birokrasi dalam perekonomian diterapkan dengan pembentukan Badan Kekuasaan Rakyat (OPP). Lembaga ini diberi tanggung jawab pemerintah untuk mengatur birokrasi di tingkat pemerintahan daerah (kotapraja dan propinsi)¹⁷ baik dalam bidang jasa, perdagangan maupun dalam pelaksanaan industri. Sejauh tidak melampaui kebijakan pemerintah pusat (Partai Komunis), OPP di tingkat daerah berhak memilih dan menetapkan prioritas proyek dan dapat mengusulkan maupun mengganti pimpinan suatu perusahaan. OPP diharapkan dapat menampung aspirasi masyarakat di samping menekan unit-unit perekonomian daerah untuk memajukan perekonomian negara. Hubungan langsung antara pemerintah pusat dan daerah secara terbatas dilaksanakan, meskipun lebih banyak dimaksudkan untuk memperkuat kedudukan rezim yang berkuasa.

Sejak tahun 1976 Kuba mulai dengan program rencana pembangunan lima tahunannya yang disertai penerapan sistem baru dalam pengaturan ekonominya, Sistem Baru Perencanaan dan Pengelolaan Ekonomi (SDPE). Sistem ini dikembangkan dengan memadukan unsur-unsur perencanaan negara-negara sosialis Eropa Timur khususnya Uni Soviet dengan pengalaman perencanaan perekonomian Kuba pra 1975. Sistem baru ini menekankan usaha desentralisasi dan demokratisasi sistem perekonomian. Hal ini diwujudkan dengan memberi hak kepada perusahaan untuk melakukan pengaturan keuangannya sendiri (*self-financing*), memberi insentif berdasarkan kriteria keuntungan dan melaksanakan efisiensi dalam perusahaan.

¹⁵*Ibid.*, hal. 12.

¹⁶Alexis Codina Jimenez, "Worker Incentives in Cuba," *World Development*, Vol. 15 No. 1 (1987): hal. 136.

¹⁷Sesuai dengan Konstitusi Kuba yang pertama hasil Kongres Partai Komunis 1975, sistem politik pemerintah terdiri atas tiga tingkat Majelis, yaitu tingkat Kotapraja, Propinsi, dan Nasional. Cara kerja ketiga Majelis ini dengan Dewan Negara diatur dalam Konstitusi.

Dengan sistem ini perusahaan dapat memanfaatkan keuntungan perusahaan dan asset yang tidak digunakan untuk memperbesar produksi atas inisiatif sendiri. Perusahaan bertanggungjawab atas untung rugi perusahaan dengan menutup seluruh biaya produksi dari hasil penjualan berdasarkan harga input dan output serta upah yang ditetapkan pemerintah. Keuntungan dibagi antara lain untuk penerimaan negara, pembayaran bunga pinjaman dan dana kesejahteraan buruh. Penyediaan dana untuk insentif ditentukan oleh pemerintah berdasarkan tingkat keuntungan, kualitas dan kuantitas output serta produktivitas.

Dalam praktek penerapan sistem dan lembaga-lembaga yang dibentuk ternyata menemui banyak hambatan. Dari penampilan perekonomian Kuba sejak awal dekade 1970-an tampak bahwa kemajuan perekonomian hanya dicapai hingga tahun 1977. Kemajuan itu disebabkan selain oleh semakin meningkatnya produktivitas buruh melalui pemberian insentif, juga oleh tingginya harga gula di pasaran. Di samping itu kesediaan Uni Soviet menjual minyaknya di bawah harga minyak OPEC telah banyak mendukung pertumbuhan perekonomian Kuba. Tetapi dengan jatuhnya harga gula di pasaran dunia dari US\$0,65 per pon tahun 1974 menjadi US\$0,08 per pon tahun 1977 memperburuk kembali perekonomian Kuba. Hal ini berakibat lebih parah seandainya Kuba tidak terikat untuk menjual sekitar 50% gulanya kepada Uni Soviet yang bersedia membayar harga gula lebih tinggi daripada harga pasar.¹⁸

