



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN-PT NO: 3095/SK/BAN-PT/Akred/S/VIII/2019

**Kebijakan Eradikasi Tanaman Koka Ilegal dan
Pembangunan di Pedesaan Peru Periode 2012-2016**

Skripsi

Oleh

Sonia Meiliana

2017330073

Bandung

2021



Universitas Katolik Parahyangan
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional

Terakreditasi A

SK BAN-PT NO: 3095/SK/BAN-PT/Akred/S/VIII/2019

**Kebijakan Eradikasi Tanaman Koka Ilegal dan
Pembangunan di Pedesaan Peru Periode 2012-2016**

Skripsi

Oleh

Sonia Meiliana

2017330073

Pembimbing

Sapta Dwikardana, Ph.D.

Bandung

2021

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
Jurusan Hubungan Internasional
Program Studi Ilmu Hubungan Internasional



Tanda Pengesahan Skripsi

Nama : Sonia Meiliana
Nomor Pokok : 2017330073
Judul : Kebijakan Eradikasi Tanaman Koka Ilegal dan Pembangunan di
Pedesaan Peru Periode 2012-2016

Telah diuji dalam Ujian Sidang jenjang Sarjana
Pada Kamis, 15 Juli 2021
Dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Ketua sidang merangkap anggota

Jessica Martha, S.IP., M.I.Pol. : 

Sekretaris

Sapta Dwikardana, Ph.D. : 

Anggota

Dr. Atom Ginting Munthe, M.S. : 

Mengesahkan,
Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik



Dr. Pius Sugeng Prasetyo, M.Si

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sonia Meiliana

NPM : 2017330073

Program Studi : Ilmu Hubungan Internasional

Judul : Kebijakan Eradikasi Tanaman Koka dan Pembangunan di Peru

Periode 2012-2016

Dengan ini menyatakan bahwa skripsi ini merupakan hasil karya tulisan ilmiah sendiri dan bukanlah merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik oleh pihak lain. Adapun karya atau pendapat pihak lain yang dikutip, ditulis sesuai dengan kaidah penulisan ilmiah yang berlaku.

Pernyataan ini saya buat dengan penuh tanggung jawab dan bersedia menerima konsekuensi apapun sesuai aturan yang berlaku apabila di kemudian hari diketahui bahwa pernyataan ini tidak benar.

Bandung, 7 Juli 2021



Sonia Meiliana

ABSTRAK

Nama : Sonia Meiliana
NPM : 2017330073
Judul : Kebijakan Eradikasi Tanaman Koka Ilegal dan
Pembangunan di Pedesaan Peru Periode 2012-2016

Penanaman koka di Peru merupakan suatu fenomena yang dilatarbelakangi oleh masalah kemiskinan. Akan tetapi, bentuk kebijakan yang diambil oleh pemerintah cenderung menyasar pada penurunan produksi koka saja dan bukan pada sumber penyebab penanaman koka itu sendiri. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk melihat bagaimana kebijakan eradikasi koka yang diterapkan di Peru kemudian berpengaruh pada aspek pembangunan, terutama di wilayah pedesaan Peru sebagai target utama kebijakan tersebut. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, penelitian ini menggunakan teori dependensi yang mengasumsikan bahwa terdapat hubungan yang tidak sepadan antara negara inti dengan negara periferi dalam tatanan internasional yang kemudian menciptakan hubungan eksploitatif dan menyebabkan keterbelakangan pada negara periferi. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan konsep efektivitas kebijakan dan kegagalan kebijakan sebagai kerangka analisis kebijakan eradikasi koka. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif berbasis kasus yang menitikberatkan penggunaan teori sebagai lensa analisis serta melakukan pengumpulan bukti dari satu kasus untuk menjawab pertanyaan penelitian. Adapun penelitian ini tidak menemukan adanya kaitan langsung antara kebijakan eradikasi dengan pembangunan di Peru. Akan tetapi, ditemukan adanya hubungan dependensi dan keterlibatan AS sebagai negara inti dalam pengambilan kebijakan di Peru sebagai negara periferi untuk memenuhi kepentingan domestik AS dalam menurunkan angka konsumsi kokain. Oleh karena itu, bentuk kebijakan yang diambil kemudian tidak mencerminkan pembangunan sebagai tujuan utamanya dan dengan demikian kurang mampu menjawab tantangan pembangunan yang ada di wilayah pedesaan Peru.

Kata Kunci: kemiskinan, analisis kebijakan eradikasi koka Peru, dependensi, eksploitatif, kepentingan domestik AS, pembangunan.

ABSTRACT

Name : Sonia Meiliana
Student Number : 2017330073
Title : *Illegal Coca Eradication Policy and Development in Rural Peru 2012-2016*

Coca cultivation in Peru is a phenomenon which was caused by poverty. However, the policy response taken by the government tends to aim for coca reduction only instead of tackling the root cause of coca cultivation. Hence, this research aims to see how the coca eradication policy that was implemented in Peru influences the development, particularly in rural areas as the main target of the said policy. To answer the question, this research used dependency theory which assumes that there is an unequal relationship between core countries and the peripheries within the international order which then created an exploitative relationship and caused underdevelopment in the peripheries. This research also used the policy effectiveness and policy failure concepts as the frameworks to analyze coca eradication policy. The methods that were used for this research is the qualitative case study methodology which emphasizes on the usage of theoretical framework as the analyzing tool and gathering evidence from a case to answer the research question. This research however did not find a direct linkage between eradication policy and development in Peru as there was a dependency relation involved in the policy making process to fulfill US domestic interest. Hence why, the policy itself only aims to reduce coca production and does not reflect development to be the goal. Consequently, the policy is not suited to address the development challenges in rural areas of Peru.

Keywords: poverty, Peru's coca eradication policy analysis, dependency, exploitative, US domestic interest, development.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan YME atas segala berkat, hikmat, dan penyertaan yang senantiasa diberikan oleh-Nya selama proses penulisan skripsi berlangsung hingga penulis dapat menyelesaikan penelitian yang berjudul **“Kebijakan Eradikasi Tanaman Koka Ilegal dan Pembangunan di Pedesaan Peru Periode 2012-2016.”**

Tujuan dari penulisan skripsi ini adalah sebagai syarat dalam menyelesaikan jenjang pendidikan S1 jurusan Ilmu Hubungan Internasional di Universitas Katolik Parahyangan. Oleh karena itu, besar harap penulis agar skripsi ini dapat diterima dan disidangkan dengan baik serta dapat bermanfaat bagi para pembaca. Adapun penulis menyadari masih banyaknya kekurangan dalam skripsi ini karena keterbatasan ilmu dan pengalaman penulis, sehingga penulis sangat terbuka pada segala bentuk kritik dan masukan dari para pembaca agar penulis dapat menghasilkan penelitian yang lebih baik lagi di masa yang akan datang.

Bandung, 7 Juli 2021

Sonia Meiliana

UCAPAN TERIMA KASIH

Papa dan mama, terima kasih sudah selalu bersabar, selalu memenuhi segala kebutuhan, *and for never losing faith in me and for keep supporting me no matter what*. **Sarah Septiana**, *thank you for being the best sister a girl could ever ask for, I am so thankful for you*. **Sheila Fitriana**, *we've had our occasional squabbles, but you are my big sister and I will always look up to you*.

Sapta Dwikardana – Terima kasih atas kesabaran dalam membimbing, berbagi pengetahuan, dan bahkan kesabaran dalam menghadapi *mental breakdown* saya. Saya bukan hanya dibekali ilmu untuk menyelesaikan penelitian, tetapi juga kekuatan mental melalui *reassurance that I am capable of this*. *And for that, I could never thank you enough*, Mas.

Rossy Rosdiana, Aloysius Efraim, Florencia Maria, Bella Aprilia, Regina Edeline, Ranti Danaparamita, Tazkia Khatami, Naomi Vierawan, Rifki Fajar, Ivan Immanuel, Mentari Svarna, Reiza Adinda, Maura Iskandar, Anselm Bram, Inez Ignatzia, Rahma Dwiherawati, Balqis Aldelita, Gita Sugiarsha, dan Gea Jouvani – *I wouldn't say I won't survive uni without you guys. Honestly, chances are I'd probably graduate just fine without ever knowing you. But man, did you guys make my uni days 1000x better? Hell yes*. Terima kasih untuk canda, tawa, tangisan, pundungan, petualangan jalan-jalan, kulineran, *road trip*, bobo siang di kosan, *deep talk*, lawakan jayus, sesi tutor privat sebelum ujian, penantian matahari terbit, pesta, *staycation*, masak bersama, *and another thousands of moments we shared together that I will cherish forever*. *Thank you for being my friends*.

