

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tesis ini akan menganalisis peran institusi internasional yaitu Persatuan Bangsa Bangsa, melalui komisi kesehatannya bernama WHO yang sejak dulu digadag-gadag sebagai wadah pembangunan bersama dunia internasional. Topik pada tulisan ini akan dikhususkan terhadap bagaimana komunitas global dalam menanggulangi pandemi COVID-19. Seperti yang diketahui, pada termin kuartal IV tahun 2019 ditemukan sebuah virus baru yang menyerang sistem pernapasan manusia bernama *severe acute respiratory syndrome coronavirus 2* atau SARS-CoV-2. Virus yang menjadi inang penyakit bernama COVID-19 tersebut bisa menyebabkan gejala pernapasan ringan, sedang, berat, dengan tingkat fatalitas yang cukup tinggi pada manusia dan fauna merujuk pada total angka kematian per 25 Desember 2021 yang berjumlah 5,4 juta jiwa dari total kasus positif sebanyak 279, 48 juta seperti yang dilansir pada laman [OurWorldInData.org/coronavirus](https://www.ourworldindata.org/coronavirus), 2021)

Selain angka fatalitas yang cukup tinggi tersebut, rasio penularan virus tersebut juga dikategorikan berbahaya lantaran hanya berselang empat bulan setelah temuan pertama di Wuhan, Tiongkok, pada 11 Maret 2020 WHO menetapkan virus ini sebagai pandemi global seperti yang dimuat laman Tempo berjudul *WHO Tetapkan COVID-19 sebagai pandemi (2020)*. Hingga akhirnya pemerintah Chili, pada 23 Desember 2020 lalu, mengumumkan bahwa pangkalan

militernya yang terletak di kawasan benua Antartika terdapat kasus positif COVID-19. Kasus tersebut menandakan jika pandemi COVID-19 sudah menyebar di seluruh kawasan benua yang ada di planet bumi tanpa terkecuali (The Guardian. *Covid cases recorded in Antartica for the first time 2021*).

Indonesia menjadi salah satu negara yang terdampak tanpa terkecuali. Setelah mendapat sentimen adanya wabah yang berasal dari Wuhan, Tiongkok tersebut, kasus pertama di Indonesia terjadi pada tanggal 2 Maret 2020 yang menerpa dua orang yang berkediaman di Depok, Jawa Barat (Kompas, 2021). Hingga akhirnya pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) pada 31 Maret 2020 yang menandakan negara darurat pandemi dengan diikuti kebijakan pembatasan aktivitas sosial berskala besar atau PSBB seperti pengumuman yang dilayangkan oleh berjudul “Menkes Tetapkan Status PSBB Untuk Provinsi DKI Jakarta” pada 15 April 2020. Pandemi yang berujung pada kebijakan pengetatan aktivitas sosial sontak memberi pengaruh buruk yakni macetnya sendi-sendi kehidupan lainnya. Ekonomi misalnya, langsung terlihat dampaknya dengan kontraksi pertumbuhan dari 5,02 persen pada tahun 2019, menjadi minus 2,07 persen pada tahun 2020 (Kementerian Keuangan, 2021). Padahal PSBB skala nasional baru berlaku efektif per April atau periode kuartal kedua tahunan.

Semangat globalisasi yang sudah diangggikan sejak beberapa dekade terakhir langsung berubah drastis kembali seperti pada era *westphalia* yang sangat protektif terhadap kedaulatannya sebatas wilayah negara semata. Dalam model

hubungan internasional Westphalia, negara amat memegang kontrol terhadap kedaulatannya mulai dari wilayah, kekayaan alam, hingga penduduknya yang independent tanpa ada sangkut pautnya dari faktor eksternal negara (Krasner, 1999). Hal inilah yang membuat fenomena dunia sempat terlihat kembali hanya berfokus pada kepentingan negara dan warga negaranya terlebih dahulu.

Layaknya penyakit yang bersumber dari virus, dibutuhkan vaksin untuk bisa menyembuhkannya.

Sontak, vaksin COVID-19 menjadi komoditas utama yang dicari-cari oleh semua orang di masa pandemi. Namun, karena SARS-CoV-2 merupakan virus mutasi jenis baru, vaksin tidak bisa langsung tersedia. Hanya ada beberapa negara dengan kapasitas dan kapabilitas farmasi terkemuka di dunia yakni Amerika Serikat, Tiongkok, dan Uni Eropa – yang dalam hal ini adalah Inggris, yang bisa merampungkan pembuatan vaksin COVID-19 dengan cepat. Namun, jika melihat dari kaca mata terhadap kondisi geopolitik saat ini, percaturan perlombaan diplomasi vaksin COVID-19 akan berpusat kepada Amerika Serikat dan Tiongkok—dua negara adidaya dunia saat ini.

