

# The Pattern of Economic Development Policies of Presidents with Highest Electoral Accountability Case: Nestor Kirchner and Lula da Silva

Amri Hakim<sup>1\*</sup>, Aleksander Yandra<sup>2</sup>, MHD. Rafi Yahya<sup>3</sup>

<sup>1,3</sup> Universitas Abdurrah, Indonesia

<sup>2</sup> Universitas Lancang Kuning, Indonesia

\*Correspondence Author: [amri.hakim@univrab.ac.id](mailto:amri.hakim@univrab.ac.id)

## Abstract

*Nersto Kirchner and Lula da Silva's highest electoral accountability was caused by their economic development success. The discursive condition for political economy of development scholars is what the economic development model which were exercised by both presidents. This article aims to find the Kirchner and da Silva's economic development model, were there pattern of their economic policy. By using qualitative method and library research found that the both presidents to pursue economic growth by free floating exchange rate, monetary expansive, export oriented that can be abstracted as neoliberal development model, but Lula broad income redistribution and Kirchner massive minimum wage increasing policy, also food price engineering can be abstracted as dependency model.*

**Keywords:** Electoral Accountability; Economic Voting; Neoliberal; Dependency

## 1. Pendahuluan

*Electoral accountability* merupakan penghargaan atau hukuman oleh rakyat melalui pemberian suara pada pemilihan umum atas kemampuan pemerintah dalam mewujudkan pemenuhan kebutuhan publik. Konsep ini merupakan konsekuensi dari sistem demokrasi yang menempatkan rakyat sebagai pemegang kekuasaan. Sebagaimana diungkapkan oleh Robert Dahl bahwa kepekaan pemerintah pada kebutuhan dan pilihan rakyatnya merupakan karakteristik kunci dari demokrasi (Dahl, 1971: 1).

Sebagai operasionalisasinya, *electoral accountability* yang tinggi terlihat dari keterpilihan kembali presiden *incumben* pada periode pemilihan berikutnya atau keterpilihan kandidat-kandidat yang didukung (endorsed) oleh si presiden. Terdapat dua kasus presiden dengan tingkat *electoral accountability* yang tinggi: pertama, Nersto Kirchner, Presiden Argentina tahun 2003-2007; kedua, Lula da Silva, Presiden Brazil tahun 2003-2010 yang disebut sebagai politisi

paling populer di muka bumi oleh Barrack Obama (The Economic Times, 2009). Pada kasus Kirchner, *endorsement*nya terhadap Cristina Kirchner, sang istri, pada Pilpres 2007, berhasil membawanya sebagai pemenang, yang berlanjut pada Pilpres 2011, dan 2019 sebagai wakil presiden. Kasus da Silva jauh lebih menarik, pasca kepemimpinannya dua periode di tahun 2010, dukungannya terhadap Dilma Rousseff juga membuahkan kemenangan untuk dua periode, bahkan pada tahun 2023, Lula sendiri berhasil memenangkan kembali jabatan presiden mengalahkan *incumbent* Jair Bolsonaro.

Pada kedua kasus di atas, berdasarkan studi yang dilakukan oleh Lewis-Beck dan Maria Ratto pada tahun 2013, Francois Gelineau tahun 2013, serta Ignazio De-Ferrari pada tahun 2014 ditemukan bahwa tingkat *electoral accountability* Kirchner dan da Silva yang tinggi dibentuk oleh prestasi pembangunan ekonomi keduanya, karena pemilih menghadiahi atau menghukum prestasi ekonomi presiden melalui pemberian

suara pada pemilihan umum (economic voting) (De-Ferrari, 2014: 1; Gélinau, 2013: 423; Lewis-Beck & Ratto, 2013: 493). Hal yang masih terputus dari temuan ini bagi penstudi ekonomi politik pembangunan adalah model pembangunan ekonomi apa yang dijalankan oleh kedua presiden, apakah terdapat kesamaan atau pola kebijakan ekonomi pada kedua kasus tersebut?

Karena studi tentang hubungan antara *electoral accountability* dengan model-model pembangunan ekonomi belum pernah dilakukan sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan menemukan pola pembangunan ekonomi yang dijalankan oleh Kirchner dan Lula sehingga bisa menghasilkan generalisasi yang mampu menghubungkan antara model pembangunan ekonomi dengan *electoral accountability*. Adapun untuk studi model pembangunan ekonomi Kirchner dan da Silva sendiri, sebelumnya sudah dilakukan studi oleh Christopher Wylde tahun 2012 yang berargumen bahwa Kirchner dan da Silva menerapkan model neodevelopmentalisme dengan konfigurasi domestik baru hubungan negara-pasar dan negara-masyarakat yang beririsan dengan kapital global (Wylde, 2012: 3). Kelemahan dari pendekatan Wylde ini adalah pendekatannya bersifat strukturalistik kelas sosial politik atau menggunakan pendekatan politik membentuk ekonomi (politism) sehingga tidak komplemen dengan pendekatan ekonomi saintifik yang menekankan pada kebijakan perdagangan, dan nilai tukar yang merupakan masalah utama kedua negara, sedangkan penelitian ini menggunakan pendekatan ekonomi yang membentuk politik (economism), di mana kebijakan ekonomi membentuk luaran interaksi politik dalam pemilihan umum. Berangkat dari pemikiran ini, maka model pembangunan ekonomi yang digunakan dalam studi ini adalah mekanisme nilai tukar, suku bunga, kebijakan industri, kebijakan perdagangan orientasi inward-outward, serta kebijakan redistribusi pertumbuhan ekonomi.

## 2. Perspektif Teori

Menurut Sadono Sukirno Pembangunan Ekonomi adalah pertumbuhan ekonomi yang diikuti oleh perubahan dalam struktur dan corak kegiatan ekonomi (Sukirno, 2012: 423). Sedangkan Lincoln Arsyad mendefenisikan pembangunan ekonomi sebagai suatu proses yang menyebabkan kenaikan pendapatan rill perkapita penduduk suatu negara dalam jangka panjang dan disertai oleh perbaikan sistem kelembagaan (Arsyad, 1999: 11). Penulis sendiri mendefenisikan pembangunan ekonomi sebagai upaya meningkatkan dan menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dengan sumber daya alam dan sumber daya manusia melalui perubahan struktur dan perbaikan sistem kelembagaan untuk menciptakan kesejahteraan. Dari defenisi ini, konsep pembangunan ekonomi dibagi menjadi dua tahapan, yaitu tahap peningkatan pertumbuhan ekonomi dan tahap redistribusi pertumbuhan ekonomi itu sendiri atau yang juga dikenal sebagai kebijakan sosial (wylde, 2012: 131).

Untuk peningkatan pertumbuhan ekonomi, secara garis besar dalam studi pembangunan, terdapat tiga model pembangunan, yaitu: liberalisme termasuk neoliberalisme sebagai evolusinya; selanjutnya model dependensi sebagai antithesis dari liberalisme; dan terakhir; model *developmental state* sebagai sintesis dari kedua model di atas.

### a. Model Neoliberal

Model pembangunan neoliberal merujuk pada aliran pemikiran Chicago yang digagas oleh Friedrich Hayek melalui bukunya *The Road to Serfdom* tahun 1944 dan Milton Friedman, *Essay in Positive Economics*, tahun 1966 (Wylde, 2012: 24). Ideologi pemikiran kedua tokoh ini juga dikenal sebagai *Washington Concensus* yang didorong oleh Bank Dunia dan IMF melalui paket-paket reformasi ekonomi terhadap negara-negara berkembang (Gwynne & Kay, 2000: 142). Asumsi dari perspektif ini mensubordinasikan

negara dan kekuatan sosial pada pasar sehingga bagi neoliberal pembangunan ekonomi digerakan oleh pasar (market oriented) atau lebih dikenal sebagai (get the price right), bukan melalui perencanaan atau kontrol pemerintah yang bisa menyebabkan distorsi pasar (Lal, 1983 in Hundt, 2009: 9). Karenanya bagi neoliberal dalam keterbukaan pasar internasional (integrated into international economy) peningkatan daya saing pilar-pilar ekonomi untuk menarik investasi perusahaan-perusahaan global adalah sebuah keniscayaan (Wade, 1990: 5), dan sebagai konsekuensi dari investasi tersebut adalah negara melihat kesejahteraan rakyatnya melalui integrasi ke pasar global (outward-oriented policy) (Gwynne & Kay, 2000: 142).

Dari refleksi di atas, model pembangunan neoliberalisme dapat didefinisikan sebagai upaya meningkatkan pertumbuhan ekonomi sebuah negara melalui mekanisme permintaan dan penawaran pasar yang terintegrasi dengan aktivitas produksi, konsumsi dan investasi global.