Warta Himahi 2017-2019 – Terima kasih telah menjadi wadah tempat saya belajar dan berkembang. Terima kasih atas kepercayaan yang diberikan kepada saya untuk menjadi pengurus WH. Untuk kakak-kakak 2015 dan 2016, *thank you for making me feel welcomed*, juga untuk stok *unlimited gossip*. Untuk teman-teman 2017, terima kasih telah menjadi keluarga pertama di kampus tiga. *I*

met some of the weirdest people in WH (in the best possible way!) and I'm so glad I decided to join.

Chevalier 2018-2020, terutama Jeremia Tobale, Ranti Danaparamita, Alvin Alfanus, Florencia Maria, Nandita Afi, Abdillah Sabda, Edenise Pane, Inelya Zeafira, dan Ksatria Wibawa – Terima kasih telah selalu menjadi tempat hangat di sela-sela kesibukan kelas dan tugas. *Thank you for pushing me from my comfort zone and helping me see that I am more capable than I thought.* Terima kasih atas pengalaman *camping*, karaoke, KKM 1 brutal, jajan nongkrong di warung, dan lawakan-lawakan *no respect*.

DFA 2017 – *Thank you for being an escape* dari capeknya tugas, kelas, hidup, dan kepanitiaan-kepanitiaan yang suka bikin lelah jiwa. *Thank you for all the laughter, jokes, gossip, deep talk, and silly dance bloopers. Luv u girls!*

Dzaky Wirahman – *I learned and grew so much from the time we shared together; in a way that I probably would never have been able to if I never met you. You were a big part of my uni life and I thank you.*

Teman-teman HI'17 – *Maybe we hung out once, studied together, party together, be in the same group project, or a committee, or even just an occasional hi hello in letter T. Regardless, thank you. Each and every one of your presences are like puzzle pieces to the wonderful time I've had in Kampus Tiga.*

Kampus Jingga – Terima kasih untuk motto Buku Pesta Cinta. *I think I quite successfully balanced all three and I had the best years of my life. I am no longer the same girl who cried on her first night alone in Bandung four years ago. I have changed, I have grown, and I am excited to see where life takes me next.*

DAFTAR ISI

| | |
|--|-------------|
| Abstrak | i |
| <i>Abstract</i> | ii |
| Kata Pengantar | iii |
| Ucapan Terima Kasih | iv |
| Daftar Isi | vi |
| Daftar Tabel | viii |
| Daftar Grafik | ix |
| Daftar Akronim/Istilah | x |
| | |
| BAB I: PENDAHULUAN | 1 |
| 1.1 Latar Belakang Masalah | 1 |
| 1.2 Identifikasi Masalah | 5 |
| 1.2.1 Deskripsi Masalah | 5 |
| 1.2.2 Pembatasan Masalah | 8 |
| 1.2.3 Perumusan Masalah | 9 |
| 1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian | 10 |
| 1.3.1 Tujuan Penelitian | 10 |
| 1.3.2 Kegunaan Penelitian | 10 |
| 1.4 Kajian Literatur | 10 |
| 1.5 Kerangka Pemikiran | 15 |
| 1.5.1 Efektivitas Kebijakan | 15 |
| 1.5.2 Kegagalan Kebijakan | 16 |
| 1.5.3 Teori Dependensi | 18 |
| 1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data | 24 |
| 1.6.1 Metode Penelitian | 24 |
| 1.6.2 Teknik Pengumpulan Data | 25 |
| 1.7 Sistematika Pembahasan | 25 |

| | |
|--|---------------|
| BAB II: KEMISKINAN PEDESAAN DAN INDUSTRI KOKA PERU | 27 |
| 2.1 Masalah Struktural Ekonomi dan Politik Peru | 28 |
| 2.1.1 Instabilitas Politik Peru Awal Kemerdekaan | 28 |
| 2.1.2 Reformasi Agraria dan Kebijakan ISI | 31 |
| 2.1.3 Pemberontakan Shining Path dan Doktrin Fujimori | 33 |
| 2.1.4 Kemiskinan di Pedesaan, Ketimpangan, dan Korupsi | 36 |
| 2.2 Koka dan Kokain di Peru | 40 |
| 2.2.1 Sejarah Tanaman Koka dalam Kebudayaan Andes | 40 |
| 2.2.1.1 Kegunaan Tanaman Koka pada Masa Prasejarah sampai | 41 |
| Masa Pemerintahan Kolonial Spanyol | |
| 2.2.1.2 Perkembangan Peran dan Fungsi Tanaman Koka | 44 |
| pada Masa Modern | |
| 2.2.2 Permasalahan Penanaman Koka Ilegal | 46 |
| 2.2.2.1 Awal Mula Kemunculan Industri Kokain Ilegal | 47 |
| 2.2.2.2 Perkembangan Industri Koka Ilegal | 51 |
| 2.2.2.3 Dampak Negatif Industri Perkebunan Koka Ilegal | 55 |
| BAB III: IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ERADIKASI DAN | 60 |
| DAMPAKNYA PADA PEMBANGUNAN DI PEDESAAN PERU | |
| 3.1 War on Drugs dan Kebijakan Eradikasi Peru | 61 |
| 3.1.1 War on Drugs di Peru | 61 |
| 3.1.2 Implementasi Kebijakan Eradikasi CORAH | 63 |
| 3.1.3 Respons Masyarakat dan <i>Cocaleros</i> terhadap Eradikasi | 65 |
| 3.2 Analisis Kebijakan Eradikasi Koka di Peru | 69 |
| 3.2.1 Efektivitas Kebijakan Eradikasi Koka | 69 |
| 3.2.2 Kegagalan Kebijakan Eradikasi Koka | 73 |
| 3.2.3 Dampak Kebijakan Eradikasi terhadap Pembangunan | 77 |
| BAB IV: KESIMPULAN | 83 |
| DAFTAR PUSTAKA | 86 |

DAFTAR TABEL

| | |
|---|----|
| Tabel 3.1 Luas lahan kultivasi koka di wilayah Andes 2003-2006..... | 70 |
| Tabel 3.2 Jumlah luas lahan kultivasi koka dan jumlah potensi produksi koka di wilayah Andes 2011-2016 | 71 |

DAFTAR GRAFIK

| | |
|---|----|
| Grafik 2.1 Tingkat kemiskinan pedesaan Peru pada tahun 2004-2014..... | 38 |
| Grafik 3.1 Jumlah luas lahan koka yang dieradikasi oleh CORAH selama tahun 2002-2020 | 65 |
| Grafik 3.2 Jumlah luas lahan kultivasi koka di Peru pada periode 1999-2012.... | 65 |
| Grafik 3.3 Tingkat pendidikan populasi Peru di atas 25 tahun..... pada tahun 2017 berdasarkan wilayah tempat tinggal | 79 |

DAFTAR AKRONIM/ISTILAH

| | |
|-----------------------|--|
| AKB | Angka kematian bayi |
| APRA | <i>American Popular Revolutionary Party</i> |
| AS | Amerika Serikat |
| <i>Cocaleros</i> | Petani Koka |
| CONCPACCP | <i>The National Confederation of Agricultural Producers of the Coca Valleys</i> |
| <i>Conquistadores</i> | Penakluk Spanyol |
| CORAH | <i>Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga</i> |
| CPI | <i>Corruption Perceptions Index</i> |
| ENACO | <i>Empresa Nacional de la Coca</i> |
| FARC | <i>Revolutionary Armed Forces of Colombia</i> |
| <i>Hacendado</i> | Pemilik <i>hacienda</i> |
| <i>Hacienda</i> | Sistem kepemilikan tanah |
| HLS | Harapan Lama Sekolah |
| IPC | <i>International Petroleum Company</i> |
| ISI | <i>Import-substituting industrialization</i> |
| MRTA | <i>Túpac Amaru Revolutionary Movement</i> |
| NAFTA | <i>North American Free Trade Agreement</i> |
| OAS | <i>Organization of American States</i> |
| PAHO | <i>The Pan American Health Organization</i> |
| PBB | Perserikatan Bangsa-Bangsa |
| PBC | <i>Pasta básica de cocaína</i> |
| PDB | Produk Domestik Bruto |
| PNB | Produk Nasional Bruto |
| SL | <i>Sendero Luminoso/Shining Path</i> |
| TNC | <i>Transnational corporations</i> |
| UNODC | <i>United Nations Office on Drugs and Crime</i> |
| VRAEM | <i>The valley of the rivers Apurimac, Ene, and Mantaro</i> |

