

# Faktor Domestik dan Internasional sebagai Determinan Keterlambatan Reformasi Ekonomi Kuba di tahun 2011

Windry Nicholas

*Departemen Hubungan Internasional Universitas Airlangga*

## ABSTRAK

Permasalahan dalam penelitian ini adalah berusaha untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan reformasi ekonomi Kuba tahun 2011, dengan konteks “mengapa Kuba baru melakukan reformasi ekonomi pada tahun 2011, sementara negara – negara sosialis lain sudah melakukannya 2 dekade atau lebih.” Permasalahan tersebut kemudian diteliti dengan menggunakan metode empirisisme dengan mengambil pemikiran strategi pengesahan internasional dari Bert Hoffman, variabel domestik dan internasional dalam perubahan kebijakan negara dari Jakob Gustavson, dan *Window of Opportunity* dari Joakim Eidenfalk. Melalui kerangka pemikiran diatas, penelitian ini berargumen bahwa reformasi ekonomi adalah bagian dari agenda strategi pengesahan internasional Kuba dan baru dilakukan pada tahun 2011 karena *window of opportunity* yang baru terbuka pada sekitaran tahun 2011. Terbukanya *window of opportunity* tersebut dipengaruhi oleh faktor – faktor domestik dan internasional. Dengan analisis menggunakan data – data sekunder serta situs – situs berita peneliti menyimpulkan beberapa hal. Pertama, bahwa reformasi ekonomi tahun 2011 merupakan bagian dari agenda dalam strategi defensif pengesahan internasional Kuba era Raul Castro. Kedua, birokrasi, Partai Politik Kuba, dan opini publik merupakan faktor determinan dalam tingkat domestik yang mempengaruhi reformasi ekonomi Kuba. Sementara krisis global tahun 2008, dan inisiatif normalisasi hubungan yang dilakukan oleh Uni Eropa dan Amerika Serikat merupakan faktor determinan dalam dimensi internasional. Ketiga, Raul Castro merupakan *key decision-maker* dalam penelitian ini karena otoritas yang didapatkan ketika menggantikan Fidel sebagai Presiden Kuba. Turunnya Fidel merupakan perubahan kondisi struktural yang dipersepsi oleh Raul Castro sebagai *window of opportunity* untuk melemparkan agenda reformasi ekonomi. Namun, reformasi ekonomi baru dapat dilaksanakan karena hambatan – hambatan yang datang dari birokrasi, PKK, dan bias opini publik.

*Kata Kunci : Reformasi Ekonomi, Raul Castro, Fidel Castro, strategi pengesahan internasional, window of opportunity*

The main problems in this research is to try to explain the decision making process on Cuban economic reform in 2011, with context “why Cuba doing economic reforms in 2011, while the other socialist countries have been doing it for two decades or more.” The problem then analyzed by using empirical method based on the thought of Bert Hoffman's international legitimation strategy, domestic and international variables in the state policy changes of Jakob Gustavson, and Window of Opportunity from Joakim Eidenfalk. Through that framework, this research argues that economic reform is part of Cuba's international legitimation strategy agenda and was only made in 2011 due to a new window of opportunity open in the year 2011. This window of opportunity's influenced by domestic and international factors. Using secondary data as well as news sites as material for this analysis, researchers concluded several things. First, that the 2011 economic reforms are part of the agenda in Raul Castro's Cuban defensive international legitimation strategy. Second, the bureaucracy, the Cuban Political Party, and public opinion are the determinants of the domestic level affecting Cuban economic reform. While the global crisis of 2008, and the

normalization of relations initiatives undertaken by the European Union and the United States is a determinant factor in the international dimension. Thirdly, Raul Castro was the key decision-maker in this study because of the authority he gained while replacing Fidel as President of Cuba. The fall of Fidel was a change in structural conditions perceived by Raul Castro as a window of opportunity to throw the economic reform agenda. However, new economic reforms can be implemented due to the constraints coming from bureaucracy, PKK, and biased of public opinion.

Keywords : *economic reform, Raul Castro, Fidel Castro, international legitimation strategy, window of opportunity*

Setelah kurang lebih 5 dekade Kuba menerapkan sistem sosialisme yang proteksionis sejak revolusi tahun 1959, pada Kongres ke VI Partai Komunis Kuba tahun 2011, Kuba di bawah pemerintahan Raul Castro menetapkan reformasi ekonomi Kuba yang di susun dalam *Lineamientos* (Peters 2012, 1-8). *Lineamientos* atau Pedoman Kebijakan Ekonomi dan Sosial Kuba merupakan model pengembangan ekonomi Kuba yang berisikan 313 langkah kebijakan terkait ekonomi dan sosial. Ketika Kuba melakukan reformasi ekonomi berarti terjadi perubahan secara fundamental dalam sistem perekonomian Kuba, atau dengan kata lain dari sistem ekonomi terpusat menjadi sistem ekonomi berbasis pasar. Dalam *Lineamientos*, Kongres PKK menyatakan :

*“The Party’s economic policy will follow the principle that only socialism is capable of overcoming every difficulty and preserve the achievements attained by the Revolution. The updating of the economic model shall be governed by planning, which will take into account the market trends.”*