Terdapat lima area utama yang menjadi fokus dari preskripsi neoliberal yaitu: manajemen fiskal, privatisasi perusahaan negara, pasar tenaga kerja, perdagangan bebas dan keterbukaan pasar keuangan. Untuk bidang fiskal penekanannya pada pengurangan defisit anggaran, ketahanan anggaran dan institusi pajak, serta independensi bank sentral (Gwynne & Kay, 2000: 144). Privatisasi bertujuan untuk mendorong efisiensi perusahaan serta mengurangi pengeluaran pemerintah (Gwynne & Kay, 2000: 145). Sedangkan kebebasan pasar tenaga kerja, barang, dan keuangan bertujuan untuk menciptakan efisiensi dan mendorong daya saing.

#### b. Developmental state

Model developmental state berangkat pemikiran pembangunan ekonomi sebagai prioritas utama fungsi negara sehingga melahirkan pembangunan ekonomi yang

dipimpin oleh negara, atau intervensi dan keterlibatan pemerintah yang sangat besar melalui birokrasi weberian dalam pembangunan ekonomi melalui pengejaran keunggulan daya saing atau kompetibel dengan kekuatan pasar (Johnson, 1982: 26&305). Dalam konteks ini pembangunan dilihat sebagai kesatuan cara pandang bahwa prioritas negara adalah mengejar pertumbuhan, produktivitas, daya saing ekonomi, karenanya konflik cita-cita mewujudkan kesetaraan dan kesejahteraan sosial harus dihindari (Onis, 1991: 111).

Lebih detilnya developmental state dicirikan oleh kontrol pemerintah atas beragam hal yang sangat penting bagi kesuksesan ekonomi; ekstraksi modal; merancang dan melaksanakan rencana ekonomi nasional untuk jangka panjang; memanipulasi akses swasta terhadap sumber daya langka; pengaturan ragam harga bagi aktor ekonomi yang berbeda; mengkoordinasikan upaya individual perusahaan; menargetkan proyek industri tertentu; menolak tekanan politik dari kekuatan masa seperti konsumen atau organisasi buruh; membatasi ekonomi domestik dari penetrasi modal dari luar yang masif, dan yang lebih penting adalah menjalankan proyek-proyek untuk memperbaiki produktivitas, kecanggihan teknologi, dan penguasaan pasar dunia (Pempel, 1999: 139).

Model ini memiliki dua tahapan: pertama, *inward looking* dengan strategi industri substitusi impor yang diformalkan oleh teori dependensi, dan merupakan fase awal dari *developmental state*. Kedua, fase *outward looking* atau orientasi ekspor setelah *infant industry* siap bersaing di pasar internasional dan secara terus menerus meningkatkan keunggulan daya saing industrinya.

#### b.1. Developmental state inward looking (dependency theory).

Teori dari Raul Prebisch ini merupakan anti-thesis dari liberalisme, khususnya Teori

Pembagian Kerja Secara Internasional yang berasumsi bahwa manfaat kemajuan teknologi cenderung terdistribusi rata bagi seluruh komunitas, negara yang menghasilkan bahan baku akan mendapatkan keuntungannya dari perdagangan internasional, karenanya negara-negara ini tidak membutuhkan industrialisasi. Berangkat dari realitas dimana negara pra-kapitalis khususnya di Amerika Latin menjadi terbelakang ketika terintegrasi ke dalam sistem ekonomi dunia, maka teori ketergantungan bertujuan menjelaskan anomali tersebut, serta mempreskripsikan jalan keluarnya.

Asumsi dasar dari teori ketergantungan adalah kegagalan pasar merupakan ciri yang meresap pada negara yang belum maju sehingga negara mempunyai peran penting untuk mengoreksinya (Onis, 1991: 109). Teori ini dimulai dengan mengklasifikasikan dua jenis negara dalam sistem kapitalis, yaitu negara pinggir, hanya berfungsi sebagai produsen makanan dan bahan mentah, dan negara senter sebagai produsen barang-barang industri yang nantinya akan dikonsumsi negara-negara pinggir (Prebisch, 1950: 1). Karena perbedaan produktivitas seperti disparitas harga dan tingkat konsumsi produk manufaktur dari negara senter dengan bahan mentah dan makanan dari negara pinggir berimbas pada tingkat tabungan dan cadangan devisa, maka hubungan perdagangan kedua negara menjadi tidak seimbang. Meminjam dari model hubungan borjuis dan proletar dari Marx, Prebisch kemudian berargumen bahwa negara senter mengeksploitasi dan membuat negara pinggir menjadi tergantung serta terbelakang dalam perdagangan bebas.

Sebagai preskripsi dari ketergantungan negara pinggir terhadap negara senter, maka model ini menawarkan sebuah model pembangunan ekonomi yang dikomandoi oleh negara (Kelly, 2008: 319). Selanjutnya karena interaksi ekonomi dengan negara senter menyebabkan tereksplotasinya negara-negara pinggir, maka sebagai solusinya negara-

negara ini harus memutus hubungannya dengan negara senter untuk sementara waktu dengan membangun industri domestik untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan yang selama ini diimport (industrial import substitution) yang dikombinasikan dengan kebijakan proteksionisme (Gwynne & Kay, 2000: 143).

#### b.2. *Model Developmental State outward looking* (state capitalism)

Model *developmental state* state capitalism dikembangkan oleh Chalmers Johnson, mengabstraksikan kesuksesan kebijakan pembangunan ekonomi Jepang dengan pertumbuhan GNP rata-rata 11 persen pertahun serta penguasaannya terhadap perdagangan dunia dari 2 persen menjadi 8 persen dari 1952-1973 (Pempel, 1999: 147). Meskipun sama menempatkan peran negara yang besar dengan model inward looking, akan tetapi yang membedakan model ini dengan model dependensi adalah orientasi akumulasi kapitalnya melalui pasar ekspor atau terintegrasi dengan ekonomi internasional khususnya negara senter yang memiliki ukuran pasar yang besar. Adapun logika ekonomi dari model ini adalah intervensi pemerintah melalui proteksi dan subsidi yang mendistorsi harga pasar “relatif price” menstimulus aktivitas ekonomi menuju rencana pembangunan ekonomi dari pemerintah (Amsden, 1989: 8).

Jhonson membangun tiga indikator dari model ini, yaitu: (1). terdapatnya kolaborasi dari tiga aktor dalam pembangunan yang dikenal sebagai “Japan Inc.” atau segitiga besi (iron triangle) yang terdiri dari Liberal Democratic Party (LDP), Birokrasi, dan korporasi. Pemerintah melalui birokrasi merupakan aktor utama dalam pembangunan, mulai dari perencanaan, membuat RUU, membuat keputusan-keputusan besar, mengontrol anggaran nasional dan sumber dari semua inovasi kebijakan dalam sistem. Pengusaha merupakan koneksi politik dari penguasa. (2). Pemerintah Jepang memberikan prioritas pada industri bernilai

tinggi dan berdasarkan pada teknologi. Terutama teknologi dari barat yang amat diperlukan untuk industrialisasi. Mesin-mesin hasil teknologi mutakhir diimpor, teknisi luar negeri didatangkan ke Jepang, dan orang-orang Jepang dikirim ke luar negeri untuk training dan pendidikan, serta melakukan perjanjian untuk lisensi pemakaian teknologi yang telah dipatenkan. Industri strategis ditargetkan dan kemudian birokrasi, terutama Ministry of International Trade and Industry (MITI) memberikan insentif melalui perlindungan maupun penggabungan. Perlindungan terhadap industri tersebut dilakukan pemerintah dengan kebijakan diskriminasi tarif, pajak yang rendah, dan pembatasan impor (melindungi industri domestik dari penetrasi asing). Adapun upaya pengembangan industri ditempuh dengan menyediakan dana berbunga rendah melalui organ-organ finansial pemerintah, subsidi, pemberian lisensi teknologi asing yang diimpor, penyediaan fasilitas pangkalan industri transportasi (Johnson, 1982: 24-9). (3). Pemerintah juga berupaya meningkatkan promosi ekspor ke pasar internasional, dengan mempertahankan nilai rendah mata uang Yen. Pada tahun 1949, ditetapkan 365 Yen Jepang untuk 1 dollar Amerika. Penetapan ini dirancang untuk membuat semua industri Jepang dapat kompetitif dalam pasar internasional. Nilai ini tetap rendah sepanjang tahun 1950-an dan 1960-an. Ketika yen Jepang mulai mengambang pada tahun 1973, pemerintah Jepang tetap melakukan intervensi yang ketat terhadap sistem moneternya.

Dalam konteks redistribusi pertumbuhan ekonomi, kedua jenis developmental di atas juga memiliki perbedaan, varian outward looking yang dijalankan Jepang serta Korea Selatan sangat anti-buruh, tidak memiliki komitmen untuk kesetaraan dan kesejahteraan sosial, karenanya ikatan sosial dilekatkan pada internal perusahaan, bukan sebagai kelas sosial yang memiliki pengaruh politik (Hundt,

2009: 4; Woo-Cumings, 1999: 166), sedangkan varian inward looking karena berasal dari spektrum sosialis menekankan pada kesetaraan dan kesejahteraan sosial sehingga melahirkan hubungan klientalisme antara buruh sebagai kelas sosial dengan Partai sebagai redistributor hasil pertumbuhan ekonomi.