Dalam era pandemi COVID-19, kedua negara ini lagi-lagi menjadi aktor utama. Karena pandemi COVID-19 berkaitan dengan penyakit, maka perusahaan-perusahaan farmasi kedua negara seperti Sinovac Biotech Ltd, Sinopharm atau Tiongkok National Pharmaceutical Group Corporation, Pfizer Inc, dan Moderna Inc memiliki *magnitude* tinggi dalam percaturan dunia. Bahkan, bukan tidak mungkin keduanya memiliki kekuatan yang menentukan arah geopolitik dunia lebih besar daripada negaranya asalnya (Krasner, 1999).

Dalam logika dasar pertukaran setara, sebuah barang yang memiliki nilai tinggi membutuhkan *trade off* yang tinggi untuk dipertukarkan. Amerika Serikat dan Tiongkok memanfaatkan momen pandemi ini untuk memperbesar pengaruhnya. Karena kapasitas produksi vaksin Tiongkok dan Amerika Serikat juga terbatas, wajar jika, inisiasi negara-negara produsen melakukan diplomasi vaksin kepada negara lain sangat selektif. Dan tentunya, pemilihan mitra transaksi akan selektif dan sangat berorientasi pada kepentingan negara dengan keuntungan yang terbesar terlebih dahulu (Keohane, 2001).

Bagi negara produsen vaksin COVID-19, terlebih negara besar seperti Amerika Serikat dan Tiongkok, momen ini bisa dimanfaatkan untuk memperbesar pengaruhnya dalam ranah persaingan hegemoni. Dan latar belakang situasi saat ini merupakan perlombaan hegemoni antara Tiongkok dan Amerika Serikat. Selain itu sebelum ada pandemi COVID-19, ritme romantisme globalisasi khususnya di bidang perdagangan, investasi, pergerakan manusia lintas batas negara global sudah menurun ketika Amerika Serikat dipimpin oleh Presiden Donald Trump pada 2017 silam.

Dalam hitungan bulan usai resmi dilantik menjadi orang nomor satu Amerika Serikat, Presiden Trump mengeluarkan dua perintah eksekutif yang secara terperinci untuk meningkatkan tarif bea masuk produk-produk asal Tiongkok dan melakukan tinjauan ulang kebijakan perdagangan terhadap negara-negara yang mendapat surplus negara perdagangan dengan Amerika Serikat, termasuk Indonesia terkait tinjauan ulang fasilitas fiskal tersebut-- yang kemudian akhirnya resmi diperpanjang karena usai melakukan negoisasi berkali-kali sejak

tahun 2018 mengenai perpanjangan fasilitas GSP tersebut (Kementerian Luar Negeri Indonesia. Amerika Serikat Resmi Perpanjang Fasilitas GSP Untuk Indonesia, 2020). Dua kebijakan Amerika Serikat itulah yang menandakan klimaks eskalasi perang dagang dunia internasional.

Sebagai gambaran latar belakang masalah yang memiliki kompleksitas tinggi sebelum adanya krisis wabah COVID-19 perang dagang antar kedua negara dengan kekuatan terbesar dunia tersebut otomatis memberi dampak negatif pada seluruh dunia. Bank Dunia melansir pertumbuhan ekonomi global mengalami penurunan sejak tahun 2017 dari 3,789 persen menjadi 2,9 persen. Efek perang dagang yang masih jauh dari selesai, memaksa pemerintah negara dunia beradaptasi dengan cepat membenahi investasi dan perdagangan domestiknya. Seiring perlambatan ekonomi global yang belum pulih dengan kontraksi pertumbuhan ekonomi global yang terkontraksi tersebut sudah membuktikan jika pandemi COVID-19 yang juga berujung pada krisis ekonomi menambah porsi besar ketidakpastian global.

Timbulah pertanyaan, bagaimana peran sebuah institusi internasional atau yang dikenal sebagai *global governance* atau tatakelola global atau wadah tempat bertumbuh bersama masyarakat dunia seperti WHO yang diharapkan berperan dalam menjunjung tinggi kemajuan dan kepentingan dengan tujuan yang luhur bersama (Keohane, 2001) yang dalam konteks kesehatan yakni memberantas dan mencegah kembalinya pandemi COVID-19. Jika dibiarkan berlarut-larut, minimnya peran aktif masyarakat global terhadap diplomasi vaksin dan kesehatan secara garis besar yang merata di seluruh dunia akan menciptakan ketidakpastian

dan pergeseran geopolitik yang akan ditentukan sepenuhnya oleh negara-negara besar produsen vaksin. Salah satu sebab lainnya adalah sikap sesuai sudut pandang neoliberal para produsen vaksin yang mau “berbagi” vaksinnnya dengan maksud dan tujuan tertentu karena dorongan munculnya *security dilemma* (Waltz, 1988).