Berdasarkan garis besar *Lineamientos*, tujuan dari reformasi bukan lah mengubah model ekonomi secara substansial akan tetapi untuk memperbarui, dengan tetap mempertahankan posisi sistem perencanaan terpusat dan properti milik negara diatas pasar dan hak kepemilikan pribadi (Optenhögel & Pronold 2012). Dengan konsep reformasi yang diusung Kuba, maka ekspansi pasar dan hak kepemilikan pribadi diperbolehkan akan tetapi dalam konteks ekonomi yang lebih luas tetap dikendalikan dan ditentukan oleh perencanaan negara dan agensi – agensi milik negara. Kuba melakukan reformasi dengan tujuan untuk transformasi ekonomi Kuba yang memberi akses kepada masyarakat Kuba pada berbagai macam bentuk kepemilikan properti sebagai alat untuk kompetisi dan kerjasama, memperluas cakupan transaksi ekonomi yang legal bagi masyarakat untuk menciptakan pasar baru dan kewirausahaan. Langkah – langkah dalam *Lineamientos* merupakan persiapan Kuba dalam integrasi ke dalam pasar global. Secara umum, reformasi ekonomi Kuba memiliki 6 tujuan (Grabendorff 2014, 2), yaitu; rasionalisasi birokrasi; privatisasi; meningkatkan pendapatan negara melalui pajak dari wiraswasta; menarik investasi dan teknologi asing; memperkuat mata uang dengan konvergensi sistem dua mata uang; dan meningkatkan kesejahteraan umum.

Reformasi ekonomi Kuba menjadi menarik karena Kuba baru menerapkan reformasi ekonomi setelah kurang lebih 2 dekade pasca runtuhnya Uni Soviet. Sementara jika dikomparasikan dengan negara – negara sosialis lain maka Kuba tertinggal hingga lebih dari 2 dekade dalam proses transisi yang serupa. Negara – negara sosialis selain Kuba yang telah lebih dulu melakukan reformasi antara lain adalah negara – negara “Central & East Europe” (CEE) yaitu Republik Ceko, Slovakia, Hungaria, Polandia, dan Slovenia; kemudian negara – negara Asia seperti Tiongkok dan Vietnam; kemudian di kawasan Amerika Latin seperti Kosta Rika.

Sejak tahun 1989 negara – negara CEE sudah mengalami masa transisi yang signifikan jika dibandingkan sejak komunisme berkuasa. Setiap negara CEE mengambil jalur berbeda dalam rangka integrasi global dan hasil hingga tahun 2007, negara - negara CEE telah

bergabung dengan Uni Eropa (Cernat 2006, 1-3). Sistem ekonomi komunisme yang tidak lagi relevan di era globalisasi menyebabkan pada tahun 1989 negara – negara CEE menciptakan lingkungan yang tepat untuk investasi asing, kompetitif, dan mampu mengakomodasi preferensi investor – investor asing (Marsh 2012). Tiongkok pada tahun 1976, setelah Den Xiaoping menggantikan Mao Zedong, mengalami transisi yang jauh dari isolasionisme era Mao. Setelah menjalin hubungan diplomatik dengan AS pada tahun 1979, Den Xiaoping secara aktif menerapkan kebijakan – kebijakan yang semakin mengintegrasikan Tiongkok ke dalam ekonomi global (Pursiainen 2012). Pada awal tahun 1980an puluhan ribu siswa Tiongkok diizinkan untuk melanjutkan studi ke Barat. Kemudian dalam Kongres ke XII Partai Komunis Tiongkok pada September 1982, Den Xiaoping mendeklarasikan tugas utama Partai untuk dekade ke depan adalah mengintensifikan modernisasi sistem sosialis dengan rekonstruksi ekonomi secara mendasar.

Vietnam sudah merilis kebijakan terkait reformasi ekonomi sejak Kongres Nasional ke VI Partai Komunis Vietnam pada Desember 1986 yang dirangkum dalam *doi moi* (renovasi). *Doi moi* dilatarbelakangi oleh semakin regang nya hubungan antara Vietnam dengan Uni Soviet. Sejak awal tahun 1980an Uni Soviet sudah menghentikan pendanaan untuk beberapa proyek di Vietnam. *Doi moi* merupakan realisasi dari keinginan Vietnam untuk melepaskan ketergantungan terhadap negara – negara sosialis yang disatu sisi tidak mampu lagi menyokong perekonomian Vietnam (Szalontai 2008). Kosta Rika melakukan reformasi ekonomi sejak tahun 1980an, reformasi ekonomi Kosta Rika merupakan solusi atas krisis ekonomi Amerika Latin yang dimulai tahun 1970an. Tahun 1982 Kosta Rika menerapkan kebijakan – kebijakan untuk menstabilkan perekonomiannya, kemudian tahun 1984 Kosta Rika mengadopsi model perekonomian berbasis pada ekspor (Sohn 2013). Model ekonomi Kosta Rika tahun 1984 termasuk di dalamnya adalah kebijakan yang mendukung masuknya modal asing dan liberalisasi perdagangan. Pada tahun 2007 Kosta Rika mencapai 5,1% pertumbuhan pendapatan perkapita masyarakat, tertinggi ke dua di kawasan Amerika Latin.