**Tabel 1. Perbedaan Pendekatan Pembangunan Ekonomi**

Ciri Kebijakan	Neoliberal	Dependensi	Kapitalisme negara
Orientasi	Outward and inward	Inward	Outward
Perdagangan	Perdagangan bebas	Proteksi	Perdagangan bebas
Nilai tukar	Mengambang	Dikontrol	Dikendalikan
Redistribusi	Pasar	Negara	Pasar

### 3. Metode

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan tipe eksploratif. Metode kualitatif atau populernya dikenal sebagai *grounded research*, berangkat dari hubungan induktif antara teori dengan data, akan tetapi juga dimungkinkan untuk pengujian teori atau deduktif. Kualitatif menekankan pemahaman terhadap dunia sosial melalui pengujian atau interpretasi dari interpretasi partisipan atas dunianya melalui pengamatan, dokumen dan wawancara (Bryman, 2012: 379-384). Tipe penelitian eksploratif bertujuan menemukan pola-pola hubungan konseptual untuk menjelaskan sebuah objek penelitian.

Jenis data kepustakaan yang dikumpulkan berupa jurnal, berita, film dan dokumen. Ada dua kategori dokumen yang dikumpulkan: (1) dokumen utama adalah laporan atau rilis resmi dari Tim Pemenangan masing-masing calon presiden, dan lembaga penyelenggara Pemilu masing-masing negara. (2) dokumen turunan adalah pemberitaan, majalah, publikasi, laman web yang mengolah informasi dari sumber resmi. Untuk menguji keterpercayaan dari dokumen-dokumen tersebut dilakukan

beberapa langkah berikut: keaslian: apakah dokumennya asli atau diragukan?, kredibilitas: apakah dokumen bebas dari kesalahan dan distorsi?, kelayakan: apakah ini bentuk aslinya atau hasil pengembangan? makna: apakah dokumen jelas dan menyeluruh? (Bryman, 2012: 544).

Untuk menganalisis data, diantara pilihan analisis isi kualitatif, semiotika dan hermeneutika, penelitian ini menggunakan metode yang pertama, yang dimulai dengan mencari materi-materi dari tema penelitian, mengklasifikasikan dan mengutip, menguji kebenaran dengan dokumen lain, kemudian menyusunnya dalam rangkaian waktu untuk memverifikasi hipotesa penelitian.

#### 4. Hasil dan Pembahasan

Sebagaimana disampaikan dalam bab pendahuluan bahwa penelitian ini bertujuan untuk menemukan pola pembangunan ekonomi Kirchner dan Lula karena keberhasilan mereka dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan sehingga dihadiahi oleh rakyatnya masing-masing dengan pemberian suara pada Pemilu baik untuk diri mereka sendiri maupun kandidat presiden yang mereka dukung. Pembangunan ekonomi sendiri merupakan upaya meningkatkan dan menjaga keseimbangan antara pertumbuhan ekonomi dengan sumber daya alam dan sumber daya manusia melalui perubahan struktur dan perbaikan sistem kelembagaan untuk menciptakan kesejahteraan. Konsep pembangunan ekonomi dalam penelitian ini dioperasionalkan ke dalam dua bentuk yaitu kebijakan peningkatan pertumbuhan ekonomi dan kebijakan redistribusi pertumbuhan ekonomi (Wylde, 2012: 131).

Dalam konteks peningkatan pertumbuhan ekonomi, pengidentifikasian model yang dijalankan oleh Kirchner dan Lula akan lebih bermakna jika dimulai dengan evolusi model pembangunan yang dilalui Argentina dan Brazil khususnya sebelum krisis hutang

melanda negara-negara Amerika Latin pada tahun 1980-an. Untuk kasus Argentina, pada tahun 1913, jauh sebelum diterapkannya model ketergantungan dengan strategi industri substitusi impor, negara ini merupakan salah satu dari sepuluh negara di dunia dengan tingkat GDP perkapita tertinggi (Debowicz & Segal, 2014: 234). Pembangunan industri dengan model pasar bebas atau liberal pun telah dimulai semenjak tahun 1924 sampai 1930 dengan adanya impor mesin peralatan industri khususnya di sektor kimia, farmasi, bahan makanan, serta peralatan listrik (J. Katz & Kosacoff, 2000: 282).

Perubahan ke arah strategi substitusi impor terjadi setelah kudeta militer pro-Jerman tahun 1930 yang membawa ideologi nasionalisme ekonomi, serta turunnya volume dan nilai komoditas ekspor Argentina karena Perang Dunia I dan depresi hebat 1929 serta tren proteksi negara-negara industri seperti Smoot-hawley tarif oleh Amerika Serikat pada Juni 1930 yang merusak pasar ekspor dan impor barang-barang setengah jadi Argentina (J. Katz & Kosacoff, 2000: 283). Penerapan strategi ini ditandai dengan kebijakan aktif bank sentral serta kontrol nilai tukar pada September 1931, kebijakan tarif proteksi tahun 1932, serta kebijakan izin impor dan devaluasi nilai tukar tahun 1933 (Belini, 2012: 285; J. Katz & Kosacoff, 2000: 283). Upaya percepatan industrialisasi yang berorientasi pasar domestik kemudian juga ditunjukkan oleh penugasan Bank Kredit Industri tahun 1944 untuk menyediakan pendanaan yang disubsidi bagi ratusan unit usaha kecil dan menengah, serta keterlibatan kepemilikan langsung pemerintah dalam industri tertentu, khususnya industri berat seperti baja (Baer, 1972: 98; J. Katz & Kosacoff, 2000: 284).

Titik penting dari strategi industri substitusi impor Argentina adalah di bawah kepemimpinan Juan Domingo Peron, saat menjadi Wakil Presiden Edelmiro Farrell, Peron mendorong pembentukan Instituto Argentino para la Promocion del intercambio

(IAPI) pada Maret 1946 dengan mandat menjalankan kebijakan kuota dan izin impor (J. Katz & Kosacoff, 2000: 286). Setelah Peron menggantikan Farrell pada tanggal 4 Juni 1946, Argentina mulai menyusun rencana industrialisasi lima tahun yang berisikan beberapa pokok kebijakan: pertama, mendorong industri yang sudah ada yang menggunakan pasokan domestik atau sebagian impor yang bertujuan memenuhi kebutuhan dalam negeri, seperti tekstil, kimia, dan industri kertas. Kedua, industri baru untuk memenuhi kebutuhan domestik dan pertahanan nasional akan diberikan stimulus, seperti pembangunan industri besi dan baja yang terintegrasi. Terakhir, mempersiapkan kedepan untuk mendukung industri ekspor (Belini, 2012: 302).

Untuk mewujudkan rencana lima tahun ini, Argentina menyiapkan perjanjian perdagangan dengan negara tetangganya untuk mengembangkan pasar bagi produk-produk industri dan memperoleh pasokan bahan baku (Belini, 2012: 303). Selain perjanjian perdagangan, untuk mendorong kerangka industrialisasi di atas, Pemerintahan Peron kemudian menggunakan insentif nilai tukar preferential atau *free exchange* untuk masing-masing kategori industri: industri untuk pemenuhan kebutuhan domestik, berupa: kertas, baja, dan mesin pertanian, akan dikenakan nilai tukar bebas sehingga mahal di pasar internasional, sedangkan industri yang memiliki keuntungan kompetitif seperti benang wol, kapas, rayon, serat, kaus kaki, panci, radio, mesin minyak, tekstil, alas kaki diberikan penurunan nilai tukar dari 33 sampai 90 persen agar bisa lebih murah di luar negeri (Belini, 2012: 305).

Pengalaman Brazil dalam menerapkan strategi industri substitusi impor juga tidak jauh berbeda dengan Argentina. Depresi besar tahun 1930 juga berdampak terhadap ekspor Brazil dengan penurunan nilai dari US\$ 445,9 juta pada tahun 1929 menjadi US\$ 180,6 di tahun 1932, serta penurunan aliran investasi

yang menyebabkan kesulitan pembayaran hutang luar negeri US\$ 1,3 miliar dan pembiayaan impor kebutuhan domestik (Baer, 2018: 90). Kondisi ini berujung pada penurunan impor dari US\$ 416,6 juta pada tahun 1929 ke US\$ 108,1 juta di tahun 1932 yang berarti kekurangan pasokan di pasar domestik dan mendorong terjadinya inflasi.

Kebijakan industri substitusi impor Brazil ini dicirikan oleh kontrol nilai tukar yang beragam (*multiple exchange rates system*); kebijakan tarif proteksi sebesar 60, 80, sampai 150 persen; dukungan kredit melalui Bank Nasional untuk Pembangunan Ekonomi, serta insentif-insentif lainnya (Baer, 2018: 92; Lyne, 2015: 76). Di bawah kepemimpinan Presiden Juscelino Kubitschek tahun 1955, Brazil menyusun rencana target pembangunan untuk mempromosikan industri baja terintegrasi, industri mobil, kendaraan konstruksi, galangan kapal, dan mesin berat (Baer, 2018: 93).