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Negara berkembang memiliki banyak masalah, mulai dari kemiskinan, korupsi, ketidakmerataan pembangunan, hingga tingkat kejahatan. Beberapa pakar menyatakan bahwa banyak dari masalah tersebut bersumber pada peninggalan dari era kolonialisme.¹ Salah satu kawasan yang masih berjuang mengatasi masalah negara berkembang adalah kawasan Amerika Latin, dengan letak geografis yang berdekatan dengan Amerika Serikat (AS) namun memiliki kondisi politik ekonomi yang sangat bertolak belakang.

Permasalahan di kawasan Amerika Latin bermula ketika kawasan tersebut harus membangun sistem politik, ekonomi, dan sosial setelah memperoleh kemerdekaan dari Kerajaan Spanyol pada awal abad ke-19.² Sampai pada pertengahan abad ke-19, kawasan Amerika Latin masih terus dilanda oleh instabilitas politik dan tingkat kekerasan yang tinggi dengan sebagian besar permasalahan berputar sekitar perebutan kekuasaan.³ Selain itu, situasi ekonomi pasca kemerdekaan juga turut memburuk dimana pemasukan pajak tidak lagi bisa diandalkan sedangkan pengeluaran birokrasi

¹ Robert H. Bates, John H. Coatsworth, dan Jeffrey G. Williamson, "Lost Decades: Lessons from Post-Independence Latin America for Today's Africa," National Bureau of Economic Research Working Paper 12610, Oktober 2006,

https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/bates_lostdecades.pdf.

² Roger A. Kittleston, David Bushnell, dan James Lockhart, "History of Latin America," Encyclopædia Britannica, 7 Januari 2021, <https://www.britannica.com/place/Latin-America>.

³ Ibid.

dan militer meningkat.⁴ Kesulitan ekonomi ini kemudian melemahkan posisi pemerintah baru, sehingga turut berkontribusi pada instabilitas politik yang menghambat restrukturisasi sistem ekonomi.⁵

Bahkan sampai memasuki abad ke-20, banyak negara di Amerika Latin masih mengalami instabilitas politik dan juga lemahnya kapabilitas ekonomi.⁶ Kedua masalah utama tersebut ditambah pula dengan munculnya isu-isu baru seperti korupsi, perdagangan narkoba, serta kemunculan aktor non-negara yang mengancam negara layaknya kelompok gerilyawan dan kelompok kejahatan terorganisir. Masalah-masalah ini kemudian berimbas sampai pada masa sekarang dimana banyak kelompok gerilyawan yang masih aktif di berbagai kawasan seperti kelompok *Revolutionary Armed Forces of Colombia* (FARC) di Kolombia, kelompok *Shining Path* di Peru, dan lain sebagainya.⁷

Selain itu, Amerika Latin merupakan salah satu kawasan yang mengalami imbas buruk dari kebijakan anti narkoba paling parah.⁸ Memiliki letak geografis yang berdekatan dengan AS yang memiliki angka kasus penyalahgunaan obat-obatan tertinggi di dunia, sehingga menjadi pasar besar

⁴ Robert H. Bates, John H. Coatsworth, dan Jeffrey G. Williamson, "Lost Decades: Lessons from Post-Independence Latin America for Today's Africa," National Bureau of Economic Research Working Paper 12610, Oktober 2006,

https://wcfia.harvard.edu/files/wcfia/files/bates_lostdecades.pdf.

⁵ D. P. Bwy, "Political Instability in Latin America: The Cross-Cultural Test of a Causal Model," *Latin America Research Review* 3, No. 2 (1968): hal. 17-66,

<https://www.jstor.org/stable/2502441?seq=1>.

⁶ Roger A. Kittleston, David Bushnell, dan James Lockhart, "History of Latin America," *Encyclopædia Britannica*, 7 Januari 2021, <https://www.britannica.com/place/Latin-America>.

⁷ Ibid.

⁸ Center for Legal and Social Studies (CELS), "The Impact of Drug Policies on Human Rights: The Experience in the Americas," Contributions to the OHCHR for Human Rights Council, Maret 2013, <https://www.ohchr.org/Documents/HRBodies/HRCouncil/DrugProblem/CELS.pdf>.

bagi industri narkoba. Selama beberapa dekade terakhir, pemerintah AS telah melakukan banyak upaya untuk menyelesaikan masalah ini. Sebagian besar dari upaya tersebut berfokus pada *supply side reduction* yang menysasar pada negara-negara produsen yang umumnya merupakan negara berkembang, termasuk negara di Amerika Latin.⁹

Sejak tahun 1999, AS telah menyalurkan lebih dari US\$4 miliar kepada Kolombia untuk memberantas produksi koka melalui program *Plan Colombia*. Program ini menggunakan metode eradikasi, atau penghancuran lahan kultivasi tanaman ilegal secara paksa dengan penyemprotan herbisida di udara.¹⁰ Tujuan dari program ini adalah untuk mengurangi angka suplai koka dengan harapan meningkatkan harga kokain dan pada akhirnya mengurangi angka permintaan dan konsumsi.¹¹ Akan tetapi, eradikasi terbukti tidak efektif melihat total luas area produksi koka yang malah meningkat 36% pada periode 2000-2004 meskipun luas area yang dieradikasi sudah melebihi target.¹² Kegagalan ini disebabkan oleh petani koka (*cocaleros*) yang melakukan relokasi dan penanaman ulang tanaman koka lebih cepat dari upaya eradikasi pemerintah yang menyebabkan fenomena ‘balloon-effect’,

⁹ Christopher J. Coyne dan Abigail R. Hall, “Four Decades and Counting: The Continued Failure of the War on Drugs,” CATO Institute Policy Analysis 811, 12 April 2017, <https://www.cato.org/sites/cato.org/files/pubs/pdf/pa-811-updated.pdf>.

¹⁰ Michelle L. Dion dan Catherine Russler, “Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia,” *Journal of Latin American Studies* 40 (2008): hal. 399-421, <https://doi.org/10.1017/S0022216X08004380>.

¹¹ Coletta Youngers dan Eileen Rosin, “The US ‘War on Drugs’: Its Impact in Latin America and the Caribbean,” *Drugs and Democracy in Latin America: the Impact of U.S. Policy* (London: L. Rienner, 2005), pp. 1-13.

¹² John Walsh, “Rethinking Plan Colombia: As Drug Control Policy, Plan Colombia Doesn’t Measure Up,” Washington Office on Latin America Memorandum to Foreign Policy Aides-Appropriations, 10 Juni 2005, <https://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Andes/Colombia/past/June%202005%20FY2006%20Approps%20for%20Colombia.pdf>.

yaitu ketika produksi terhenti di satu lokasi mendorong produksi di lokasi yang baru sehingga total angka produksi keseluruhan cenderung stabil.¹³

Selain tidak mencapai tujuan awal, *Plan Colombia* juga membawa dampak negatif yang menimbulkan masalah-masalah baru. Laporan Ramirez pada tahun 2011 menunjukkan bahwa masyarakat yang tinggal di zona penyemprotan herbisida menderita berbagai penyakit kulit, pernapasan, dan gastrointestinal. Selain itu, herbisida juga menyebabkan kerusakan lingkungan dengan mencemari air dan menyebabkan degradasi lahan yang mempengaruhi ketahanan pangan dan juga pendapatan masyarakat.¹⁴ Lebih lanjut, program ini juga secara tidak langsung turut mendukung kelompok-kelompok gerilyawan seperti FARC yang membiayai aktivitas mereka dari 'pajak' produksi koka.¹⁵ Oleh karena itu, eradikasi *Plan Colombia* dianggap hanya menyebarkan penanaman koka dan konflik sipil ke wilayah-wilayah baru.¹⁶

Masalah serupa juga ditemukan di Peru, eradikasi yang dilakukan oleh *Proyecto Especial de Control y Reducción de Cultivos Ilegales en el Alto Huallaga* (CORAH) malah merugikan para petani miskin yang meraup untung paling sedikit dari industri narkoba. Eradikasi lahan koka malah menyasar dan merampas sumber pendapatan serta mengalienasi para petani koka yang hanya

¹³ Michelle L. Dion dan Catherine Russler, "Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia," *Journal of Latin American Studies* 40 (2008): hal. 399-421, <https://doi.org/10.1017/S0022216X08004380>.