Gelombang transisi negara – negara post-komunis merupakan fenomena yang bagi mayoritas peneliti neoliberal sebagai pertanda kejatuhan rezim komunisme. Post-komunis pada tahun 1989 ditandai dengan peristiwa jatuhnya Uni Soviet. Secara umum transisi post-komunis dapat difinisikan sebagai transformasi negara komunis menjadi negara liberal dengan karakteristik pasar bebas dan demokrasi. Kuzio (2012, 168-177) dalam penelitiannya mengatakan bahwa terdapat empat faktor dalam transisi negara post-komunis yaitu marketisasi, demokratisasi, *state building*, dan *nation building*. Kemudian Kuzio membagi tipe – tipe transisi pada negara post-komunis berdasarkan faktor – faktor yang berpengaruh dalam transisi negara tersebut. Pertama adalah *double transition*, atau yang disebut sebagai *post authoritarian*. *Post authoritarian* dalam masa transisinya cenderung hanya melakukan transisi melalui marketisasi dan demokratisasi. Menurut penulis, Kuba merupakan contoh negara *post authoritarian*, karena dalam *Lineamientos* yang menjadi sorotan adalah perubahan dalam bidang ekonomi dan sedikit tentang perubahan dalam bidang politik. Selain berdasarkan pemikiran Kuzio, penggolongan Kuba sebagai negara *post authoritarian* juga meminjam pemikiran Max Weber (Adair-Toteff 2005; Rigby 1982) yaitu karakteristik dari negara otoritarian adalah kehadiran *charismatic leader*. Dalam kasus Kuba, Fidel Castro adalah pemimpin karismatik dalam rezim otoritarian karismatik Kuba. Hoffman (2015) menjelaskan bahwa transisi *post authoritarian* Kuba terjadi ketika Fidel Castro menyerahkan kepemimpinan Kuba kepada Raul Castro, dari rezim karismatik otoritarian menjadi rezim institusional otoritarian. Menurut Hoffman (2015), dalam rezim otoritarian terdapat 3 pilar penting dalam menjalankan negara yaitu, represi, kooptasi, dan legitimasi. Permasalahan yang terjadi dalam negara otoritarian seperti Kuba dalam melakukan transisi – reformasi ekonomi atau politik – adalah isu legitimasi. Dalam sejarah, negara dengan rezim otoritarian dibentuk melalui revolusi untuk mencapai independensi dan melawan segala bentuk kolonialisme dan neokolonialisme. Ketika terjadi marketisasi atau demokratisasi dalam rezim otoritarian, terjadi ketidakstabilan legitimasi rezim oleh masyarakat yang dapat berdampak pada gagal nya proses transisi. Oleh karena itu seperti

yang dikatakan Berger & Luckman (1967) negara otoritarian membutuhkan *legitimation* (pengesahan) untuk mendapatkan *legitimacy* (legitimasi) dalam transisi post-komunis.

Dalam model rezim otoritarian yang stabil, legitimasi menjadi satu dari tiga pilar utama dalam kepemimpinan otoritarian, yang fungsinya antara lain ada menjamin persetujuan aktif, kepatuhan pasif, dan toleransi dalam masyarakat (Merkel et al. 2016, 4-5). Mayoritas literatur tentang legitimasi fokus pada *nation-state* dan arena domestiknya. Kemudian ketika konsep legitimasi dibawa ke ranah internasional, biasanya digunakan untuk menunjukkan legitimasi rezim sebagai aktor dalam politik internasional.

Sementara konsep *legitimation*/pengesahan menekankan pada proses mencari legitimasi tersebut, dinamika, wacana dan strategi – strategi yang digunakan oleh aktor untuk mendapatkan dan mempertahankan legitimasi. Premis utama studi tentang pengesahan rezim dimana untuk mendapatkan legitimasi dalam ranah domestik, rezim non-demokratik juga dapat mencari pengesahan dari dunia internasional melalui tindakan atau dengan cara atau dengan mengacu pada dunia internasional (Bueno de Mesquita et al. 2003, 52). Premis inilah yang kemudian disebut oleh Hoffman sebagai strategi pengesahan internasional. Hoffman kemudian membagi strategi pengesahan internasional menjadi dua yaitu strategi ekspansif dan defensif (Hoffman 2015). Strategi pengesahan internasional yang ekspansif menggunakan berbagai cara untuk menciptakan legitimasi domestik melalui atau dari ranah internasional. Cara – cara yang digunakan antara lain adalah protagonisme pemimpin negara dalam politik regional ataupun global, penyebaran *soft power*, pengembangan afinitas agama atau etnis, atau daya tarik ideologi yang menjangkau lebih dari batasan negara. Sementara strategi pengesahan internasional yang defensif terpusat pada tuntutan dan pertahanan kedaulatan nasional atas gangguan dari aktor – aktor eksternal. Kemampuan rezim dalam mempertahankan kedaulatan nasional dari agresi membantu rezim untuk memperoleh dukungan dari ranah domestik.