Strategi substitusi impor kedua negara selama masa Perang Dunia II sampai 60-an telah berhasil meningkatkan kontribusi sektor manufaktur terhadap Pendapatan Domestik Bruto Argentina 23,6 persen pada tahun 1927 ke 33,7 persen di tahun 1965, sedangkan pada kasus Brazil kontribusi terhadap PDBnya tumbuh dari 19,4 persen di tahun 1939 ke 28 persen di tahun 1968 (Baer, 1972: 99; Belini, 2012: 286). Sebagai catatan, untuk kasus Argentina peningkatan PDBnya di masa ini didorong oleh peningkatan ekspor sebesar 17 persen dari tahun 1939 ke 1943 yang diakibatkan kenaikan harga dunia akibat kekurangan pasokan manufaktur dunia, akan tetapi begitu perang berakhir ekspor Argentina pun kembali redup (Belini, 2012: 291). Artinya strategi industri substitusi impor bekerja positif terhadap pertumbuhan ekonomi dalam kondisi kelangkaan pasokan pasar internasional baik akibat tren proteksi maupun karena perang dunia, akan tetapi begitu pasar internasional kembali menuju

keterbukaan dan persaingan sempurna efektifitas strategi ini pun kembali merosot.

Adapun penjelasan-penjelasan yang bisa diberikan bagi ketidakberhasilan strategi ini dalam keterbukaan pasar internasional adalah kelemahan makro berupa: ukuran pasar yang kecil sehingga tidak tercapainya skala ekonomi, keterbatasan modal dan tenaga kerja profesional, serta kelemahan mikro seperti: organisasi industri vertikal yang tidak efisien, diversifikasi yang terlalu luas, tidak terdapatnya bagian riset dan pengembangan produk sehingga menghasilkan kualitas produk yang rendah, kapasitas produksi yang tidak terpakai, persoalan transportasi, pergudangan yang besar karena kontrol impor dan kesulitan akses pembiayaan dari luar, ketertinggalan teknologi, ketergantungan impor bahan baku dan mesin industri sehingga menghasilkan industri yang tidak efisien dan berbiaya 60 sampai 150 persen lebih tinggi dari Amerika Serikat (Baer, 1972: 102-5; Belini, 2012: 288; J. Katz & Kosacoff, 2000: 285).

Kelemahan-kelemahan makro, mikro dan nilai tukar Peso di atas ketika dibarengi dengan kenaikan harga minyak dunia serta kenaikan suku bunga negara-negara kreditor khususnya Amerika Serikat, pada akhirnya membuat tujuan strategi substitusi impor yang awalnya untuk mengurangi defisit neraca pembayaran kedua negara, menjadi tidak tercapai dan berujung pada krisis hutang pada dekade 1980-an (Orlando & Teitel, 1986: 642; Sachs, 1985: 526). Pada kasus Brazil misalnya, karena 80 persen kebutuhan minyaknya berasal dari impor, maka kenaikan harga minyak tahun 1973 menyebabkan lonjakan arus keluar devisanya dari US\$ 6,2 milyar tahun 1973 menjadi 12,6 milyar di tahun 1974 yang menyebabkan defisit neraca berjalan dari US\$ 1,7 miliar menjadi US\$ 7,1 miliar (Baer, 2018: 98).

Pada titik ini, dimana kebijakan industri substitusi impor yang bertujuan untuk menyeimbangkan neraca pembayaran dan

menstabilkan nilai tukar akan tetapi gejolak ekonomi internasional sangat mempengaruhi pencapaian tujuan ini, maka bisa ditarik kesimpulan bahwa persoalan ekonomi Argentina dan Brazil merupakan persoalan kestabilan, kompetitif, dan fleksibilitas kebijakan moneter yang sangat dipengaruhi oleh kondisi-kondisi internasional, dan daya saing industri.

#### **A. Nestor Kirchner**

##### **Kebijakan pertumbuhan ekonomi**

Pasca terjadinya krisis hutang tahun 1980-an dan dimulainya hegemoni ekonomi Amerika Serikat, kebijakan ekonomi Argentina bergerak dari strategi industri substitusi impor ke model neoliberalisme. Di bawah paket reformasi yang sodorkan IMF, Carlos Menem dari Partai Justicialista (1989-1999) memperbaiki defisit fiskal dan berhasil mencapai surplus anggaran pada tahun 1993. Langkah ini dibarengi dengan liberalisasi perdagangan, menarik investasi asing langsung (FDI), privatisasi perusahaan milik negara, meliberalisasi sistem keuangan, sehingga berhasil meningkatkan GDP perkapita kumulatif dari tahun 1990 sampai 1998 sebesar 46 persen, dan menjaga kestabilan harga (Williamson, 2003: 2-3).

Kontributor terpenting dari keberhasilan stabilitas harga di atas adalah kebijakan moneter *currency board*, dimana bank sentral menetapkan nilai tukar 1 peso = US\$ 1, dan penerbitan mata uang lokal dijamin berdasarkan jumlah cadangan devisa (Chawla & Chatterji, 2002: 149). Kelemahan dari sistem ini adalah nilai tukar peso terlalu tinggi sehingga membuat ekspor Argentina tidak kompetitif dan menuju deindustrialisasi, akibatnya angka pengangguran naik dua kali lipat dari 6,5 pada tahun 1991 menjadi 11,5 persen pada tahun 1994 (Tapia Granados & Abeles, 2001: 4).

Mengikuti krisis nilai tukar Meksiko tahun 1995, untuk mencegah *outflow* dan menarik masuknya modal, Argentina menaikkan suku bunga yang malah

menyebabkan resesi. Meningkatnya ketidakpastian akan kemampuan bank sentral untuk mempertahankan nilai Peso yang tinggi pada akhirnya memicu krisis keuangan yang hebat berupa penarikan dana perbankan sehingga menggerus 18 persen depositnya dalam seminggu (Tapia Granados & Abeles, 2001: 4). Pada akhirnya, nilai tukar yang kaku dan terlalu tinggi, dibarengi dengan akumulasi kecerobohan fiskal pasca 1993 dimana rasio hutang publik terhadap GDP naik dari hanya 29 persen menjadi 41 persen di tahun 1998 sekali lagi menghantarkan Argentina ke jurang krisis sampai tahun 2002 (Williamson, 2003: 4). Krisis ini ditandai dengan kontraksi terdalam sampai 10,9 persen antara tahun 2001-2002, kenaikan suku bunga lima kali lebih tinggi dari rata-rata internasional, dan angka pengangguran yang mencapai 30 persen (Katz, 2001: 45).

Setelah mengalami pergantian presiden sebanyak lima kali, pada 6 Januari 2002, Presiden Eduardo Duhalde yang ditunjuk parlemen sebagai presiden sementara akhirnya mengambil gebrakan dengan merubah sistem *currency board* menjadi sistem nilai tukar ganda (dual exchange rates) (Chawla & Chatterji, 2002: 149). Untuk ekspor, impor dan transaksi modal 1,40 Peso dipatok = US\$ 1, sedangkan untuk keperluan lainnya nilai tukarnya diserahkan pada permintaan dan penawaran (floating exchange rate). Kebijakan ini pasca mendapat penentangan dari IMF, pada awal Februari 2002 berubah menjadi nilai tukar mengambang untuk semua transaksi yang menyebabkan devaluasi nilai tukar sampai 4 dan turun 2,8, serta 3,1 Peso untuk satu dolarnya (Chawla & Chatterji, 2002: 149; Cohen, 2003: 46; Damill et al., 2007: 15).

Kebijakan nilai tukar mengambang dan devaluasi ini secara perlahan meningkatkan ekspor agrikultural daerah rural Argentina yang ketika diimbangi dengan stimulus pemerintah pada akhirnya mendorong konsumsi produk barang dan jasa wilayah

urban. Sebagaimana terlihat pada diagram 1 bahwa pada bulan April 2002, tepatnya dua bulan pasca kebijakan nilai tukar mengambang terjadi peningkatan ekspor Argentina yang cukup konsisten sampai tahun 2005.

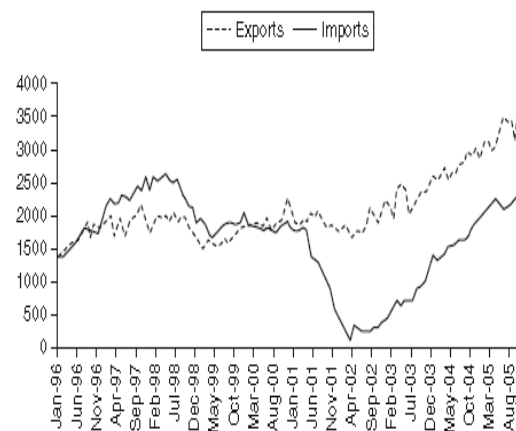


Diagram 1. Ekspor impor Argentina

Sektor pariwisata Argentina juga diuntungkan dengan devaluasi ini karena biaya akomodasi kunjungan menjadi lebih murah sehingga berkontribusi terhadap peningkatan konsumsi domestik sebesar US\$ 80 juta (Cohen, 2003: 42-5). Perkembangan ini membawa pada peningkatan pendapatan pajak dan surplus fiskal yang digunakan untuk bantuan sosial masyarakat miskin sehingga menggerakkan kembali pertumbuhan ekonomi 5,4 persen pada kuartel pertama 2003 (Cohen, 2003: 42).