¹⁴ Ramirez María Clemencia, *Between the Guerrillas and the State: the Cocalero Movement, Citizenship, and Identity in the Colombian Amazon* (Durham : Duke University Press, 2011).

¹⁵ Thomas Grisaffi dan Kathryn Ledebur, "Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes," *Stability: International Journal of Security and Development* 5, No. 1 (2016): hal. 1-19, <https://doi.org/10.5334/sta.440>.

¹⁶ Michelle L. Dion dan Catherine Russler, "Eradication Efforts, the State, Displacement and Poverty: Explaining Coca Cultivation in Colombia during Plan Colombia," *Journal of Latin American Studies* 40 (2008): hal. 399-421, <https://doi.org/10.1017/S0022216X08004380>.

masyarakat miskin berusaha bertahan hidup dan memperbaiki kondisi mereka. Sedangkan para kartel yang seharusnya menjadi kelompok yang ditargetkan untuk dihukum malah mendapatkan margin keuntungan kokain yang semakin membesar akibat kebijakan eradikasi.¹⁷

1.2 Identifikasi Masalah

1.2.1 Deskripsi Masalah

Peru merupakan salah satu negara dengan sejarah instabilitas politik dengan pemegang kekuasaan yang silih berganti serta pemberontakan dari kelompok gerilyawan seperti kaum Neo-Maois *Shining Path* (SL) dan *Túpac Amaru Revolutionary Movement* (MRTA). Pada tahun 1985, Peru mengalami krisis ekonomi karena kebijakan pasar bebas yang menyebabkan tingginya angka impor serta harga yang lebih rendah untuk komoditas ekspor Peru.¹⁸ Krisis ekonomi ini kemudian diperparah dengan meningkatnya aktivitas kelompok gerilyawan menyebabkan pemerintah harus mengalokasikan sumber daya lebih untuk melawan gerilyawan dan memperbaiki kerusakan akibat konflik tersebut. Pada tahun 1980-1985, angka inflasi Peru mencapai lebih dari 3.2% menyebabkan devaluasi mata uang Sol yang harus digantikan oleh Inti pada tahun 1986.¹⁹

¹⁷ Thomas Grisaffi dan Kathryn Ledebur, "Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes," *Stability: International Journal of Security and Development* 5 No. 1 (2016): hal. 1-19, <https://doi.org/10.5334/sta.440>.

¹⁸ "An Introduction to Peru's History and Culture," Oxford Business Group, 8 September 2020, <https://oxfordbusinessgroup.com/overview/rich-history-introduction-peru%E2%80%99s-past-and-culture>.

¹⁹ Thomas M. Davis and Robert N. Burr, "Return to Elected Government," *Encyclopædia Britannica*, 20 November 2020, <https://www.britannica.com/place/Peru/Return-to-elected-government#ref28022>.

Selain itu, dalam aspek pembangunan, perkembangan di Peru banyak terfokus di perkotaan sehingga pertumbuhan ekonomi di daerah pedesaan masih relatif kurang berkembang. 8 juta orang di Peru masih terjebak dalam kemiskinan, sebagian besar di antaranya adalah masyarakat adat yang tinggal di wilayah pedesaan terpencil.²⁰ Sedikitnya kesempatan ekonomi yang tersedia di daerah pedesaan menyebabkan adanya perpindahan penduduk secara masif ke perkotaan. Namun, masyarakat yang masih tinggal di pedesaan tidak mendapat kesempatan ekonomi yang sama. Angka kemiskinan pedesaan nasional Peru lebih dari 50%. Beberapa penyebab tingginya kemiskinan di pedesaan antara lain: tingginya angka buta huruf, rendahnya jumlah pelayanan dasar seperti listrik dan pendidikan, tidak memiliki hak yang aman atas lahan, serta infrastruktur yang buruk.²¹

Oleh karena itu, masyarakat di pedesaan tidak memiliki banyak pilihan mata pencaharian yang kemudian menjadi salah satu faktor pendorong maraknya kultivasi tanaman koka di antara masyarakat petani. Pada tahun 2010, tingkat kemiskinan di wilayah *The valley of the rivers Apurimac, Ene, and Mantaro* (VRAEM), yang merupakan salah satu wilayah produsen koka utama di Peru, mencapai 65% serta 26.6% hidup dalam kemiskinan ekstrim.²² Oleh karena itu, kriminalisasi daun koka hanya menambah insentif bagi para petani untuk menjual hasil panennya kepada

²⁰ Juan Moreno Belmar, "Enabling Poor Rural People to Overcome Poverty in Peru," International Fund for Agricultural Development, Juli 2013, https://www.ifad.org/documents/38714170/39972349/Enabling+poor+rural+people+to+overcome+poverty+in+Peru_e.pdf/bd91abe9-491c-4074-b91a-a1b0797a1437

²¹ Ibid.

²² Ibid.

kartel narkoba yang mampu menawarkan harga bayaran lebih tinggi daripada industri koka legal melalui perusahaan koka nasional Peru (ENACO).²³ Namun demikian, para petani koka masih hidup dalam kemiskinan meskipun lebih baik daripada mengandalkan hasil panen lain. Pada tahun 2010, *United Nations Office on Drugs and Crime* (UNODC) menyatakan bahwa jumlah produksi koka Peru telah melampaui produksi Kolombia dimana 45,4% produksi koka kawasan tersebut berasal dari Peru dan 39,3% berasal dari Kolombia.²⁴

Sekitar 70% dari produksi koka Peru berasal dari wilayah VRAEM, menjadikannya wilayah terpenting bagi industri koka dengan hasil produksi *pasta básica de cocaína* (PBC) tertinggi di dunia.²⁵ Pada tahun 2011, angka produksi koka di wilayah VRAEM meningkat dan mulai melampaui Upper Huallaga yang selama ini merupakan wilayah produsen koka utama di Peru.²⁶ Respons pemerintah dalam menanggapi kenaikan tersebut kemudian meningkatkan target eradikasi CORAH. Akan tetapi, penerapan kebijakan tersebut tidak membuahkan hasil yang lebih baik daripada kasus yang ada di Kolombia. Para petani koka di Peru yang mayoritas merupakan kaum masyarakat adat minoritas semakin merasa teralienasi. Eradikasi hanya

²³ Ashley Day Drummond, "Peru: Coca, Cocaine, and the International Regime against Drugs," *Law and Business Review of the Americas* 14 No. 1 (2008): 107-138.

²⁴ UNODC, *World Drug Report 2010*, https://www.unodc.org/documents/wdr/WDR_2010/World_Drug_Report_2010_lo-res.pdf

²⁵ James M. Roberts dan Edward Enrique Escalante, "Narco-Terrorism in Peru: The Return of Shining Path," *The Heritage Foundation* No. 2473, 9 Juni 2009, https://www.heritage.org/americas/report/narco-terrorism-peru-the-return-shining-path/#_ftn5

²⁶ Francisco Ferreira, "De-Demonizing the VRAEM: A Peruvian-Cocalero Area," *Substance Use & Misuse* 51, no. 1 (2016): pp. 41-53, <https://doi.org/10.3109/10826084.2015.1074693>.

mendorong masyarakat untuk membuka lahan baru di wilayah hutan yang lebih terpencil lagi.²⁷

Dengan demikian, dapat diketahui bahwa permasalahan mengenai tingginya jumlah produksi koka di Peru dilatarbelakangi oleh berbagai faktor yang rumit. Upaya penanggulangan yang sudah dilakukan oleh pemerintah Peru masih belum bisa mengatasi permasalahan yang ada. Hal ini disebabkan karena angka kemiskinan yang tinggi di berbagai wilayah menyebabkan masyarakat tidak memiliki banyak pilihan mata pencaharian yang mencukupi selain dengan kultivasi koka yang dapat memberikan keuntungan ekonomi yang relatif besar. Upaya pemerintah melalui eradikasi bukan hanya dianggap tidak menysasar akar masalah dengan tepat namun juga malah menambah masalah baru. Oleh karena itu, tulisan ini bertujuan untuk meneliti bagaimana dampak kebijakan eradikasi tanaman koka ilegal di Peru berpengaruh pada pembangunan.