Dalam studi perubahan kebijakan, salah satu faktor penting dalam perubahan kebijakan adalah sumber - sumber yang melatarbelakangi perubahan kebijakan. Gustavsson mengkategorisasikan sumber - sumber yang mempengaruhi perubahan kebijakan menjadi dua faktor (Gustavsson 1998,23). Pertama adalah faktor domestik, faktor domestik berperan penting dalam mempengaruhi dan menekan pemerintah untuk melakukan perubahan kebijakan luar negeri. Pengambil keputusan harus mempertimbangkan faktor domestik dalam kebijakan luar negeri. Setidaknya ada lima sumber domestik dalam perubahan kebijakan luar negeri. Pertama adalah birokrasi, secara tradisional birokrasi dipandang sebagai aktor yang menolak perubahan dan hanya bergerak ketika mendapat dorongan dan paksaan. Namun, menurut Gustavsson dalam beberapa kasus, birokrasi menjadi faktor penentu dalam terjadinya perubahan kebijakan sehingga birokrasi merupakan salah satu faktor penting dalam perubahan kebijakan. Kedua adalah opini publik, opini publik merupakan sumber penting perubahan kebijakan karena pemerintah membutuhkan *voters* untuk terpilih kembali dan untuk menjalankan kebijakan. Ketika publik tidak puas dengan kebijakan pemerintah, maka penolakan dapat terjadi dalam berbagai macam tindakan, seperti demonstrasi. Oleh karena itu, opini publik menjadi pertimbangan penting bagi pembuat keputusan, pemerintah sebisa mungkin membatasi munculnya oposisi. Ketiga adalah media massa, peran media dalam perubahan kebijakan adalah sebagai penghubung antara pemerintah dengan masyarakat. Media dapat berperan sebagai faktor penting dalam *agenda setting* pemerintah, yaitu untuk membentuk opini publik dan menyalurkan informasi dari pemerintah kepada masyarakat. Media juga dapat berperan sebagai forum bagi aktor tertentu untuk mengajukan kebijakan tertentu. Keempat adalah kelompok kepentingan, kelompok kepentingan dapat mempengaruhi kebijakan dengan cara mengalihkan perhatian *voters* kepada satu isu tertentu. Pengalihan isu ini kemudian mau tidak mau harus ditanggapi secara serius oleh pembuat kebijakan, karena isu yang dibawa kelompok kepentingan telah menjadi perhatian publik. Kelima adalah partai politik, partai politik memiliki pengaruh dalam parlemen sehingga dukungan dari partai politik dibutuhkan untuk melanjutkan atau merubah kebijakan tertentu.

Kemudian adalah faktor internasional. Dunia internasional saat ini merupakan sistem yang kompleks yang terdiri atas negara – negara, institusi, dan aktor – aktor non-state, yang berinteraksi satu sama lain dalam tingkatan yang berbeda – beda. Selain aktor – aktor yang berperan, faktor – faktor yang berasal dari *power*, *norms*, dan institusi juga menjadi pertimbangan penting. Faktor internasional dalam perubahan kebijakan luar negeri kemudian terbagi menjadi empat sumber yang melatarbelakangi perubahan kebijakan. Pertama adalah faktor – faktor global, faktor global mengacu pada perubahan yang terjadi dalam sistem politik internasional yang berdampak secara global dan kemudian mempengaruhi negara – negara dalam proses penyusunan kebijakan luar negeri. Kedua adalah faktor – faktor regional, fokus pada peristiwa atau aktor – aktor yang berpengaruh secara regional tapi tidak berdampak ke dunia internasional. Sebagai contoh adalah ASEAN, norma – norma yang berlaku dalam ASEAN, sedikit banyak turut mempengaruhi pengambil keputusan di kawasan Asia Tenggara dalam merumuskan kebijakannya. Ketiga adalah hubungan bilateral, hubungan antar negara dalam kerangka kerjasama bilateral juga dapat mempengaruhi kebijakan. Satu negara dapat mempengaruhi kebijakan negara lain melalui hubungan sebagai aliansi, perdagangan, atau melalui ancaman militer dan ekonomi untuk memaksa negara lain mengadopsi kebijakan tertentu. Keempat dan yang terakhir adalah aktor *non-state*, peran aktor – aktor transnasional dalam era global tidak dapat dibantah lagi. Aktor – aktor transnasional seperti jaringan kriminal, jaringan teroris, korporasi, organisasi HAM, dan lain – lain juga dapat mempengaruhi kebijakan negara. Aktor *non-state* memiliki pengaruh dan *power* dalam isu tertentu, sehingga pembuat keputusan dalam isu tertentu ikut terpengaruh oleh aktor transnasional.

Menurut penulis, kerangka pemikiran di atas sudah mampu menjelaskan secara komprehensif alasan Kuba dalam melakukan reformasi ekonomi tahun 2011. Namun, permasalahan keterlambatan transisi post-komunis Kuba ketika dibandingkan dengan negara – negara post-komunis lain masih belum terjelaskan. Maka dari itu untuk melengkapi kerangka pemikiran di atas, penulis menambahkan pemikiran Eidenfalk tentang “*Window of Opportunity*” (Eidenfalk 2009, 46). Menurut Eidenfalk, langkah pertama dalam analisa perubahan kebijakan luar negeri adalah mengidentifikasi sumber – sumber yang mempengaruhi perubahan kebijakan. Langkah selanjutnya adalah sumber – sumber tersebut harus melalui *window of opportunity* untuk kemudian sampai pada proses pengambilan keputusan. Pembuat keputusan merupakan aktor utama dalam *window of opportunity*. Persepsi menjadi istilah penting dalam teori ini yang didefinisikan oleh Hermann sebagai konsep yang menggambarkan konstruksi realita dimana setiap individu menciptakan kebijakan. Selain persepsi pembuat keputusan, kondisi struktural juga menjadi kunci penting dalam perubahan kebijakan. Kondisi struktural harus dipersepsikan dan ditindaklanjuti oleh pembuat keputusan untuk merubah kebijakan. Berarti kondisi struktural tidak akan berpengaruh pada perubahan kebijakan tanpa persepsi dan intensi dari pembuat keputusan. Hal krusial dalam pengambilan keputusan adalah bagaimana pembuat kebijakan mempersepsikan keuntungan antara kebijakan yang ada saat ini dengan perubahan kebijakan terkait kondisi struktural.