Seperti yang diketahui, organisasi internasional Persatuan Bangsa-Bangsa/ *United Nations* melalui Organisasi Kesehatan Dunia/ *World Health Organization* bisa membuat inovasi skema pengadaan vaksin multilateral yang melibatkan berbagai aktor melalui skema COVAX. Lebih lanjut, pemaparan tesis ini juga akan mendeksriptifkan bagaimana institusi internasional bisa menghasilkan *collective outcome* seperti yang diklaim oleh teori neoliberal berupa distribusi vaksin yang diperlukan oleh semua negara di dunia terutama negara-negara miskin. Merujuk latar belakang waktu terjadinya, pandemi COVID-19 terjadi pada era globalisasi yang menjunjung tinggi kemajuan bersama para aktor negara yang bekerja sama yang diiringi oleh kemajuan ekonomi yang menganut sistem kapitalisme dan industrialisme (Jemadu, 2008).

Komplikasi isu geopolitik dan geoekonomi global tersebut memantik permasalahan baru yang cukup pelik di tengah pandemi saat ini. Vaksin merupakan salah satu benda yang paling dicari di dunia saat ini dan untuk tahun-tahun berikutnya. Sayangnya, persediaan vaksin sangatlah terbatas. Kesenjangan akses vaksin yang masih meluas juga tidak bisa dibiarkan berlarut-larut. Pandemi sudah mengajarkan bahwa putusnya ritme globalisasi berdampak sangat buruk bagi semua negara tanpa terkecuali.

Meski begitu, resolusi Majelis Umum PBB No.A/74/L.52 mengenai “Solidaritas Global untuk Melawan COVID-19 yang diserukan PBB 2 April 2020 lalu sudah menyerukan kerja sama internasional intensif untuk mengatasi COVID-19. WHO menjadi badan yang bertanggung jawab terhadap pertukaran informasi, pengetahuan ilmiah, dan praktik terbaik berdasarkan pedoman yang relevan. Adapun, WHO juga mengembangkan sebuah skema bersama COVAX AMC Engagement Group untuk menggapai misi bersama pemberantasan COVID-19.

Ada tiga *co-chairs* yang dipilih mewakili perwakilan negara yakni Menteri Luar Negeri Indonesia Retno Marsudi yang mewakili negara-negara berkembang. Menteri Kesehatan Ethiopia Lia Tadesse yang mewakili negara kecil dan Menteri Pembangunan Internasional Kanada Karina Gould yang mewakili negara maju untuk memimpin distribusi vaksin ke 92 negara anggota. Covax AMC memiliki target jangka pendek dan menengah pengadaan vaksin sebesar 3-20 persen populasi di setiap negara anggotanya. Pemerintah Indonesia menegaskan akan terus memastikan jalur bilateral dan multilateral. Menteri Retno mengatakan kepercayaan ini sangat berharga bagi Indonesia. Sebab semua upaya diplomasi di segala sektor harus diawali dengan diplomasi vaksin ketika berbicara pada Press Briefing Menlu Co-Chair COVAX AMC 13 Januari 2021.

Ketanggapan WHO berserta inovasi skema COVAX amat dinantikan efektivitasnya dalam percaturan global saat ini. Sebab, lebih dari setahun ini, efek domino pandemi mulai tampak terjadi di luar faktor sosial-ekonomi semata (Bisnis, 2021). Paparan di atas cukup menggambarkan kompleksitas perubahan

dinamika komunitas internasional di tengah Pandemi Covid-19 yang menarik untuk diteliti. Penulisan tesis ini akan berfokus pada analisis dinamika hubungan internasional dalam hal diplomasi kesehatan dunia rentang 2020-2021.

Benang merah dari beberapa studi kasus yang dipaparkan di atas, peran *global governance* di bawah WHO penting kehadiran dan peran aktifnya dalam diplomasi kesehatan global saat ini. Tidak mungkin mengharapkan kedermawanan negeri produsen vaksin yang tidak mungkin melepaskan asas tidak ada makan siang gratis dalam setiap manuvernya. Dalam konteks ini, Persatuan Bangsa-Bangsa (PBB) melalui WHO yang sedari dulu menjadi garda terdepan terhadap pemerataan diplomasi vaksin dunia yang sangat penting perannya dalam pemerataan informasi, akses vaksin, dan pelatihan dalam menghadapi pandemi. WHO menetapkan vaksin yang diadakan oleh programnya merupakan *public goods*.