1.2.2 Pembatasan Masalah

Penulis membatasi masalah dalam tulisan ini pada pembahasan mengenai dampak kebijakan eradikasi di Peru terhadap pembangunan selama periode 2012-2016. Unit analisis penelitian ini adalah kebijakan eradikasi tanaman koka ilegal di Peru serta dampaknya terhadap pembangunan. Pembahasan masalah difokuskan di Peru sebagai salah satu negara produsen tanaman koka terbesar di dunia dengan dampak kebijakan

²⁷ Ashley Day Drummond, "Peru: Coca, Cocaine, and the International Regime against Drugs," *Law and Business Review of the Americas* 14 No. 1 (2008): 107-138.

terhadap pembangunan sebagai objek penelitian. Sedangkan pembatasan waktu dipilih karena jumlah luas area eradikasi mulai meningkat di tahun 2012, yaitu mencapai 14.171 hektar dan mencapai angka tertinggi di tahun 2015, yaitu 35.868 hektar.²⁸ Hal ini menandakan implementasi kebijakan eradikasi di Peru yang intens pada periode tersebut, sehingga penelitian ini ingin melihat dampak dari kebijakan tersebut pada periode 2012-2016. Selain itu, dampak pembangunan juga hanya akan diteliti di pedesaan Peru, terutama di wilayah-wilayah penghasil koka sebagai sasaran utama dari kebijakan eradikasi pemerintah.

1.2.3 Perumusan Masalah

Berdasarkan dari deskripsi masalah serta pembatasan yang sudah ditetapkan, pertanyaan penelitian yang muncul adalah **“Bagaimana kebijakan eradikasi tanaman koka ilegal di Peru menghambat pembangunan di pedesaan pada periode 2012-2016?”**

Jawaban sementara dari pertanyaan penelitian tersebut adalah kebijakan eradikasi mendorong petani koka ke dalam wilayah hutan terpencil yang kemudian menyebabkan masyarakat tani kehilangan akses kepada pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Dengan demikian, kebijakan eradikasi berdampak pada terhambatnya pembangunan di pedesaan Peru.

²⁸ *Proyecto Especial CORAH Eradication Data*,
<https://mail.corahperu.org/index.php/estadisticas/#top>, diakses pada 19 Februari 2021.

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1.3.1 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan bagaimana kebijakan eradikasi tanaman koka ilegal yang diterapkan oleh pemerintahan Peru berdampak pada terhambatnya aspek-aspek pembangunan pada periode 2011-2016.

1.3.2 Kegunaan Penelitian

Peneliti berharap penelitian ini dapat menjadi bahan referensi dalam bidang pembangunan, analisis dampak kebijakan, serta kajian Ilmu Hubungan Internasional secara umum, dan dapat membantu penelitian lain yang sejenis di masa yang akan datang.

1.4 Kajian Literatur

Kajian terdahulu dilakukan untuk memberikan gambaran lebih dalam terkait topik masalah penelitian yang akan dibahas. Dengan mengkaji penelitian-penelitian terdahulu, penulis dapat memfokuskan penelitian pada bagian yang belum dibahas di kajian-kajian sebelumnya. Oleh karena itu, penulis menggunakan tiga kajian terdahulu yang membahas mengenai dampak kebijakan anti narkoba terhadap pembangunan di Andes serta permasalahan koka di Peru dengan rezim anti narkoba.

Pada tulisannya yang berjudul “Citizenship or Repression? Coca, Eradication, and Development in the Andes”, Grisaffi dan Ledebur

berargumen bahwa ada pendekatan alternatif dalam menangani masalah kultivasi tanaman koka yang lebih manusiawi, efektif, serta berkelanjutan daripada kebijakan eradikasi. Kajian ini juga menjelaskan bagaimana peraturan mengenai penanaman koka di negara-negara Andes sangat dipengaruhi oleh dunia internasional, yaitu saat ditandatanganinya Konvensi Tunggal tentang Narkotika 1961 oleh Kolombia, Peru, dan Bolivia yang kemudian digunakan menjadi dasar hukum upaya eradikasi koka. Selain memiliki kaitan erat dengan kebudayaan Andes, tanaman koka juga menjadi sumber pendapatan bagi banyak masyarakat di pedesaan. Sehingga, eradikasi paksa yang diimplementasikan bukan hanya merampas sumber pendapatan masyarakat, menyangkal aspek kebudayaan Andes, tetapi juga tidak mencapai tujuan awal, yaitu mengurangi suplai kokain, karena adanya fenomena ‘balloon effect’. Lebih lanjut Grisaffi dan Ledebur menjelaskan mengenai suksesnya sistem pengontrolan koka dengan melibatkan masyarakat yang diterapkan di Bolivia. Menurut para penulis, selama permintaan akan kokain masih ada, maka masyarakat akan terus menanam koka yang mampu memberikan keuntungan ekonomi. Oleh karena itu, upaya penanganan masalah ini harus menasar pada pemberdayaan dan pengembangan masyarakat daripada upaya-upaya eradikasi yang tidak memberikan hasil.²⁹

Kajian kedua yang ditulis oleh Ashley D. Drummond dengan judul “Peru: Coca, Cocaine, and the International Regime against Drugs”

²⁹ Thomas Grisaffi dan Kathryn Ledebur, “Citizenship or Repression? Coca, Eradication and Development in the Andes,” *Stability: International Journal of Security and Development* 5, No. 1 (2016): hal. 1-19, <https://doi.org/10.5334/sta.440>.

menjelaskan mengenai rumitnya permasalahan narkoba di Peru yang menyangkut berbagai aspek, terutama terkait identitas budaya masyarakat Andes yang sangat melekat dengan tanaman koka. Namun, perilaku masyarakat tradisional yang memuja tanaman koka dan mengkonsumsinya sebagai tradisi kuno yang suci malah dieksploitasi oleh kepentingan para pengedar narkoba. Lebih lanjut Drummond juga menjelaskan bahwa kebijakan anti narkoba melalui eradikasi dan *alternative development* dinilai tidak memberikan hasil yang diharapkan dan malah menekan para petani koka di Peru. Upaya eradikasi hanya mendorong para petani koka semakin terpinggir menyebabkan semakin banyak hutan yang ditebang untuk dijadikan lahan koka. Kajian ini berargumen bahwa perlu adanya strategi yang dapat menysasar akar permasalahan narkoba di Peru secara tepat. Salah satu langkah yang dapat diambil adalah mempertimbangkan dan melibatkan masyarakat Peru itu sendiri, sebagai pihak yang langsung merasakan dampak dari kebijakan anti narkoba. Selain itu, fleksibilitas juga merupakan komponen yang penting bagi negara anggota agar dapat mengambil kebijakan anti narkoba yang mandiri serta sesuai dengan situasi domestik masing-masing negara.³⁰

Kajian yang ketiga ditulis oleh Keefer, Loayza, dan Soares berjudul “The Development Impact of the Illegality of Drug Trade” membahas mengenai kebijakan eradikasi dan interdiksi narkoba yang dirancang oleh negara maju tanpa mempertimbangkan situasi dan kondisi negara berkembang

³⁰ Ashley Day Drummond, “Peru: Coca, Cocaine, and the International Regime against Drugs,” *Law and Business Review of the Americas* 14 No. 1 (2008): 107-138.