Kemudian bagian yang tidak terpisahkan dari *window of opportunity* adalah *policy window*. *Policy window* adalah kondisi dimana kesempatan untuk agenda pembuat keputusan hadir dengan sendirinya. Dalam *window of opportunity*, pembuat keputusan mempersepsikan *policy window*, baik melalui tekanan atau pengaruh dari sumber – sumber perubahan kebijakan, atau secara sadar melihat kesempatan untuk mendorong agenda kebijakan melalui *policy window*. Dengan kata lain proses pengambilan keputusan dapat dimulai melalui sumber – sumber perubahan kebijakan atau dari pembuat keputusan sendiri. Terdapat dua skenario yang dapat terjadi dalam perubahan kebijakan. Pertama dimulai dari perubahan dalam kondisi struktural yang berdampak pada paksaan atau pengaruh dari sumber – sumber perubahan kebijakan yang kemudian dipersepsikan oleh pembuat keputusan dalam proses pembuatan kebijakan yang dapat menjadi perubahan kebijakan. Skenario kedua dimulai ketika pembuat keputusan memiliki agenda tersendiri, yang kemudian menunggu kesempatan hadir dengan sendirinya dalam kondisi struktural.

*Window of opportunity* ini kemudian dipersepsikan dan ditindaklanjuti perbuat keputusan, menggunakan kesempatan yang ada untuk mendorong agenda pembuat keputusan, yang kemudian menghasilkan perubahan kebijakan.

Terdapat 2 aktor kunci dalam proses pembuatan kebijakan Kuba, yaitu Raul Castro dan Partai Komunis Kuba. Sejak dipilih secara resmi menjadi presiden Kuba pada tahun 2008, berdasarkan konstitusi Kuba maka Raul menjadi pimpinan *Council of State*. *Council of State* adalah institusi yang menggantikan fungsi NAPP, ketika NAPP tidak sedang dalam masa pertemuan – 2 tahun sekali. Selain sebagai presiden dan pimpinan Dewan Negara, Raul juga menjabat sebagai pimpinan *Council of Minister, Fuerzas Armadas Revolucionarias* atau angkatan bersenjata Kuba (FAR), dan *People's Supreme Court*. Sehingga, Raul Castro memiliki pengaruh yang kuat dalam konstitusi Kuba, sebagai representatif, legislatif, eksekutif, maupun yudikatif (Mujal Leon 2011, 155).

Namun, dalam proses pembuatan kebijakan Kuba, PKK memiliki *power* yang lebih besar dari institusi – institusi pemerintah. Kekuatan PKK disebabkan oleh sistem satu partai Kuba yang dampaknya disetiap lini institusi pemerintahan selalu diduduki oleh anggota PKK. Setelah menggantikan Fidel, Raul baru mendapatkan jabatan sebagai Sekretaris Pertama PKK – jabatan tertinggi dalam struktur PKK – pada tahun 2011 dalam kongres ke VI PKK, karena Fidel menolak untuk menduduki posisi yang sama. Kongres nasional PKK sangat penting dalam Kuba, karena meskipun jarang dilakukan (Kongres ke V PKK dilaksanakan pada tahun 1997), namun kongres nasional PKK menentukan arah kebijakan dalam maupun luar negeri Kuba untuk beberapa tahun ke depan. Dalam kasus ini, Raul berperan sebagai inisiator yang menyuarakan pentingnya reformasi ekonomi. Kemudian, PKK yang menyetujui proposal reformasi ekonomi tahun 2011.

Strategi pengesahan internasional pada masa Fidel Castro menggunakan strategi defensif maupun ekspansif. Strategi defensif dengan menggunakan wacana nasionalisme bahwa pejuang revolusionaris adalah pelindung warga dari kolonialisme dan neokolonialisme. Kemudian strategi ekspansif dengan menggunakan imej Fidel sebagai sosok karismatik yang menjadi pahlawan anti-imperialisme global serta penyebaran *soft power* melalui *medical diplomacy* dan *sport diplomacy*. Kontrak sosial antara pemerintah dengan masyarakat Kuba pada masa Fidel adalah pertukaran antara legitimasi rezim dengan insentif moral berupa pencapaian - pencapaian ditingkat internasional. Pencapaian Kuba di bidang edukasi, kesehatan, serta jaminan sosial mendapatkan pengesahan atau validasi dari dunia internasional, kemudian di tingkat domestik pengesahan ini menjadi legitimasi bagi rezim sosialisme Kuba. Namun, pencapaian – pencapaian ini tidak dibarengi dengan pencapaian di bidang ekonomi. Secara sederhana, masyarakat menggantungkan diri pada subsidi dari negara, negara menggantungkan diri pada subsidi dari negara aliansi. Uni Soviet menjadi donatur utama Kuba yang membeli gula Kuba dengan harga di atas pasar internasional dan memberikan minyak bumi dengan harga jauh dibawah pasar internasional. Kemudian ketika Uni Soviet runtuh, Kuba kehilangan sumber pendapatan utamanya, dan dimulailah krisis ekonomi Kuba. Tahun 1993, Fidel Castro menjalankan beberapa kebijakan pragmatis dengan membuka lahan investasi asing, pengesahan dolar amerika, serta membuka industri pariwisata. Namun pada tahun 2004, dalam tren perekonomian yang positif, Fidel menolak untuk melanjutkan kebijakan – kebijakan ini dengan alasan terdapat ancaman terhadap idealisme sosialis yang digunakan selama ini (Mesa-Lago & Perez-Lopez 2013, 19-20). Terdapat indikasi bahwa munculnya Venezuela pada tahun 1999 sebagai aliansi yang menggantikan peran Uni Soviet, mengembalikan Kuba kepada kebijakan – kebijakan yang idealis.