Duhalde yang hanya menjabat presiden sementara sampai bulan Mei 2003, kemudian memilih untuk mengendorse Nestor Kirchner dalam pemilihan presiden periode 2003-2007. Melihat efek positif devaluasi Peso pada masa Duhalde, maka pemerintahan Kirchner yang masih mempertahankan Roberto Lavagna sebagai arsitek pemulihan ekonomi secara aktif melakukan intervensi untuk menjaga devaluasi Peso di pasar valuta di mana Bank Sentral Argentina membeli hampir US\$ 45 miliar surat berharga berdenominasi dolar

(Richardson, 2009: 239-240). Kirchner pun berhasil mengangkat pertumbuhan ekonomi Argentina ke angka 8,8 persen (Wylde, 2011: 437).

**Tabel 2. Pertumbuhan ekonomi Argentina pasca krisis 2002**

Presiden	Tahun	Pertumbuhan Ekonomi
Kirchner	2003	8.8
	2004	9
	2005	8.9
	2006	8
	2007	9
	2008	4.10
Cristina	2009	-6
	2010	10.10
	2011	6.00
	2012	-1.00
	2013	2.40
	2014	-2.50
Macri	2015	2.70
	2016	-2.10
	2017	2.80
	2018	-2.60
	2019	-2.00
Fernandez	2020	-9.90
	2021	10.40
	2022	

Dan untuk mempertahankan kredibilitas Peso agar tidak terulang kembali kejatuhan drastis nilai tukarnya yang berujung pada hyper inflasi, maka Kirchner menegosiasikan pengurangan hutang sampai 70 persen kepada kreditor swasta, mendapatkan pinjaman baru senilai US\$ 3 miliar serta menunda pembayaran hutang luar negeri sampai akhir tahun 2005 dalam rangka mempertahankan cadangan devisa Argentina (Grugel & Riggiozzi, 2007: 96-8). Hal positif dari kebijakan devaluasi dan peningkatan cadangan devisa ini dan juga berkontribusi

terhadap pertumbuhan ekonomi adalah Bank sentral Argentina tidak perlu menerapkan kebijakan moneter kontraktif dan beralih ke kebijakan ekspansif. Dalam konteks cadangan wajib minimum (CWM) misalnya, Bank sentral telah menurunkan CWM dari 40 persen menjadi 18 persen pada Mei 2003, dan turun kembali menjadi 13 persen dari Juli sampai Oktober. Di akhir 2003 naik kembali ke 23 persen, dan selama 2004 sampai pertengahan 2006 turun lagi ke 15 persen, serta naik ke 18 persen di Agustus 2006 (Schincariol, 2015: 275). Begitu juga dengan suku bunga tabungan yang turun secara drastis pada Juli 2002 seperti terlihat dalam diagram 2 sehingga meningkatkan aliran uang untuk produksi dan konsumsi.

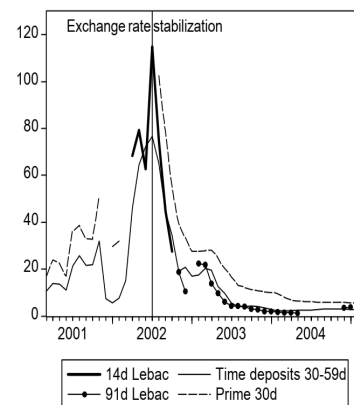


Figure 3. Interest rates in pesos: Lebac (14 and 91 days), time deposits (30–59 days) and prime (30 days) (monthly average, in %)  
Source: BCRA.

Diagram 2. Penurunan suku bunga Argentina

Secara garis besar, terdapat tiga sektor yang mendorong kembalinya pertumbuhan ekonomi yaitu: konstruksi dari indeks Gross Fixed Capital Formation (GFCF) sebesar 57,8 tahun 2002 menjadi 134,3 di tahun 2007 yang didorong oleh infrastruktur publik seperti pembangunan jalan dan jembatan (Wylde, 2012: 91); agrikultur tumbuh 11,9 persen dari 2004-2005; dan industri manufaktur yang tumbuh 7,7 persen di tahun yang sama (Wylde, 2012: 90). Pertumbuhan industri juga terlihat dari peningkatan peningkatan ekspornya rata-rata dua persen di tahun 2004

dan 2005 sebagaimana terlihat dari tabel 3 di bawah ini.

**Tabel 3. Ekspor Argentina persektor**

Sektor	2001	2002	2003	2004	2005
Komoditas	6,049	5,263	6,460	6,828	7,852
Agro	7,463	8,130	9,991	11,932	12,529
industri					
Industri	8,307	7,603	7,703	9,522	12,474
Minyak dan energi	4,791	4,350	5,412	6,171	7,035
Total	26,610	25,346	29,566	34,550	39,890

Kontribusi industri yang signifikan ini selain akibat kebijakan nilai tukar mengambang dan devaluasi juga akibat kebijakan peningkatan daya saing industri Kirchner walaupun dalam bentuk sangat minim melalui kebijakan tax breaks, subsidi, kredit sponsor, dan bantuan teknis (Wylde, 2012: 90). Menurut Fernando Porta kebanyakan industri Argentina masih dalam kondisi penambahan nilai dan sifat komplementari yang rendah. Ortiz dan Schorr juga menambahkan bahwa Kirchner tidak menjalankan kebijakan industri yang terkoordinasi, sehingga tidak melahirkan kebijakan-kebijakan aktif yang bertujuan menyusun rantai produksi strategis (Wylde, 2012: 100).

Dimensi lain dari strategi pertumbuhan ekonomi Kirchner sebagai ujung dari kedua pola di atas adalah perubahan orientasi ekonominya dari domestik ke ekspor (Levitsky & Murillo, 2008: 17). Hal yang perlu menjadi catatan dalam kebijakan perdagangan Kirchner adalah meskipun terdapat reorientasi eksport pada negara-negara selatan (south to south) atau sesama negara berkembang, akan tetapi dalam sektor pertanian, untuk menjaga kestabilan harga gandum dan daging maka pemerintah tetap mengenakan tarif 20 persen untuk menjaga pasokan dalam negeri dan pendapatan tersebut digunakan untuk program sosial (Grugel & Ruggirozzi, 2007: 96; Pita, 2017: 52). Dengan

strategi orientasi ekspor ini produsen Argentina dapat menangkap peluang eksternal berupa lonjakan harga komoditas, seperti energi, bahan makanan, mineral dan logam yang terjadi pada dekade 2000an akibat tingginya permintaan dari Cina dan India (Kingstone, 2018: 2; Wylde, 2012: 95). Untuk produk kedelai, selain tingginya permintaan internasional, penurunan produksi kedelai Amerika Serikat akibat konversi lahan ke jagung juga semakin mendorong peningkatan harga produk Argentina. Ekspor komoditas mewakili 71,3 persen total ekspor dan manufaktur 28,7 persen (Wylde, 2012: 92).

Dengan terjadinya peningkatan ekspor yang melebihi nilai impor, maka neraca pembayaran Argentina menjadi surplus sehingga membuat nilai tukar Peso menjadi semakin stabil (Wylde, 2012: 92). Di akhir masa jabatannya tahun 2007, Kirchner telah berhasil memperbesar PDB Argentina sebanyak 25 persen dari puncak ekonomi sebelum krisis tahun 1998 sehingga mampu mengurangi hutang luar negeri Argentina dari US\$ 164,6 miliar tahun 2004 menjadi US\$ 107,8 miliar dolar pada tahun 2006 dengan rasio total hutang terhadap GDP dari 153,6 persen di tahun 2003 menjadi 62 persen di tahun 2006, penurunan pengangguran ke 9 persen, dan angka kemiskinan dari 50 ke 27 persen (Levitsky & Murillo, 2008: 17; Wylde, 2011: 438, 2012: 95).

Pada sub bab ini kita bisa melihat bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi Argentina pasca krisis 1998-2002 didorong oleh mekanisme nilai tukar mengambang yang notabene preskripsi dari model neoliberal, penurunan cadangan wajib minimum dan suku bunga (kebijakan moneter ekspansif), perubahan orientasi perdagangan ke ekspor yang juga merupakan preskripsi neoliberal akhirnya bisa menyambut kenaikan harga komoditas yang ditawarkan pasar internasional, sehingga bisa disimpulkan model neoliberal menghantarkan keberhasilan

Kirchner dalam memompa pertumbuhan ekonomi Argentina.