sebagai negara produsen yang menjadi target kebijakan sehingga pada praktiknya banyak menimbulkan *unintended consequences*. Salah satu hal yang mendasar adalah persepsi dari tanaman-tanaman ‘ilegal’ itu sendiri. Kebijakan eradikasi dan interdiksi seringkali menganggap kesejahteraan para petani tidak relevan karena mereka dipandang sebagai kriminal atau berkontribusi pada aktivitas ilegal. Padahal, kriminalisasi dari tanaman-tanaman tersebut merupakan hasil dari kebijakan anti narkoba di negara-negara maju, sedangkan para petani ini tidak menganggap aktivitas mereka ilegal atau sebuah tindak kejahatan. Selain mengancam kesejahteraan petani kecil di negara produsen, kebijakan anti narkoba juga dapat mengancam demokrasi dan stabilitas khususnya di Amerika Latin. Sanksi-sanksi yang diterapkan malah mendorong tindakan kejahatan terorganisir, korupsi, dan peningkatan angka kekerasan. Hal ini kemudian mempertanyakan efektivitas kebijakan eradikasi dan interdiksi. Meskipun angka eradikasi yang telah dilakukan terbilang tinggi, nyatanya penurunan angka produksi narkoba tidak signifikan. Sebaliknya, kebijakan anti narkoba ini malah menimbulkan biaya yang harus dibayar oleh petani miskin serta mendorong terbentuknya kelompok kejahatan terorganisir yang berkontribusi pada angka kekerasan serta mengancam kedaulatan negara. Apabila tujuan dari kebijakan anti narkoba ini adalah untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial, maka efek negatif yang telah disebutkan sebelumnya merupakan bukti bahwa kebijakan tersebut masih jauh dari sasaran. Lebih lanjut kajian ini berargumen bahwa kebijakan eradikasi dan interdiksi memiliki kemungkinan

yang kecil untuk mencapai kesuksesan meskipun diimplementasikan sebaik mungkin. Sehingga, perlu adanya peran lebih dari negara berkembang untuk mendesain kebijakan anti narkoba yang memberikan dampak positif lebih dari dampak negatif yang ditimbulkan serta tidak merugikan konsumen narkoba maupun para petani.³¹

Berdasarkan ketiga kajian tersebut, terdapat persamaan pendapat antara para penulis, yaitu kebijakan eradikasi koka yang gagal menysasar akar permasalahan dari penanaman koka ilegal sehingga kemudian menyebabkan masalah-masalah baru. Drummond dan Grisaffi sependapat bahwa tanaman koka memiliki peranan yang besar dalam identitas budaya masyarakat Andes. Oleh karena itu, kebijakan eradikasi yang dengan paksa menghancurkan lahan koka dianggap sebagai bentuk opresi kebudayaan masyarakat pribumi. Selain itu, Drummond juga berargumen bahwa lahan koka merupakan sumber mata pencaharian utama bagi masyarakat tani miskin di pedesaan. Kedua latar belakang tersebut kemudian mengafirmasi argumen Keefer bahwa kebijakan eradikasi mengabaikan kondisi yang ada di lapangan sehingga gagal menyelesaikan masalah. Oleh karena itu, hipotesis yang dimiliki oleh penelitian ini adalah bagaimana kebijakan eradikasi yang banyak menimbulkan masalah baru ini kemudian berdampak pada terhambatnya pembangunan di pedesaan Peru.

³¹ Philip Keefer, Norman V. Loayza, dan Rodrigo R. Soares, "The Development Impact of the Illegality of Drug Trade," The World Bank Policy Research Working Paper 4543, Februari 2008, <https://www.researchgate.net/publication/23723433>.

1.5 Kerangka Pemikiran

Kerangka pemikiran adalah serangkaian argumentasi berupa teori pendekatan dan konsep yang berfungsi sebagai alur pemikiran untuk membantu memahami fenomena penelitian dan menjawab pertanyaan yang ada.³² Dalam penelitian kualitatif, kerangka pemikiran memiliki empat fungsi yaitu: memberikan fokus pada penelitian, mengekspos makna-makna, menghubungkan penelitian dengan pengetahuan yang ada, serta mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan.³³

1.5.1 Efektivitas Kebijakan

Adapun tulisan ini berfokus pada bagaimana kebijakan eradikasi Peru berpengaruh pada pembangunan. Oleh karena itu, konsep yang akan digunakan dalam analisis adalah evaluasi kebijakan. Menurut Howlett dan Ramesh, evaluasi kebijakan adalah tahapan pada proses kebijakan dimana ditetapkannya bagaimana sebuah kebijakan publik sebenarnya diimplementasikan di lapangan.³⁴ Salah satu pendekatan yang dapat digunakan adalah pengukuran efektivitas kebijakan, yaitu kajian kesesuaian antara tujuan yang telah ditetapkan dengan hasil yang ada di lapangan

³² Laura Roselle, Sharon Spray, dan Joel T. Shelton, "Grounding Research in Theory," *Research and Writing in International Relations*, (New York: Routledge, 2020), hal. 10.

³³ Christopher S. Collins and Carrie M. Stockton, "The Central Role of Theory in Qualitative Research," *International Journal of Qualitative Methods* 17, No. 1 (2018): hal. 1-10, <https://doi.org/10.1177/1609406918797475>.

³⁴ Michael Howlett and M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystems* (Oxford University Press, 2003).

setelah kebijakan diimplementasikan dan apakah kebijakan tersebut memberikan dampak yang seharusnya atau yang diharapkan.³⁵

Menurut Jacob, mengkaji efektivitas kebijakan memiliki tiga tujuan utama; pertama, untuk menunjukkan kebijakan-kebijakan yang telah membuktikan dampak yang positif sehingga dapat diterapkan di wilayah lain. Kedua, mengidentifikasi apabila adanya aspek-aspek yang perlu diperbaiki dari sebuah kebijakan agar memberikan hasil yang lebih efektif. Ketiga, untuk menetapkan sebuah metode dalam menilai efektivitas kebijakan yang dapat digunakan dalam proses pembuatan kebijakan di masa yang akan datang.³⁶ Standar ideal dalam melakukan evaluasi efektivitas kebijakan adalah perbandingan observasi empiris sebuah kelompok dalam desain eksperimen atau dengan skenario kontrafaktual. Akan tetapi membangun eksperimen seperti itu seringkali tidak memungkinkan, sehingga banyak dilakukan dengan berlandaskan asumsi teoretis dan observasi empiris akan dampak kebijakan.³⁷

1.5.2 Kegagalan Kebijakan

Konsep yang kedua adalah kegagalan kebijakan, diperkenalkan oleh Allan McConnell dengan definisi: “Jika sebuah kebijakan dianggap berhasil di dalam beberapa aspek kecil, tetapi secara fundamental tidak mencapai

³⁵ M. Theo Jans, “A Framework for Public Policy Analysis and Policy Evaluation,” IES Research Colloquium (The Institute for European Studies, 2007), <https://www.ies.be/files/070904%20Jans%20Policy%20Analysis.pdf>.

³⁶ Klaus Jacob et al., “Approach to Assessment of Policy Effectiveness,” in *Global Environment Outlook - GEO-6: Healthy Planet, Healthy People* (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), pp. 277.

³⁷ Ibid.

tujuan yang ingin dicapai oleh para pendukungnya, memiliki banyak oposisi dan / atau hampir tidak memiliki dukungan, maka kebijakan tersebut tetap dianggap gagal.”³⁸ Secara lebih dalam McConnell menjabarkan tujuh definisi-definisi kegagalan kebijakan:

1. Gagal dalam mencapai tujuan yang ditetapkan sebelumnya. Evaluasi dengan membandingkan tujuan yang sudah ditentukan oleh pemerintah adalah metode yang paling banyak digunakan dalam analisis kebijakan.
2. Gagal dalam memberikan manfaat bagi kelompok tertentu atau kepentingan tertentu. Ketika sebuah kebijakan tidak bermanfaat bagi kelompok tertentu yang secara teori merupakan target dari desain kebijakan.
3. Gagal dalam memberikan manfaat lebih besar dari biaya yang dikeluarkan. Perhitungan untung-rugi merupakan metode umum dalam analisis ekonomi namun dapat pula digunakan dalam evaluasi kebijakan dengan menimbang antara hasil positif dengan dampak negatifnya.
4. Gagal dalam memenuhi standar moral, etis, atau hukum. Terlepas dari hasil yang dikeluarkan, apabila sebuah kebijakan melanggar standar moral atau hukum, maka kebijakan tersebut mungkin tetap dianggap gagal.
5. Gagal dalam memperbaiki kondisi sebelumnya. Definisi kegagalan umum yaitu ketika kebijakan pemerintah tidak memperbaiki keadaan atau malah memperburuk daripada sebelum adanya intervensi pemerintah.