Kuba pada era Raul Castro diwarnai dengan ketidakstabilan ranah domestik yang merupakan hasil kepemimpinan karismatik Fidel Castro selama kurang lebih 5 dekade. Krisis ekonomi warisan *special period* merupakan salah satu yang paling mempengaruhi kehidupan sehari – hari masyarakat Kuba. Strategi pengesahan internasional yang digunakan Fidel sudah tidak relevan lagi pada masa Raul. Karena, meskipun secara politik, sosok karismatik Fidel masih berpengaruh dalam masyarakat, namun secara ekonomi

masyarakat menginginkan pencapaian ekonomi untuk meningkatkan taraf hidup. Kebanggaan masa lalu juga hanya tersisa pada generasi masyarakat yang merasakan kejayaan revolusi Kuba. Sementara, masyarakat yang berusia 30 tahun ke bawah, sebagian besar hidupnya terikat dengan *special period*. Terbukti dengan maraknya pasar gelap dan banyaknya jumlah anak muda yang telah menyelesaikan pendidikan tinggi yang melakukan emigrasi ke negara Amerika atau Eropa atau malah bekerja di industri pariwisata untuk mendapatkan dolar AS.

Perlahan tapi pasti, kontrak sosial yang dulu ditawarkan Fidel semakin terkikis oleh kebutuhan masyarakat Kuba untuk meningkatkan taraf hidup. Oleh karena itu Raul kemudian berorientasi pada kebijakan – kebijakan pragmatis. Raul harus mengubah akumulasi modal simbolis pada era Fidel menjadi modal material. Mengubah kontrak sosial yang dulunya berdasar pada insentif moral menjadi akses ke pencapaian ekonomi. Strategi pengesahan internasional pada era Raul kembali ke strategi defensif, dengan 3 alasan. Pertama, protagonisme pemimpin negara sudah tidak dapat dilakukan, karena Raul bukanlah tokoh karismatik dan provokatif seperti Fidel. Terbukti dengan Fidel yang jarang tampil di publik serta kunjungan luar negeri yang sangat sedikit. Kedua, penyebaran *soft power* seperti pada masa Fidel juga mustahil dilakukan, karena ekonomi Kuba sedang dalam kondisi buruk. Ketiga, ketika negara – negara sosialis lain telah membuka diri kepada pasar global dan berlomba – lomba mengumpulkan kapital, daya tarik ideologi menjadi tidak relevan.

Oleh karena strategi ekspansif sudah tidak dapat dilakukan, maka Raul kembali ke posisi defensif. Secara garis besar, wacana nasionalisme masih digunakan, dimana perlawanan terhadap embargo AS masih dilakukan, serta segala perbedaan pendapat tentang sistem politik Kuba masih dianggap sebagai tindakan kriminal. Era kepemimpinan Raul diwarnai dengan partisipasi publik dalam perdebatan tentang kebijakan ekonomi negara, namun segala pendapat tentang sistem politik Kuba selalu dihindari. Kemudian, Raul memiliki urgensi untuk memperbaharui kontrak sosial yang lama. Memberikan akses kepada pencapaian ekonomi untuk meningkatkan taraf hidup merupakan kontrak sosial baru pemerintah kepada masyarakat Kuba. Reformasi ekonomi merupakan agenda Raul sejak menjabat menjadi presiden Kuba. Melalui reformasi ekonomi Raul memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk masuk ke sektor – sektor privat, yang sekaligus meringankan beban negara. Dalam dimensi internasional, reformasi ekonomi menimbulkan spekulasi bahwa reformasi ekonomi akan diikuti dengan reformasi politik. Terbukti pada kongres ke VI PKK, proposal kebijakan yang dibahas adalah terkait reformasi ekonomi dan reformasi politik, meskipun pembahasan tentang reformasi politik hanya 10% dari proposal yang diajukan (Pujol 2011 ,5).

Reformasi ekonomi Kuba sebagai bagian dari agenda Raul dan PKK dalam strategi defensif pengesahan internasional memang baru diimplementasikan pada tahun 2011. Penulis berasumsi bahwa, *window of opportunity* bagi pembuat kebijakan Kuba untuk melemparkan agenda reformasi ekonomi baru terbuka disekitaran tahun 2011. Faktor – faktor yang terbuka nya *window of opportunity* kemudian dapat dianalisa lebih dalam dari pengaruh domestik maupun internasional.

Dalam studi perubahan kebijakan, sumber – sumber perubahan kebijakan merupakan langkah awal dan penting dalam menganalisa perubahan kebijakan. Kemudian Eidenfalk menambahkan bahwa perubahan kebijakan tidak akan terjadi apabila sumber – sumber perubahan tersebut tidak melalui *window of opportunity* kemudian masuk dalam proses pengambilan keputusan. Kemudian yang lebih penting adalah, bagaimana pengambil kebijakan mepersepsikan *window of opportunity* tersebut sebagai momentum yang tepat untuk melempar agenda nya. Dalam kasus Kuba faktor yang paling mendorong dan menekan perubahan kebijakan adalah Raul Castro sebagai birokrat dan opini publik di tingkat domestik, kemudian krisis global tahun 2008 menjadi faktor dominan dalam dimensi internasional. Krisis ekonomi berkepanjangan menjadi tema utama dalam opini publik saat itu.