Kenyataan ini menunjukkan bahwa Sistem SDPE dan lembaga-lembaga yang dibentuk untuk mendukung pertumbuhan perekonomian belum berfungsi. Hambatan utama sebenarnya terletak pada sistem pemerintahan Kuba sendiri yang kaku dan terpusat. Kegiatan OPP lebih banyak didominasi oleh para aktivis partai yang berkuasa. Pencerminan demokrasi sosialis seperti yang diperkirakan akan terwujud setelah pembentukan OPP, hanya muncul di Majelis Kotapraja dengan pemilihan langsung calon anggota Majelis oleh buruh. Untuk jenjang selanjutnya buruh tidak banyak lagi memainkan peran. Pencalonan wakil-wakil buruh pun dilakukan oleh organisasi pemerintah yang dikuasai oleh Partai Komunis seperti Komite Pertahanan Revolusi (CDR) dan ANAP.

Praktek penerapan Sistem Manajemen Baru Perekonomian (SDPE) juga dihambat oleh birokrasi pemerintahan di samping struktur harga yang tidak rasional dan kelemahan sistem insentif dalam situasi ekonomi yang lemah hingga pertengahan dekade delapan puluhan. Badan Perencana Pembangunan Nasional Kuba (JUCAPLAN) sendiri agaknya juga mengalami ketidakpastian dalam menjalankan fungsinya. Di satu pihak ia harus melayani

¹⁸Archibald Ritter, "The Cuban Revolution: A New Orientation," *Current History*, 74/434 (Februari 1978): hal. 55-56, 83.

kepentingan Partai, di lain pihak menghadapi tekanan dari organ-organ sosial ekonomi masyarakat yang secara terbatas diberi wewenang dalam perencanaan pembangunan nasional. Penyusunan rencana pembangunan JUCAPLAN banyak terbentur pada elit pengambil keputusan, yaitu Politbiro, Sekretaris Partai, Presiden OPP, Sekretaris Partai Propinsi dan pimpinan buruh.

Dalam Kongres ketiga Partai Komunis bulan Februari 1986 kritik terhadap pelaksanaan SDPE muncul, tetapi pembaruan aktual atas pelaksanaan sistem ini belum berhasil ditemukan. Pada akhir tahun 1984 suatu lembaga didirikan Castro (*Grupo Central*) untuk mempelajari perekonomian yang semakin buruk dan hambatan-hambatan pelaksanaan SDPE. Castro juga telah mengganti beberapa pejabat yang mengurus perekonomian di tingkat pusat seperti Humberto Perez, pimpinan JUCAPLAN, dengan orang lain yang lebih dipercaya. Hal ini memperkuat kecenderungan bahwa sistem SDPE kurang berhasil.

PROSPEK PEMBARUAN

Perencanaan kebijakan ekonomi Kuba sejak munculnya Castro hingga pertengahan dekade delapan puluhan masih terpusat. Pertumbuhan ekonomi dihambat oleh beberapa masalah karakteristik sentralisasi kuat antara lain kelangkaan sistematis, pemborosan, kemangkiran, pengangguran tidak kentara, sistem insentif yang lemah dan gebrakan (*storming*) untuk memenuhi target pada akhir bulan, tahun atau pada tanggal yang penting bagi kepentingan politis (misalnya 26 Juli),¹⁹ dan sebagainya. Hubungan pemerintah pusat dan unit-unit produksi didasarkan pada perintah administratif dan sedikit melibatkan mekanisme ekonomi seperti perpajakan, kredit dan kebijakan harga.