³⁸ Allan McConnell, “A Public Policy Approach to Understanding the Nature and Causes of Foreign Policy Failure,” *Journal of European Public Policy* 23, No. 5 (2016): hal. 671, <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127278>.

6. Gagal dalam menangani isu lebih baik dari aktor lain menangani isu yang serupa. Patokan yang menjadi kegagalan adalah apabila terdapat yurisdiksi lain yang dapat menangani isu serupa dengan lebih baik.
7. Gagal dalam menggalang dukungan dari aktor-aktor yang berkepentingan. Sebuah kebijakan mungkin dianggap gagal apabila tidak berhasil mendapatkan dukungan yang cukup dari aktor-aktor yang memegang peranan penting dalam proses pengimplementasian kebijakan.³⁹

1.5.3 Teori Dependensi

Untuk membantu memahami fenomena masalah negara berkembang di Peru yang mendorong kemunculan industri koka ilegal serta kebijakan eradikasi, penelitian ini akan menggunakan perspektif dari teori dependensi. Asumsi utama dalam teori ini adalah kurangnya perkembangan ekonomi di Amerika Latin tidak bisa dijelaskan hanya dengan kekurangan pada perekonomian lokal tetapi harus dijelaskan dengan dikaitkan pada kondisi struktural perekonomian Amerika Latin pada sistem global. Teori ini bertujuan untuk menjelaskan permasalahan struktural yang ada di negara Amerika Latin, yaitu kemiskinan yang terus berlanjut dan meningkat di pedesaan dan daerah kumuh terlepas dari pusat-pusat kota yang modern dengan angka pertumbuhan tinggi, upaya industrialisasi yang gagal sebagian karena substitusi impor, ketergantungan pada beberapa produk ekspor dengan ketentuan dagang yang buruk, investasi asing dan peningkatan

³⁹ Allan McConnell, "A Public Policy Approach to Understanding the Nature and Causes of Foreign Policy Failure," *Journal of European Public Policy* 23, No. 5 (2016): hal. 669-670, <https://doi.org/10.1080/13501763.2015.1127278>.

kontrol ekonomi lokal, serta utang internal dan eksternal yang meningkat pesat.⁴⁰

“Dependensi adalah kondisi historis yang membentuk struktur perekonomian dunia yang lebih menguntungkan beberapa negara dan merugikan negara lain serta membatasi kemungkinan perkembangan ekonomi mereka....situasi di mana ekonomi sekelompok negara tertentu dikondisikan oleh perkembangan dan perluasan ekonomi lain, yang menjadi sasaran ekonomi mereka sendiri.”⁴¹

Salah satu hal yang digarisbawahi oleh teori dependensi adalah pengertian ‘underdevelopment’ dan perbedaannya dengan ‘undevelopment’. ‘Underdevelopment’ atau keterbelakangan adalah kondisi yang pada dasarnya berbeda dari ‘undevelopment.’ Keterbelakangan merupakan situasi dimana sumber daya telah digunakan secara aktif namun untuk menguntungkan negara dominan dan bukan negara miskin dimana sumber daya tersebut berada. Sedangkan ‘undevelopment’ hanya mengacu pada kondisi ketika sumber daya belum digunakan.⁴² ‘Underdevelopment’ bukan berarti keterbelakangan sederhana yang dapat disusul, juga bukan sekadar tahapan dalam proses umum modernisasi. Keterbelakangan disebabkan karena penggabungan masyarakat pra-kapitalisme ke dalam sistem perekonomian dunia yang kapitalis yang kemudian kehilangan otonomi mereka dan menjadi ‘periferi’ dari metropolis kapitalis. Proses penggabungan tersebut menyebabkan perubahan sosial-ekonomi yang dipaksakan dan menjadikan mereka bawahan untuk memenuhi kepentingan

⁴⁰ Vincent Ferraro, “Dependency Theory: An Introduction,” pada *The Development Economic Reader* (London: Routledge: 2008), hal. 58-64.

⁴¹ Theotonio Dos Santos, "The Structure of Dependence," in K.T. Fann and Donald C. Hodges, eds., *Readings in U.S. Imperialism*. Boston: Porter Sargent, 1971, p. 226

⁴² Vincent Ferraro, “Dependency Theory: An Introduction,” pada *The Development Economic Reader* (London: Routledge: 2008), hal. 58-64.

metropolis. Orientasi ekspor dan monokultur, pengabaian sektor-sektor penghasil pangan, kesenjangan sosial regional dan sektoral yang semakin besar, dan kontrol asing pada sektor-sektor modern merupakan ciri-ciri *dependent development* atau pembangunan bergantung dan dengan demikian keterbelakangan.⁴³

Aktivitas ekonomi di negara-negara kaya seringkali menyebabkan masalah ekonomi serius di negara miskin. Fenomena tersebut tidak diperhitungkan oleh teori neoklasik yang mengasumsikan pertumbuhan ekonomi akan menguntungkan seluruh aktor meskipun tidak secara merata. Teori dependensi menolak mekanisme distributif sentral pada model neoklasik atau yang dikenal sebagai ekonomi *trickle-down*. Asumsi ini mungkin dapat diaplikasikan pada perekonomian yang sudah terintegrasi dan pola konsumsi tidak terdistorsi oleh masalah-masalah bias rasial, etnis, dan gender. Aktivitas ekonomi tidak dengan mudah disebarluaskan di perekonomian miskin. Oleh karena masalah struktural tersebut, teori dependensi berargumen bahwa mekanisme distributif yang hanya mengandalkan pasar, tidak memadai.⁴⁴

Prebisch memberikan argumen bahwa negara miskin mengeksport barang mentah kepada negara kaya yang kemudian diolah menjadi barang jadi dan dijual kembali ke negara miskin. Sedangkan nilai tambahan dari hasil manufaktur tersebut akan selalu lebih mahal dari barang mentah yang

⁴³ Vincent Ferraro, "Dependency Theory: An Introduction," pada *The Development Economic Reader* (London: Routledge: 2008), hal. 58-64.

⁴⁴ Ibid.

diekspor sehingga negara miskin tidak mendapatkan pemasukan yang cukup dari ekspor untuk membayar impor. Solusi yang ditawarkan merupakan kebijakan *import-substituting industrialization* (ISI), yaitu memproduksi secara domestik produk-produk yang diimpor. Negara miskin tetap mengekspor barang mentah tetapi mereka tidak perlu menghabiskan devisa mereka untuk mengimpor barang jadi.⁴⁵

Dependensi juga memiliki asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi akan memperburuk ketimpangan dan ketika kemiskinan memuncak, akan terdapat migrasi pedesaan-perkotaan serta pergeseran lapangan pekerjaan ke sektor ekonomi informal yang menyebabkan sekelompok masyarakat termarginalisasi. Konsekuensi dari masalah ekonomi, sosial, dan politik ini adalah berkuasanya militer yang merebut kekuatan politik. Selain itu, hubungan yang eksploitatif antara negara inti dengan negara periferi bukan hanya dipertahankan oleh negara dominan tetapi juga dengan bantuan dari kelompok elit di negara miskin. Frank mengidentifikasi kelompok tersebut sebagai kelas komprador, kelompok elit lokal yang mendapat keuntungan dari sistem eksploitasi yang ada. Kelas komprador juga biasanya mendapat pendidikan di negara dominan sehingga mereka memiliki budaya dan nilai yang serupa. Oleh karena itu, mereka memanfaatkan peran mereka untuk mempertahankan hubungan eksploitatif untuk memenuhi kepentingannya sendiri.⁴⁶

⁴⁵ Peter W. Preston, *Development Theory: An Introduction* (Oxford: Blackwell Publishers, 1996).

⁴⁶ Marvin Sternberg, "Dependency, Imperialism, and the Relations of Production," *Latin American Perspectives* 1 No. 1 (1974): 75-86.