### **Kebijakan redistribusi pertumbuhan ekonomi**

Redistribusi pertumbuhan ekonomi adalah kebijakan pemerintah untuk meminimalisir ketimpangan pendapatan penduduk sebagai hasil dari peningkatan pertumbuhan ekonomi. Dalam konteks yang sama kebijakan ini sering juga disebut sebagai kebijakan pemerataan ekonomi atau kebijakan pengentasan kemiskinan (kebijakan sosial). Pembahasan tentang kebijakan redistribusi pertumbuhan ekonomi Kirchner juga akan lebih bermakna dimulai dengan evolusi kebijakan redistribusi semenjak Juan Domingo Peron yang merupakan bapak ideologi politik dari Kirchner sendiri sehingga bisa merefleksikan model redistribusi Kirchner. Pendekatan redistribusi Peron berangkat dari strategi klientalisme yang digunakannya dengan kelas buruh kota dan kalangan menengah bawah sehingga melahirkan program sosial yang sangat luas dan berbiaya besar (Wylde, 2012: 110).

Salah satu bentuk kebijakan kesejahteraan yang berorientasi pada kepentingan kliennya ini adalah di periode pertama masa kepresidenannya tahun 1949, Peron meningkatkan upah ril sebesar 81 persen, kewajiban 8 jam kerja perhari dan 48 jam perminggu, serta sistem perlindungan sosial yang luas untuk buruh (Epstein, 1975: 619). Peningkatan upah buruh ini terrefleksikan dalam kontribusinya terhadap PDB Argentina yang hanya 37 persen di tahun 1946 menjadi 47 persen pada tahun 1955 (Peruzzotti, 2019: 7).

Kebijakan redistribusi Peron lainnya adalah pengenaan pajak ekspor yang tinggi pada produk daging sapi dan gandum untuk menjaga pasokan domestik sehingga harga kebutuhan makanan pokok kelas pekerja kota dan menengah bawah bisa terjangkau. Kebijakan yang merugikan buruh pertanian dan penduduk pedesaan ini pada akhirnya

berkontribusi terhadap defisit perdagangan Argentina sendiri karena menekan potensi ekspor komoditas unggulannya (O'Donnell, 1978: 8).

Berbeda dengan kebijakan redistribusi Peron yang menekankan redistribusi pertumbuhan ekonomi, Pemerintahan Carlos Menem dan Duhalde walaupun sama-sama anak ideologi Peron dengan varian neoliberalnya semenjak tahun 1993 sampai 2003 bahkan pada saat puncak inflasi tidak pernah merubah kebijakan upah minimum di besaran 200 Peso. Untuk mengatasi kemiskinan Argentina mencapai 38,3 persen pada puncak krisis Oktober 2001, maka Presiden Duhalde melahirkan program *plan jefes* dimana para kepala rumah tangga pengangguran diberikan pekerjaan dan latihan kerja tertentu oleh untuk mendapatkan bantuan pemasukan. Kebijakan ini juga dibarengi dengan pendistribusian obat-obatan dasar kepada kelompok miskin (Riggirozzi, 2010: 72).

Hal yang menarik dari kebijakan Kirchner adalah meskipun dalam pidato pelantikannya dia mengatakan bahwa pengentasan kemiskinan akan diselesaikan dengan pendekatan ekonomi bukan pendekatan sosial (C-Span.org, 2003: 19:20-26), akan tetapi kebijakan redistribusi Kirchner sendiri lebih terlihat sebagai *synthesis* dari pendekatan Peron, Menem dan Duhalde. Untuk kebijakan jaringan pengaman sosial dari Duhalde, Kirchner memang terlihat menghapusnya akan tetapi sebenarnya dia mengganti program *plan jefes* dengan skema yang lebih kecil atau spesifik melalui program Planes Trabajar, dan Plan Familias karena keterbatasan ruang fiskal (Wylde, 2012: 102). Kirchner juga beralih pada bantuan pendidikan, kesehatan, dan perumahan (C-Span.org, 2003: 18:57-19:11), serta subsidi kredit usaha kecil dan koperasi (Riggirozzi, 2010: 73). Pendekatan ini mengacu kepada model jaringan pengaman sosial neoliberalisme yang dijalankan oleh Menem yang lebih berorientasi pencegahan

individu tidak terjerambab dalam kemiskinan ekstrim (Wylde, 2012: 110).

Untuk kebijakan redistribusi yang merujuk pada model Peron, dan ini merupakan kebijakan yang paling besar efeknya bagi kesejahteraan buruh serta peningkatan popularitasnya adalah pada Juli 2003, Kirchner menaikkan upah minimum menjadi 250 Peso yang kemudian bereskalasi secara gradual sebesar 360 persen mencapai 900 Peso pada September 2007 seperti terlihat pada tabel 4 berikut ini (Legge, 2009: 18-9).

**Tabel 4. Peningkatan upah minimum di masa Kirchner**

Tahun	Harga sekeranjang kebutuhan bahan pokok	Upah minimum	Persentase upah minimum terhadap kebutuhan pokok
Maret 2003	668,87	200	29,9
September 2003	656,61	270	41,1
Maret 2004	672,02	350	52,1
September 2004	684,82	450	65,7
Maret 2005	720,36	450	62,5
September 2005	754,37	630	83,5
Maret 2006	799,25	630	78,8
September 2006	810,57	780	96,2
Maret 2007	854,18	800	93,7
September 2007	896,57	900	100,4

Kebijakan Peron lainnya yang diikuti oleh Kirchner adalah meskipun gandum dan daging sapi telah digantikan oleh kedelai sebagai komoditas ekspor unggulan yang tidak menjadi konsumsi pokok buruh kota, akan tetapi Kirchner ternyata juga memajukan ekspor komoditas ini karena peralihan produksi pertanian ke kedelai menyebabkan penurunan pasokan terigu dan daging domestik yang kembali meningkatkan harga kebutuhan dasar buruh perkotaan ini (Richardson, 2009: 229).

Pada sub bab ini bisa disimpulkan bahwa kebijakan peningkatan upah buruh yang masif, dan pajak ekspor untuk mengontrol harga bahan pangan domestik, serta program jaringan pengaman sosial minimum dan spesifik menunjukkan bahwa Kirchner menjalankan kebijakan redistribusi pertumbuhan ekonomi yang merupakan perpaduan dari varian Peronisme orthodox dengan Peronisme liberal sehingga Kirchner pantas mendapatkan julukan sebagai politisi populisme modern sebagai inkarnasi dari Juan Dominique Peron, Politisi Populisme tradisional Argentina.

## **B. Lula da Silva**

### **Kebijakan pertumbuhan ekonomi**

Berbarengan dengan reformasi neoliberalisme Argentina oleh Presiden Menem, Brazil di bawah kepemimpinan Fernando Collor de Mello pada tahun 1990 juga mulai meninggalkan strategi pembangunan industri substitusi impor dan bergerak ke arah yang sama (Wylde, 2012: 132). Pasca pengunduran diri Collor pada tahun 1992 akibat ketidakmampuannya menjinakkan inflasi, Fernando Henrique Cardoso sebagai Menteri Keuangan dan salah satu teorikus dependensi tampil melanjutkan model pembangunan neoliberal Collor pada tahun 1994 dengan program *real stabilization plan*nya. Terdapat lima karakteris model neoliberal Cardoso, yaitu: reformasi peraturan atau deregulasi; perampangan pemerintah; privatisasi aset pemerintah pada sektor baja, telekomunikasi, listrik, keuangan, dan transportasi senilai US\$ 100 miliar atau setara 18,5 PDB Brazil tahun 1994; reformasi fiskal dan pasar tenaga kerja; liberalisasi sektor keuangan domestik, perdagangan luar negeri, pergerakan nilai tukar, neraca pembayaran (Wylde, 2012: 132).

Target utama dari program rencana stabilisasi Cardoso adalah menjinakkan inflasi 1093,3 persen seperti yang dialami juga oleh Argentina (Wylde, 2012: 132). Jika Argentina menggunakan kebijakan *currency board*

dalam mengatasi inflasi, maka Brazil menggunakan kebijakan nilai tukar tetap dan dibiarkan berfluktuasi dalam rentang tertentu (*crawling peg*) yang dipadukan dengan suku bunga tinggi, serta kebebasan neraca pembayaran. Meskipun dalam jangka pendek kebijakan ini sukses menurunkan inflasi keangka 14, 8 persen di tahun 1995, akan tetapi dalam jangka panjang karena overvaluasi nilai tukar Real maka berdampak terhadap stagnasi impor dan meningkatkan impor Brazil, serta defisit neraca berjalan mencapai 4,2 persen dari GDP yang berujung pada peningkatan hutang luar negeri dan terkurasnya cadangan devisa. Untuk membiayai defisit neraca berjalan dan cadangan devisa ini Cardoso harus mempertahankan suku bunga yang tinggi untuk menarik aliran portofolio dari luar negeri. Suku bunga yang tinggi ini menekan investasi dan pertumbuhan ekonomi Brazil yang hanya berada di kisaran 2,7 persen selama 1994-2004. Meskipun begitu, dengan nilai tukar Real yang tinggi dibarengi serta liberalisasi impor maka Cardoso berhasil mewujudkan janji politiknya untuk menjinakkan hyper inflasi dan menghantarkan dirinya terpilih kembali pada tahun 1998 (Wylde, 2012: 134).