Salah satu nilai luhur yang dipegang teguh oleh sebuah lembaga institusional neoliberalis adalah tidak ada lembaga yang *super power* yang memiliki wewenang mutlak dari hulu hingga hilir di bidang tertentu. WHO misalnya, tidak memiliki kapabilitas untuk membuat vaksin. Selain itu, neoliberalisme institusional seperti WHO juga memiliki keanggotaan dari negara di seluruh dunia. Yang ini bisa menjadikan adanya wadah diskusi *dan level of playing field* bersama. Tentunya dengan adanya persamaan asas, kesepakatan dan tujuan, institusional neoliberalis yang bisa memberikan akses vaksin bagi seluruh negara dan bisa dijadikan acuan model skema multilateralisme di sektor lain untuk masa depan. Atau setidaknya mengingatkan kembali akan pentingnya

skema kerja sama multilateralisme mengingat di era modern ini dunia sudah saling terikat satu sama lain dengan kompleksitas komponen dari aktor negara dan non-negara yang bisa dikatakan tidak bisa untuk diuraikan kembali atau yang biasa disebut dengan globalisasi.

1.1 Rumusan Masalah

Dari uraian pada bab pendahuluan di atas ditemukan beberapa pertanyaan yang akan dibahas pada bab pembahasan. Adapun, rentang batas waktu yang digunakan sebagai dasar penelitian yakni 2020-2021 memang tergolong pendek untuk sebuah penelitian. Tapi *magnitude* vaksin yang menjadi dasar Kesehatan dan produktivitas sosial amat penting dan menjadi prioritas utama dunia. Ada setidaknya dua pertanyaan mendasar terhadap dinamika dunia internasional di era pandemi COVID-19 dalam tesis ini yakni:

- 1. Bagaimana peran dan komitmen skema Covax yang diinisiasi oleh organisasi internasional dalam menanggulangi pandemi COVID-19?**
- 2. Bagaimana penanggulangan wabah COVID-19 melalui skema Covax bisa diadaptasi oleh aksi multilateralisme lain dan seperti apa skema multilateralisme yang ideal yang memiliki keberlanjutan dalam memastikan tercapainya *collective outcome* bersama?**

1.2 Tujuan Penelitian

Tesis ini ditujukan untuk melakukan tinjauan akademis untuk menjawab dua pertanyaan besar. *Pertama*, untuk mengetahui peranan organisasi internasional dalam hal ini yang diwujudkan ke dalam COVAX dalam

menanggulangi situasi yang menyerang dunia global tanpa terkecuali dalam situasi pandemi COVID-19 seperti saat ini. Hal ini dilakukan untuk bisa mengemukakan esensi globalisasi yang menjamin keamanan negara-negara dunia tanpa terkecuali. Khususnya dalam hal ini, keamanan sektor kesehatan. *Kedua*, tesis ini bertujuan untuk menjelaskan bagaimana tatakelola global yang dijalankan COVAX dalam mendistribusikan vaksin ke seluruh dunia menghadapi tantangan geopolitik yang ada.

Lebih mendalam, urgensi terhadap kerja sama multilateral juga jadi topik pembicaraan utama dalam tulisan ini. seperti yang diketahui, semangat multilateral sudah dilakukan masyarakat global sekitar setengah abad yang lalu. Dalam perjalanannya selalu ada perbaikan yang berkelanjutan mulai dari sistem dan organisasi untuk mewujudkan pencapaian tujuan bersama. Selain itu, lembaga internasional yang menjadi imaji utama multilateralisme menjadi tempat bagi negara-negara yang berkekuatan kecil untuk mendapat panggung.

1.3 Manfaat Penelitian

Dari berbagai telaahan tersebut diharapkan menghasilkan suatu analisis dan *output* penelitian yang kemudian dapat menyumbangkan suatu buah pemikiran yang bisa disumbangkan secara akademik bagi kebijakan praktis dalam hal diplomasi kesehatan dalam dan luar negeri. Lebih lanjut, penelitian ini diharapkan mampu menjadi acuan bagi seluruh pemangku kepentingan untuk meningkatkan kesadarannya terhadap semangat globalisasi yang tidak hanya diperuntukkan untuk menumbuhkan kesadaran bersama terhadap perdagangan

dan investasi semata, tapi juga hal-hal penting lain yang ternyata tidak kalah penting yakni aspek yang selama ini kurang mendapat perhatian lebih layaknya aspek ekonomi dan keamanan tradisional yakni kesehatan global.

Tesis ini juga bertujuan untuk kembali mengingatkan bagi para pembacanya tentang pentingnya skema multilateralisme. Era globalisasi yang menjadi latar waktu hidup masyarakat global saat ini memiliki pola keterhubungan dan saling berkepentingan satu sama lain. Kepentingan dunia sangat penting untuk dijaga keberlangsungannya. Karena itu diperlukan inisiasi-inisiasi inovatif yang digawangi oleh organisasi internasional untuk bisa menjaga kepentingan dunia.