Menurut perspektif dependensi, masalah korupsi tidak dapat dipisahkan dari masalah keterbelakangan sehingga mustahil untuk menyelesaikan masalah korupsi tanpa menyelesaikan keterbelakangan terlebih dahulu.⁴⁷ Pada masyarakat Dunia Ketiga, kelas menengah mengikatkan kekayaan mereka pada modal asing dari negara barat dan hanya peduli pada bagaimana mereka dapat memperkaya diri untuk membiayai konsumsi yang terus meningkat akibat ‘ideologi konsumsi’ yaitu berusaha meniru gaya hidup orang kaya di negara barat. Hal ini kemudian menghasilkan kelas penguasa yang jahat, malas, dan bergantung pada kekuatan perusahaan transnasional atau *transnational corporations* (TNC). Melihat pola ini, TNC dengan cepat mengadopsi praktik menyuap pejabat-pejabat pemerintahan untuk memperoleh kontrak publik yang menguntungkan atau kondisi investasi yang lebih liberal.⁴⁸ Hubungan antara negara Dunia Ketiga, kelas borjuis domestik, dan kelas borjuis internasional biasa disebut ‘triple alliance’ yang membentuk kondisi terjadinya korupsi. Oleh karena itu, menurut perspektif dependensi, korupsi adalah salah satu cara untuk memenuhi kepentingan barat di negara Dunia Ketiga dengan bantuan kelas menengah yang dengan senang hati mengambil dana publik atau suapan dari barat tanpa peduli dampaknya pada perekonomian negara periferi.⁴⁹

⁴⁷ Robin Theobald, *Corruption, Development and Underdevelopment* (London: Palgrave Macmillan, 1990), hal. 160.

⁴⁸ Graham Harrison, “Corruption, Development Theory and the Boundaries of Social Change,” *Contemporary Politics* 5 No.3 (1999): 207–220, doi:10.1080/13569779908450005

⁴⁹ Ibid.

Kemudian konsep yang juga akan digunakan adalah konsep ‘urban bias’ atau bias perkotaan yang diperkenalkan oleh Lipton. Negara Amerika Latin mengalami proses urbanisasi sejak dini yang menempatkan kelompok elit di pusat-pusat kota. Hal tersebut menyebabkan kebijakan yang diambil oleh pemerintah di kota cenderung memiliki pola alokasi sumber daya yang lebih mengistimewakan daerah kota dan mengorbankan wilayah pedesaan. Dampak dari kebijakan-kebijakan tersebut kemudian dijelaskan sebagai ‘urban bias’. Konsep ini juga mengkritik institusi agraris seperti sistem hacienda yang didesain untuk memenuhi kebutuhan masyarakat kota dan juga sebagai pengeksport barang mentah ke pasar Eropa dan AS.⁵⁰ Menurut konsep ini, hacienda pada dasarnya ada untuk melayani kota dan memenuhi kebutuhan penduduk yang menetap di sana. Nasib sektor pertanian tidak hanya bergantung pada hubungan sektoral yang ada dengan sektor industri perkotaan — syarat perdagangan, kebijakan fiskal, migrasi — tetapi pada kecenderungan pemerintah untuk ‘menghukum’ kelompok pedesaan karena keterbelakangan ekonomi mereka. Selain itu, reformasi agraria yang dilakukan di negara-negara Amerika Latin seperti Chili, Peru, dan Ekuador juga tidak berdampak banyak pada peningkatan standar hidup pedesaan atau pada perluasan pasar internal.⁵¹

Konsep yang juga akan digunakan berdasarkan perspektif dependensi adalah pengertian pembangunan. Berdasarkan kaca mata teori

⁵⁰ Michael Lipton, *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias In World Development* (London: Temple Smith, 1977).

⁵¹ M. R. Redclift, “‘Urban Bias’ and Rural Poverty: A Latin American Perspective,” *The Journal of Development Studies* 20 No. 3 (1984): 123-138, DOI: 10.1080/00220388408421909.

ini, pertumbuhan ekonomi merupakan faktor penting dalam pembangunan ekonomi. Akan tetapi, bukan berarti tidak ada perbedaan di antara keduanya. Indeks perdagangan dan Produk Domestik Bruto (PDB) adalah ukuran agregat pertumbuhan ekonomi dan bukan pembangunan ekonomi. Hal ini disebabkan karena mekanisme pasar yang hanya menghargai produktivitas sedangkan ada keraguan apakah aktivitas ekonomi betul-betul menguntungkan sebuah negara secara keseluruhan dan merata. Oleh karena itu, teori dependensi lebih menaruh perhatian pada indikator-indikator sosial daripada ekonomi, yaitu: tingkat pendidikan, angka melek huruf, angka kematian bayi, serta angka harapan hidup.⁵²

1.6 Metode Penelitian dan Teknik Pengumpulan Data

1.6.1 Metode Penelitian

Metode penelitian yang dipilih adalah metode kualitatif, hal ini didasari oleh sifat metode penelitian kualitatif sendiri yang fleksibel, interpretatif serta analitis.⁵³ Selain itu, penelitian ini juga menitikberatkan pada penggunaan teori sebagai lensa analisis untuk membantu memahami konteks sosial, politik, dan sejarah yang ada di sekitar objek penelitian.⁵⁴ Secara spesifik, pendekatan yang digunakan adalah metode penelitian berbasis kasus yaitu pengumpulan serta membandingkan bukti secara sistematis dari satu kasus atau lebih untuk menjawab pertanyaan

⁵² Vincent Ferraro, "Dependency Theory: An Introduction," pada *The Development Economic Reader* (London: Routledge, 2008), hal. 58-64.

⁵³ Jennifer Mason, *Qualitative Researching* (London: SAGE Publications, 2002).

⁵⁴ John W. Creswell, "Qualitative Procedures," dalam *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (Thousand Oaks, California: SAGE Publications, 2009), hal. 176.

penelitian.⁵⁵ Pendekatan penelitian berbasis satu kasus yang akan digunakan berfokus pada hubungan antara variabel bebas dan terikat serta hipotesis yang diidentifikasi pada kajian literatur ilmiah.⁵⁶

1.6.2 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka dengan mencari data-data yang relevan dengan penelitian melalui buku, artikel, jurnal, serta internet. Peneliti juga akan melengkapi data dengan pengumpulan data primer dari laporan yang dipublikasikan oleh UNODC, pemerintahan Peru, serta lembaga-lembaga internasional lainnya.

1.7 Sistematika Pembahasan

Penelitian ini akan terdiri dari empat bab dengan pembahasan pada masing-masing bab sebagai berikut:

- **Bab 1 — Pendahuluan.** Bab ini ditujukan untuk memaparkan bagian pendahuluan terkait masalah yang akan diteliti secara umum. Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, identifikasi masalah, tujuan dan kegunaan penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan teknik pengumpulan data, serta sistematika pembahasan penelitian.
- **Bab 2 — Kemiskinan Pedesaan dan Industri Koka Peru.** Bab ini akan menjelaskan latar belakang diterapkannya kebijakan eradikasi koka oleh pemerintah Peru yang memiliki akar permasalahan pada masalah-masalah

⁵⁵ Laura Roselle, Sharon Spray, dan Joel T. Shelton, "Project Definition and Investigation," *Research and Writing in International Relations*, (New York: Routledge, 2020), hal. 67.

⁵⁶ Ibid.

struktural yang dihadapi oleh Peru sebagai negara bekas jajahan berdasarkan perspektif dependensi serta bagaimana kemiskinan mendorong tingginya angka produksi koka di pedesaan.

- **Bab — 3 Implementasi Kebijakan Eradikasi dan Dampaknya pada Pembangunan di Peru.** Bab ini akan membahas mengenai pengaruh *War on Drugs* terhadap pengambilan kebijakan anti-narkoba di Peru serta respons masyarakat terhadap implementasi kebijakan tersebut. Selain itu, bab ini juga akan menganalisis kebijakan eradikasi dengan menggunakan konsep efektivitas kebijakan, definisi kegagalan kebijakan, serta dampak kebijakan tersebut terhadap pembangunan di wilayah pedesaan Peru.
- **Bab 4 — Kesimpulan.** Bab ini akan menyimpulkan hasil penelitian serta menjawab pertanyaan penelitian yang telah ditetapkan di awal penelitian, kelemahan yang masih ada dalam penelitian ini, serta kontribusi yang diberikan kepada kajian hubungan internasional secara umum.