Sebagaimana kasus *overvalued* Peso Argentina di tahun 1998 yang berujung pada krisis karena kehilangan daya saing ekonominya, Cardoso walaupun berhasil dalam menjinakkan inflasi ternyata juga membawa Brazil ke krisis ekonomi di tahun yang sama karena kehilangan daya saing ekonominya. Kasus krisis ekonomi kedua negara ini dipicu oleh krisis keuangan Asia Timur 1997 dan Rusia 1998 yang membuat investor juga tidak percaya dengan kondisi makro ekonomi Argentina dan Brazil. Karena cadangan devisa Brazil tidak sanggup untuk menopang pelarian miliaran dolar setiap harinya ke luar negeri, maka tanggal 15 Januari 1999, Cardoso meninggalkan mekanisme *crawling peg* dan beralih pada

mekanisme mengambang sehingga mendevaluasi nilai tukar Real sebesar 35 persen (Wylde, 2012: 135, 144). Sebagaimana terlihat dalam diagram 3, bahwa pasca kebijakan devaluasi Real terdapat peningkatan ekspor Brazil yang konsisten dari tahun 2000 sampai 2009 yang menyebabkan surplus perdagangan dan peningkatan cadangan devisa.

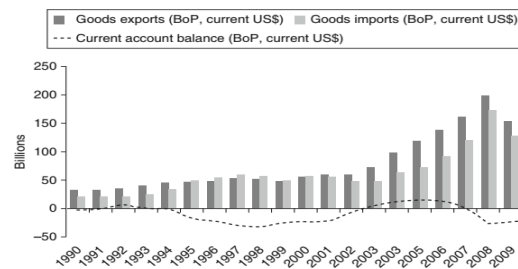


Figure 6.3 Imports and exports of goods and services in Brazil in current US\$, 1990-2009  
Source: World Bank, 2010b.

Diagram 3. Peningkatan angka ekspor Brazil pasca devaluasi 1999

Peningkatan cadangan devisa di atas, meruapakan peredam tidak terulangnya hyper inflasi yang selama ini menjadi momok dan pekerjaan utama pemerintahannya. Meskipun berdampak terhadap penambahan nilai hutang publik dalam denominasi dollar Amerika Serikat, akan tetapi dengan persentase denominasi dolar yang kecil Brazil tidak terjebak ke dalam krisis finansial seperti yang dialami oleh negara-negara Asia Timur (Wylde, 2012: 135).

Pada tanggal 1 Januari 2003 Lula da Silva tampil menggantikan Cardoso sebagai Presiden Brazil. Lula sendiri berasal dari Partai Buruh, sama seperti Kirchner di Argentina yang berbasis buruh, sehingga naiknya kedua pemimpin ini pada tahun 2003 beserta presiden-presiden *left-center* Amerika Latin lainnya dikenal sebagai gelombang *Pink Tide*. Tidak seperti Kirchner yang langsung menyambung kebijakan nilai tukar mengambang dan devaluasi dengan kebijakan moneter ekspansif, Lula pada periode pertama presidensinya (2003-2006) mempertahankan suku bunga riil sebesar 12% dan kebijakan fiskal ketat dengan tujuan menjaga inflasi

sehingga pertumbuhan ekonomi Brazil rata-rata hanya di kisaran 3,5 persen, tidak seperti Kirchner yang mencapai rata-rata 8,7 persen (Filho & Fernando De Paula, 2015: 1).

Pertumbuhan ekonomi Brazil baru mencapai titik yang mendekati Argentina setelah Lula menjalankan kebijakan moneter ekspansif yang sama pasca krisis keuangan global tahun 2008. Lula menurunkan suku bunga dari 13,75% di Januari 2009 ke 8,75% di September tahun yang sama yang diiringi dengan ekspansi kredit pada bank-bank milik negara seperti BNDES, BB, dan CEF (Filho & Fernando De Paula, 2015: 1). Dalam bidang fiskal Lula melakukan pengurangan pajak dan meningkatkan belanja pemerintah sebesar US\$ 20, 4 miliar (1,2% dari GDP Brazil), serta menjalankan program insentif dan subsidi konstruksi perumahan. Meskipun mengalami resesi sebesar -0,2% di tahun 2009, akan tetapi di 2010 kebijakan ini berhasil memompa pertumbuhan ekonomi Brazil mencapai 7,5% (Filho & Fernando De Paula, 2015: 1).

**Tabel 5. Pertumbuhan ekonomi Brazil.**

Presiden	Tahun	Pertumbuhan Ekonomi
da Silva	2003	1.1
	2004	5.8
	2005	3.2
	2006	4
	2007	6.1
	2008	5.10
	2009	0
Rousseff	2010	7.50
	2011	4.00
	2012	1.90
	2013	3.00
	2014	0.50
	2015	-3.50
	2016	-3.30
Temer	2017	1.30
	2018	1.80
	2019	1.20

Bosonaro	2020	-3.90
	2021	4.60
	2022	

Dengan pertumbuhan ekonomi rata-rata 4,5% dari 2004 sampai 2007, Pemerintahan Lula telah berhasil menciptakan 15 juta lapangan pekerjaan, dan menurunkan tingkat pengangguran dari 9,7 persen di tahun 2003 ke 5,7 persen di tahun 2010, serta menurunkan inflasi dari 12, 53 persen menjadi 6,4 persen (Wylde, 2012: 146).

Pada titik ini kita bisa melihat bahwa pertumbuhan ekonomi kesuksesan Lula dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi Brazil memiliki pola yang sama dengan Kirchner dimana terdapatnya kebijakan nilai tukar mengambang dan devaluasi nilai tukar serta kebijakan moneter ekspansif yang dipreskripsikan oleh model pembangunan ekonomi neoliberal.

### **Kebijakan redistribusi pertumbuhan ekonomi**

Berbeda dengan Kirchner dimana kebijakan redistribusi pertumbuhan ekonominya dilakukan dengan strategi peningkatan upah minimum, dan kebijakan sosial yang hanya bersifat minim dan terbatas karena batasan ruang fiskal, Lula da Silva malah mengambil kebijakan redistribusi sebaliknya. Untuk kebijakan upah rill misalnya, hanya bergerak dari R\$ 1.387 pada tahun 2003 ke R\$ 1.753 di tahun 2009, dan turun lagi ke R\$ 1.518 di tahun 2010 (Wylde, 2012: 147). Dan sebagai *masterpiecenya* Lula membawa program sosial yang maksimum dan luas melalui program Bantuan Langsung Tunai *bolsa familia* sebesar US\$ 60 perbulan mencakup 11 juta keluarga yang hidup di bawah garis kemiskinan atau (Schwab, 2007: ).

Program *bolsa familia* Lula berhasil mengangkat 20-30 juta penduduk Brazil dari jerat kemiskinan dan penurunan kesenjangan

pendapatan dari koefisien Gini 57 di tahun 2003 menjadi 54,8 di tahun 2008 (de Souza, 2011: 76; Martins, 2010: 1; The Guardian, 2010; Wylde, 2012: 145). Keberhasilan kebijakan redistribusi Lula da Silva ini dianugrahi oleh Bank Dunia sebagai salah satu program pengentasan kemiskinan dan ketimpangan sosial terbaik di kawasan Amerika Latin dan Karibia (Wylde, 2012: 146).

## 5. Kesimpulan

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi pola kebijakan pembangunan ekonomi Nestor Kirchner dan Lula da Silva sebagai presiden dengan tingkat *electoral accountability* paling tinggi di dunia. Untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi Argentina dan Brazil ditemukan kesamaan kebijakan moneter antar kedua presiden yaitu penggunaan nilai tukar mengambang yang merupakan preskripsi dari neoliberal, devaluasi, penurunan tingkat suku bunga, dan penurunan cadangan wajib minimum yang dikenal sebagai kebijakan moneter ekspansif. Untuk kebijakan redistribusi yang ditandai dengan kesuksesan Kirchner dan Lula dalam mengurangi angka kemiskinan atau ketimpangan pendapatan terdapat perbedaan kebijakan dimana Kirchner menggunakan pendekatan peningkatan upah minimum yang luar biasa tinggi dan kebijakan jaringan pengaman sosial minimum dan spesifik, sedangkan Lula da Silva menjalankan program sosial yang maksimum dan luas. Meskipun terdapat perbedaan pendekatan di antara kedua presiden, akan tetapi dengan kebijakan redistribusi yang masif atau berorientasi pada pemerataan hasil pertumbuhan ekonomi, Kirchner dan Lula bisa dikategorikan menggunakan model kebijakan dependensi.