Raul Castro dan kelompok reformis nya merupakan inisiator utama dalam mendorong terjadinya reformasi ekonomi Kuba. Sejak tahun 1997, dalam kongres ke V PKK, Raul sudah mengajukan proposal perubahan sistem perekonomian Kuba yang lebih terbuka, namun proposal tersebut ditolak karena mayoritas *Poliburo* pada saat itu adalah orang – orang Fidel yang sangat idealis (Mujal-Leon 2011, 162). Kemudian ada indikasi bahwa reformasi ekonomi merupakan peluang bagi Raul untuk memonopoli perekonomian Kuba. Berbeda dengan Fidel, Raul memiliki kedekatan dengan kaum teknokrat Kuba dan kaum militer FAR. Pada tahun 1980an, beberapa anggota FAR dikirim untuk melakukan studi – studi terkait manajemen perekonomian ke luar negeri. Raul merupakan Jenderal tertinggi FAR sebelum menjadi Presiden Kuba. FAR sebagai institusi terkuat selain parlemen dan PKK adalah penguasa 60% perekonomian Kuba. Asumsi ini diperkuat dengan masuknya kaum – kaum teknokrat militer dalam jabatan – jabatan strategis pemerintahan pada masa pemerintahan Raul.

Kemudian opini publik juga berpengaruh dalam mendorong perubahan kebijakan tersebut, karena keterkaitan langsung antara publik dengan legitimasi rezim. Upah yang rendah serta biaya hidup yang tinggi menjadi keluhan utama masyarakat Kuba. Krisis ekonomi yang berlangsung sejak *special period* kemudian bencana badai yang selama 1 dekade terakhir telah terjadi kurang lebih 10 kali semakin memperparah kondisi. Dalam debat nasional terkait perekonomian negara yang diinisiasi oleh Raul mengkonfirmasi keinginan masyarakat tersebut. Kemudian menurut survey IRI tahun 2008 dan tahun 2009 lebih dari 80% penduduk Kuba menginginkan perubahan dalam sistem ekonomi Kuba. Opini publik ini menjadi faktor penting karena secara langsung mempengaruhi legitimasi rezim sosialis Kuba. Opini publik yang demikian dapat menimbulkan ketidakstabilan politik, yang beresiko mengundang intervensi asing yang selama ini mengawasi Kuba.

Dalam dimensi internasional, faktor global menjadi determinan perubahan kebijakan Kuba. Krisis ekonomi global tahun 2008 menjadi pukulan telak bagi pemerintah Kuba. Krisis ekonomi global merupakan titik terendah perekonomian Kuba, yang bahkan dianggap sebagai *special period* ke 2 (Cordovi & Perez 2014, 12). Peristiwa ini menjadi justifikasi kuat bagi rezim untuk melakukan perubahan, karena ketergantungan pada Venezuela tidak dapat membantu banyak dalam kondisi yang demikian.

Penulis berargumen bahwa *window of opportunity* terbuka sejak tahun 2008, pada saat Fidel Castro turun dan digantikan oleh Raul secara resmi. Namun, momentum untuk melempar agenda pembuat keputusan baru dilakukan pada tahun 2011 dikarenakan beberapa faktor yang menghalangi. Faktor pertama adalah banyaknya oposisi dalam penerapan reformasi ekonomi Kuba. Oposisi ini berasal dari birokrasi Kuba yang selama ini selalu loyal terhadap Fidel. Reformasi ekonomi merupakan kebijakan yang sangat kontra dengan idelaisme Fidel yang percaya bahwa kapitalisme dan liberalisme akan membawa kehancuran pada revolusi Kuba yang telah diperjuangkan selama kurang lebih 5 dekade terakhir. Sebelum melempar agenda reformasi ekonomi, Raul Castro harus menggantikan oposisi – oposisi dalam birokrasi yang kontra terhadap reformasi ekonomi dengan orang – orang yang berasal dari kaum teknokrat-militer. Karena, meskipun Raul memegang kendali sebagai eksekutif, legislatif, dan yudikatif sekaligus, keputusan dalam kongres PKK adalah yang paling mutlak. Sehingga sebelum melempar agenda reformasi ekonomi, Raul harus menggantikan oposisi – oposisi dalam birokrasi tersebut.

Kedua, Raul membutuhkan waktu untuk membangun wacana masyarakat tentang penting nya reformasi ekonomi. Dilema yang dihadapi Raul pada saat memimpin adalah mempromosikan reformasi ekonomi tanpa menjatuhkan wacana nasionalisme Kuba yang sangat kental dengan ideologi sosialisme dan sosok karismatik Fidel. Meskipun opini publik pada saat itu sangat pro terhadap perubahan dalam sistem ekonomi, namun ada ketakutan pada berkembangnya perdebatan hingga ke sistem politik Kuba. Raul dalam pembentukan wacana melalui media – media Kuba dan pidato – pidato publik menggunakan istilah – istilah yang menjustifikasi bahwa sosialisme dan reformasi ekonomi dapat berjalan bersamaan (Mujal-Leon, 2011, 165). Contohnya adalah Raul tidak menggunakan terminologi



'transisi' ekonomi namun 'memperbaharui ekonomi sosialis', selain itu dalam pidato – pidato nya Raul juga menyerang egalitarianisme dalam sistem ekonomi Kuba yang justru bertentangan dengan sosialisme (Hoffman 2015).