Meskipun perusahaan-perusahaan di Kuba telah diberi kelonggaran untuk mengelola produksinya, sebagian kegiatannya masih diatur oleh rencana target yang ditentukan dari pusat. JUCAPLAN tetap memegang peran dalam menentukan apa yang harus diproduksi, penetapan harga, penyaluran hasil produksi dan pembayaran buruh. Dana investasi dikontrol secara terpusat dan sebagian besar keuntungan perusahaan masuk ke pemerintah.

Perubahan sistem perencanaan perekonomian dan pelaksanaannya sejak tahun 1976 sebenarnya merupakan jawaban terhadap kesadaran Pemerintah Kuba akan kelemahan sistem sentralisasi. Meskipun demikian tampaknya Castro cenderung mempertahankannya karena adanya beberapa alasan yang lebih kuat.

¹⁹Tanggal 26 Juli dipakai sebagai nama gerakan revolusi pimpinan Castro yang akhirnya memegang kekuasaan di Havana setelah tergulingnya rezim Batista. Pada tanggal 26 Juli 1953 gerakan ini menyerang "Moncada Barracks" di Santiago sekaligus menandai dimulainya revolusi bersenjata Kuba.

Pertama, Kuba masih merupakan negara yang tingkat perkembangannya rendah, yang masih memerlukan pengawasan terpusat yang cukup ketat untuk mengatur pengerahan dan alokasi sumberdaya yang terbatas pada sektor-sektor yang memerlukan. Keterikatan Kuba pada perekonomian negara-negara industri besar khususnya Blok Timur dalam permodalan pembangunan nasionalnya mensyaratkan pengawasan terpusat untuk pengaturan kembali perekonomian domestiknya guna menjawab tantangan perubahan perekonomian internasional. Hal ini menyangkut pula masalah penyeimbangan dan penciptaan keserasian antar-daerah agar tidak timbul kesenjangan dalam mewujudkan pemerataan pembangunan.

Kedua, faktor persaingan dalam arena politik ekonomi internasional yang berdampak langsung pada kebanyakan negara-negara Dunia Ketiga. Bagi Kuba blokade ekonomi yang diterapkan Amerika Serikat masih tetap merupakan sumber kecemasan, di samping ketidaktentuan sikap Uni Soviet dalam memberikan bantuan untuk menunjang pembangunan ekonomi Kuba. Kenyataan ini memerlukan perencanaan terpusat untuk mengamankan perekonomian nasionalnya. Keharusan untuk pemusatan perhatian pada segi pertahanan menghadapi ancaman luar memerlukan peningkatan segera pembangunan militer yang tangguh. Ini harus didukung oleh kemampuan ekonomi yang kuat, yang oleh para pengambil kebijakan di Havana harus ditempuh dengan pelaksanaan sentralisasi. Pertimbangan lain yang mempengaruhi hal ini adalah seringnya bencana alam timbul dan merusak sumber-sumber produksi seperti tebu dan tembakau.

Alasan lain untuk menerapkan kontrol terpusat adalah komitmen Revolusi Kuba sendiri untuk melaksanakan redistribusi radikal dalam bidang sosial ekonomi yang menuntut mekanisme kontrol yang terpusat dari Havana. Sangat luasnya birokrasi yang diperlukan tersebut akan menghambat desentralisasi perekonomian yang akan diterapkan. Pengambil keputusan di pemerintahan juga melihat bahwa perencanaan perekonomian negara kecil seperti Kuba tidak menuntut suatu penerapan yang terinci dalam arti bahwa pemerintah pusat sudah cukup untuk merencanakan dan melaksanakan rencana ekonomi yang ada, khususnya dalam tahap awal pertumbuhan. Faktor lain yang akan cenderung mendorong Pemerintah Kuba bertahan dengan sentralisasinya adalah bahwa Partai Komunis yang berkuasa masih menganggap perlu mobilisasi politik untuk mencapai tujuan revolusi. Dekatnya Kuba dengan Uni Soviet dalam kaitan perekonomian juga cenderung mengarahkan pandangan Havana menerapkan dan meniru sistem perencanaan Kremlin.