## 6. Daftar Pustaka

Amsden, A. H. (1989). *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*.

Oxford University Press.  
<https://doi.org/10.2307/2393359>

Baer, W. (1972). Import Substitution and Industrialization In Latin America. *Latin America Research Review*, 7(1), 95–122.

Baer, W. (2018). Brazil's Import-Substitution Industrialization. In E. Amann & W. Baer (Eds.), *The Oxford Handbook of The Brazilian Economy* (pp. 89–104). Oxford University Press.  
<https://medium.com/@arifwicaksanaa/pengertian-use-case-a7e576e1b6bf>

Belini, C. (2012). Industrial exports and Peronist economic policies in post-war Argentina. *Journal of Latin American Studies*, 44(2), 285–317.  
<https://doi.org/10.1017/S0022216X12000016>

Bryman, A. (2012). *Social Research Methods* (fourth). Oxford University Press.

C-Span.org. (2003). *Argentine Presidential Inauguration*. Newly Elected Argentine President Nestor Kirchner Delivered His Inaugural Address. <https://www.c-span.org/video/?176855-1/argentine-presidential-inauguration>

Chawla, R. L., & Chatterji, M. (2002). Recent economic crisis in Argentina: A perspective. *India Quarterly*, 58(2), 149–172.  
<https://doi.org/10.1177/097492840205800209>

Cohen, M. (2003). A Season of Hope in Argentina. *Challenge*, 46(5), 37–58.  
<https://doi.org/10.1080/05775132.2003.11034216>

Dahl, R. A. (1971). Polyarchy: Participation and Opposition. In *Yale University Press*.

Damill, M., Frenkel, R., & Maurizio, R. (2007). *Macroeconomic Policy Changes in Argentina at The Turn of The Century*.

De-Ferrari, I. (2014). *For presidential candidates in Latin America, close ties to an outgoing president can increase the importance of the economy to voters*. Blog LSE.

- de Souza, A. (2011). The politics of personality in Brazil. *Journal of Democracy*, 22(2), 76–88. <https://doi.org/10.1353/jod.2011.0024>
- Debowicz, D., & Segal, P. (2014). Structural Change in Argentina, 1935–1960: The Role of Import Substitution and Factor Endowments. *The Journal of Economic History*, 74(1), 230–258. <https://doi.org/10.1017/S0022050714000084>. Dario
- Epstein, E. C. (1975). Politicization and Income Redistribution in Argentina: The Case of the Peronist Worker. *Economic Development and Cultural Change*, 23(4), 615–631. <https://doi.org/10.1086/450829>
- Filho, F. F., & Fernando De Paula, L. (2015). Assessing Macroeconomic Policies in Brazil from Lula da Silva to Dilma Rousseff. *Development Viewpoint*, 85, 1–2. [www.soas.ac.uk/cdpr](http://www.soas.ac.uk/cdpr)
- Gélineau, F. (2013). Electoral accountability in the developing world. *Electoral Studies*, 32(3), 418–424. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.05.030>
- Grugel, J., & Riggirozzi, M. P. (2007). The return of the state in Argentina. *International Affairs*, 83(1), 87–107. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2007.00604.x>
- Gwynne, R. N., & Kay, C. (2000). Views from the periphery: Futures of neoliberalism in Latin America. *Third World Quarterly*, 21(1), 141–156. <https://doi.org/10.1080/01436590013279>
- Hundt, D. (2009). *Korea's Developmental Alliance: State, capital and the politics of rapid development*. Routledge.
- Johnson, C. (1982). *MITI And the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*. Stanford University Press. <http://www.amazon.com/MITI-Japanese-Miracle-Industrial-1925-1975/dp/0804712069>
- Katz, C. (2001). The Economic Crisis: Interpretations and Proposals. *International Journal of Political Economy*, 31(1), 45–56.
- Katz, J., & Kosacoff, B. (2000). Import-Substituting Industrialization in Argentina-1940-80. In *An Economic History of Twentieth-Century Latin America*. Palgrave Macmillan. [https://doi.org/10.1057/9780230595682\\_10](https://doi.org/10.1057/9780230595682_10)
- Kelly, R. E. (2008). No “return to the state”: Dependency and developmentalism against neo-liberalism. *Development in Practice*, 18(3), 319–332. <https://doi.org/10.1080/09614520802030342>
- Kingstone, P. (2018). The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development After the Commodity Boom. In *The Political Economy of Latin America: Reflections on Neoliberalism and Development after the Commodity Boom* (2nd ed.). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315682877>
- Legge, S. (2009). *Effects of Minimum Wage Policy on Poverty in Argentina*. Diplomica Verlag.
- Levitsky, S., & Murillo, M. V. (2008). Argentina: From Kirchner to Kirchner. *Journal of Democracy*, 19(2), 16–30. <https://doi.org/10.1353/jod.2008.0030>
- Lewis-Beck, M. S., & Ratto, M. C. (2013). Economic voting in Latin America: A general model. *Electoral Studies*, 32(3), 489–493. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2013.05.023>
- Lyne, M. (2015). Rethinking the Political Economy of Import Substitution Industrialization in Brazil: A Clientelist Model of Development Policymaking. *Latin America Research Review*, 57(1), 75–98. <https://doi.org/10.1111/j.1548>

- Martins, J. P. (2010). Brazil's President-elect Dilma Rousseff Faces Challenge to Maintain Outgoing President Luiz Inácio Lula da Silva's Popularity. *UNM Digital Repository*, 11–12.
- O'Donnell, G. (1978). State and Alliances in Argentina, 1956–1976. *The Journal of Development Studies*, 15(1), 3–33. <https://doi.org/10.1080/00220387808421699>
- Onis, Z. (1991). The Logic of the Developmental State. *Comparative Politics*, 24(1), 109–126. <https://doi.org/10.2307/422204>
- Orlando, F., & Teitel, S. (1986). Latin America's External Debt Problem: Debt-Servicing Strategies Compatible with Long-Term Economic Growth. *Economic Development and Cultural Change*, 34(3).
- Peruzzotti, E. (2019). Peronism and the Birth of Modern Populism. *Interregional Studies: Regional and Global Perspectives*, 2. <https://core.ac.uk/reader/196158520>
- Pita, N. M. (2017). *Is Populism Against Trade? Argentina's Trade Policy in the Context of Latin American Populism*. Honors College.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and its principal problems*. United Nations: Department of Economic Affairs.
- Richardson, N. P. (2009). Export-oriented populism: Commodities and coalitions in Argentina. *Studies in Comparative International Development*, 44(3), 228–255. <https://doi.org/10.1007/s12116-008-9037-5>
- Riggirozzi, P. (2010). Social policy in post-neo-liberal Latin America: The cases of Argentina, Venezuela and Bolivia. *Development*, 53(1), 70–76. <https://doi.org/10.1057/dev.2009.96>
- Sachs, J. D. (1985). External debt and macroeconomic performance in Latin America and East Asia. *Brookings Papers on Economic Activity*, 1985(2), 523–573. <https://doi.org/10.4324/9780429498893-27>
- Schincariol, V. E. (2015). Ten Years of Economic Recovery in Argentina (2003–2013): An assessment of 'Neo-developmentalism.' *Agrarian South*, 4(3), 259–288. <https://doi.org/10.1177/2277976016657920>
- Schwab, K. (2007). *World Economic Forum Annual Meeting 2007 - A Conversation with Lula da Silva*. Youtube.com. <https://www.youtube.com/watch?v=3WDeP0Yx7QE>
- Tapia Granados, J. A., & Abeles, M. (2001). The Demise of Neoliberalism in Argentina. *International Journal of Political Economy*, 31(1), 3–10.
- The Economic Times. (2009). *Obama Says Most Popular Title Belongs to Lula*. <https://economictimes.indiatimes.com/obama-says-most-popular-title-belongs-to-lula/articleshow/4352514.cms>
- The Guardian. (2010, December 31). *Lula era comes to an end in Brazil | Luiz Inácio Lula da Silva | The Guardian*. <https://www.theguardian.com/world/2010/dec/31/brazil-lula-era-ends>
- Wade, R. (1990). *ECONOMIC THEORY AND THE ROLE OF GOVERNMENT IN EAST ASIAN INDUSTRIALIZATION*. Princeton University Press.
- Williamson, J. (2003). After the Washington Consensus: Restoring Growth and Reform in Latin America. In *Institute for International Economics*. <https://doi.org/10.2307/20033791>
- Woo-Cumings, M. (1999). *The Developmental State* (M. Woo-Cumings (ed.)). Cornell University Press.
- Wylde, C. (2011). State, Society and Markets in Argentina: The Political Economy of Neodesarrollismo under Nestor Kirchner.

2003 – 2007. *Bulletin of Latin America*,  
30(4), 436–452.

Wylde, C. (2012). *Latin America After  
Neoliberalism: Development Regimes in  
Post-Crisis States*. Palgrave Macmillan.