Ketiga, peluang muncul nya pasar – pasar internasional bagi Kuba. Kendala terakhir adalah masih sedikit nya tempat Kuba dalam pasar internasional, sehingga apabila Kuba melakukan reformasi ekonomi, hanya akan meningkatkan sektor impor tanpa peningkatan di sektor ekspor. Selain itu, embargo Amerika Serikat serta sanksi dari Uni Eropa atas kasus pelanggaran HAM Kuba semakin mempersempit kesempatan Kuba. Peluang ini baru muncul ketika Obama naik menjadi presiden AS, dan UE membuka dialog untuk kerjasama dan pengangkatan sanksi Kuba. Naik nya Obama merupakan kabar baik bagi Raul, karena Obama menggunakan orientasi yang berbeda dalam menghadapi Kuba. Tahun 2009, pada tahun pertama menjabat, Obama menarik berapa larangan terhadap Kuba meskipun tidak dapat menarik embargo sepenuhnya. Kemudian UE merupakan partner dagang sekaligus investor penting bagi Kuba, UE menempati posisi 3 teratas dalam jumlah investasi dan perdagangan di Kuba.

Berdasarkan faktor – faktor yang mendorong serta menghalangi di atas, maka Raul baru dapat melempar agenda nya pada tahun 2011 pada saat kongres PKK ke VI meskipun *window of opportunity* sudah terbuka sejak tahun 2008. Hal ini dilakukan untuk mengeliminasi oposisi – oposisi yang mengancam untuk membalikan proses reformasi tersebut. Kemudian naiknya Obama serta inisiatif UE untuk berdialog dengan Kuba membuka sedikit batasan – batasan yang menghalangi Kuba untuk melakukan ekspansi pasar yang lebih luas.

## Daftar Pustaka

- Adair-Totef, Christopher, 2005. "Max Weber's Charisma," *Journal of Classical Sociology* 5, No. 2.
- Bueno de Mesquita, Bruno, et al., 2003. *The Logic of Political Survival*. MA: MIT Press.
- Cernat, Lucian, 2006. "Europeanization." *Varieties of Capitalism, and Economic Performance in Central and Eastern Europe*. NY: Palgrave Macmillan.
- Cordovi, Juan Triana & Ricardo Torres Perez, 2004. "Policies for Economic Growth: Cuba's New Era," dalam Feinber, Richard E., & Ted Piccone (ed.), 2014. *Cuba's Economic Change in Comparative Perspective*. Washington DC: Brooking Institute.
- Eidenfalk, Joakim, 2009. *A Window of Opportunity? Australian Foreign Policy Change Towards East Timor 1998-99 and Solomon Islands 2003*. New South Wales: Univesity of Wollongong Press.
- Grabendorff, Wolf, 2014. *Cuba: Reforming the Economy and Opening Society*. Oslo : NOREF Press.
- Gustavsson, Jakob, 1998. *The Politics of Foreign Policy Change: Explaining the Swedish Reorientation on EC Membership*. Lund: Lund University Press.
- Hoffman, Bert, 2015. "The International Dimension of Authoritarian Regime Legitimation: Insights From the Cuban Case", *Journal of International Relations and Development* 18.
- Kuzio, Taraz, 2001. "Transition in Post-Communist States: Triple or Quadruple?" *Politics* 21, Iss. 3.

- Merkel, Wolfgang, et al., 2016. "Why Do Dictatorships Survive?" dalam Saliba, Ilyas (ed.), 2016. *The Influence of Diffusing Protest on Perceptions Amongst Authoritarian Regime Elites During Critical Junctures*.
- Mesa-Lago, Carmelo & Jorge Perez-Lopez, 2013. "Cuba's Economic and Social Development, 1959-2012." *Cuba Under Raul Castro: Assessing the Reforms*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers.
- Mujal-Leon, Eusebio, 2011. "Survival, Adaptation and Uncertainty: The Case of Cuba." *Journal of International Affairs* 65, No.1.
- Peter, Philip, 2012. *A Viewer's Guide to Cuba's Economic Reform*. Virginia, Lexington Institute Press.
- Pujol, Joaquin P., 2011. "Main Problems Faced by the Cuban Economy and What The Government is Doing to Try to Solve Them." *Cuba in Transition* 21. Miami: ASCE Cuba.
- Pursiainen, Christer, 2012. "A Short History of Catching Up." *At the Crossroads of Post-Communist Modernisation: Russia and China in Comparative Perspective*. NY: Palgrave Macmillan.
- Rigby, Thomas H., 1982. "Introduction: Political Legitimacy, Weber and Communist Mono-organisational Systems," dalam Rigby, Thomas H., & Ferenc Fehér (eds.). *Political Legitimation in Communist States*. NY: St. Martin's Press, 1982
- Szalontai, Balázs, 2008. "The Diplomacy of Economic Reform in Vietnam: The Genesis of Doi Moi, 1986-1989." *Journal of Asiatic Studies* 51.
- Marsh, Billy, 2012. "The Legacy of Communism in CEE", [online] *E-International Relations Student*. <http://www.e-ir.info/2012/05/23/the-legacy-of-communism-in-cee/> (diakses pada 18 Maret 2017).
- Communist Party of Cuba, Resolution on the Guidelines of the Economic and Social Policy of The Party and the Revolution, 6th Cong., 2011. [online] dalam <http://www.cuba.cu/gobierno/documentos/2011/ing/1160711i.html> (diakses pada 15 Maret 2017).
- The Constitution of the Republic of Cuba 1976, as Amended to 2002.