Langkah-langkah pembaruan perekonomian yang sifatnya eksperimental yang dilaksanakan Castro hingga pertengahan dekade delapan puluhan ini lebih dimaksudkan untuk memperluas mekanisme komersial tanpa harus mengorbankan kontrol terpusat. Sebagai contoh dapat ditunjukkan adanya beberapa usaha untuk memperkenalkan sistem pemberian kredit untuk menggantikan jatah pembiayaan dari pemerintah kepada perusahaan-perusahaan.

Dalam pelaksanaannya pemberian kekuasaan yang besar kepada para pimpinan perusahaan sangat terbatas dan selektif. Hanya pimpinan yang dinilai berhasil mempunyai hak untuk menggunakan sebagian dari keuntungan tahunannya untuk diberikan sebagai bonus kepada karyawan baik secara individual maupun kolektif.

Dalam praktek keuntungan bersih yang diperoleh perusahaan-perusahaan dialokasikan rata-rata 10% untuk pemberian bonus, sekitar 13% untuk bonus istimewa bagi pejabat-pejabat penting perusahaan dan sekitar 77% masuk ke negara.²⁰ Dari persentase pemasukan yang cukup besar ke negara tersebut hanya sebagian kecil dipakai untuk investasi kembali bagi perusahaan-perusahaan tersebut. Usaha untuk peningkatan investasi di perusahaan harus melalui perijinan dan pertimbangan pusat dan besar-kecilnya akan ditentukan oleh persediaan dana sesuai dengan anggaran nasional. Dengan demikian meskipun perusahaan-perusahaan telah mempunyai wewenang kontrol atas sumber-sumber keuangan yang penting untuk redistribusi dan investasi, mereka tidak dapat mewujudkannya secara penuh karena tidak didukung pembaruan di sektor ekonomi yang lain.

Tekanan yang berat atas perekonomian Kuba hingga pertengahan dekade delapan puluhan menimbulkan konsekuensi politik. Bagi Kuba penampilan perekonomian merupakan salah satu alat yang diperlukan elit politik untuk mempertahankan dukungan massa atas garis kebijakan yang dirumuskan maupun legitimasi kekuasaannya. Castro sadar sekali akan hal itu seperti tampak dalam usaha konsolidasi dan perombakan partai dan pejabat-pejabat penting negara itu. Kedudukannya sendiri hampir pasti diserahkan kepada Raul Castro saudaranya. Keputusan Kongres Partai ke-3 memperkenalkan wajah-wajah baru dalam eselon atas pimpinan Partai. Sepertiga dari anggota Komite Sentral yang beranggotakan 146 orang diganti, termasuk tokoh-tokoh di bidang perencanaan perekonomian negara.²¹

Dengan langkah-langkah tersebut mungkin diharapkan sosialisme Kuba dapat diteguhkan. Kritik Castro terhadap masyarakat Kuba yang cenderung menyalahgunakan sistem SDPE untuk mendapatkan keuntungan pribadi dan memperkaya diri serta pencabutan kebijakan perekonomian yang berbau liberal memberi petunjuk bahwa sistem sentralisasi dalam perencanaan dan pelaksanaan perekonomian serta pemerintahan akan kembali dilaksanakan. Tetapi pengalaman dekade enam puluhan akan ikut mempengaruhi tingkat sentralisasi yang diterapkan. Hal ini semua masih belum jelas karena Kongres ke-3 Partai Komunis Kuba belum berhasil menggariskan Rencana Lima Tahunannya untuk paruh kedua dekade ini (1986-1990).

²⁰Gordon White, "Cuban Planning in Mid 1980," *World Development*, Vol. 15 No. 1 (1987): hal. 159.

²¹Brian Latell, "Cuba After Third Party Congress," *Current History* (Desember 1986): hal. 425-428, 437-438.