

BAB I

PENDAHULUAN

Latar Belakang

Kerja sama antar negara sangat diperlukan pada era globalisasi karena keberagaman dan rumitnya tantangan global. Selain itu, sebuah negara tidak bisa bertahan sendiri karena setiap negara memiliki keterbatasan sumber daya dan kemampuan, misalnya sumber daya alam dan kemampuan dalam mengelola sumber daya alam. Beragam tantangan global yaitu perubahan iklim, pemerataan, kemiskinan, migrasi, kejahatan transnasional dan terorisme, perdagangan bebas dan adil. Setiap negara di dunia tidak bisa menyanggupi semua permintaan barang dan jasa yang diperlukan penduduknya tanpa bantuan negara lain. Rantai pasokan dan produksi tersebar di seluruh penjuru dunia. Oleh karena itu, negara di dunia perlu bekerja sama agar tantangan global dapat teratasi.

Ada beberapa jenis kerja sama internasional, yaitu bilateral, regional, dan multilateral. Jenis kerja sama internasional yang seringkali digunakan sebagai solusi dari tantangan global adalah multilateral. Kerja sama multilateral adalah tiga negara atau lebih bekerja sama demi kepentingan yang sama meskipun terletak di wilayah geografis yang berbeda. Kerja sama multilateral dapat dibagi menjadi dua yaitu kerja sama yang dilembagakan dan tidak dilembagakan. Kerja sama multilateral yang dilembagakan misalnya Perserikatan Bangsa-Bangsa atau *United Nations*, Organisasi Perdagangan Dunia dan Uni Eropa. Sedangkan, kerja sama multilateral yang tidak dilembagakan misalnya G20, G8 dan *Proliferation Security*

Initiative. Kerja sama yang dilembagakan maupun tidak dilembagakan memiliki tujuan yang sama yaitu mengatasi tantangan global.

Salah satu tantangan global terkini adalah pandemi COVID-19. *Coronavirus Disease-19* atau COVID-19 adalah virus penyebab dari pandemi global yang berlangsung sejak 2019. Virus yang pertama kali diidentifikasi di Wuhan pada Desember 2019 ini telah menyebar dengan cepat ke seluruh dunia, mengakibatkan tragedi kemanusiaan dan dampak ekonomi yang luar biasa. Setiap negara menerapkan langkah-langkah protokol kesehatan masyarakat yang dimaksudkan untuk mencegah penyebarannya. Namun, kemunculan penemuan vaksin pun belum dapat mengakhiri pandemi seluruhnya dengan segera. Nasionalisme, diplomasi serta hak paten vaksin menyebabkan kesenjangan antara negara berpenghasilan tinggi dan rendah semakin terlihat jelas. Oleh karena itu, diperlukan wadah multilateralisme seperti COVAX supaya kesenjangan tersebut dapat diatasi sehingga setiap negara memiliki kesetaraan akses vaksin.

Virus COVID-19 ini tidak diduga akan menyebar luas dan beralih menjadi pandemi serta mengakibatkan masalah dunia. Sehingga masyarakat dan pemerintah menjadi lengah dan kurang memiliki persiapan di awal terjadinya pandemi. Pada awal pandemi, di seluruh dunia, hampir seluruh rumah sakit penuh karena penambahan drastis pasien COVID-19. Ini diakibatkan kurangnya pengetahuan dan penelitian tentang virus baru, masih sangat rendah frekuensi pelaksanaan tes COVID-19, serta vaksin pun belum diciptakan.

Berbagai negara di dunia mengambil langkah pencegahan agar kurva penyebaran virus landai. Langkah pencegahan yang diterapkan setiap negara di

dunia beragam seperti *social distancing*, penutupan berbagai bisnis, sekolah, pusat komunitas, pertemuan massal dilarang, dan *lockdown* dengan pembatasan perjalanan hanya bagi yang berkepentingan. Namun, hal ini mengakibatkan masyarakat di seluruh dunia dilanda ketidakpercayaan, mispersepsi, ketakutan, serta kekhawatiran akan ketidakpastian akan virus baru yang masih asing. Akibatnya masyarakat mulai melakukan *panic buying* dimulai dari masker, pembersih tangan, kebutuhan pokok, Alat Pelindung Diri (APD), dan barang-barang medis lainnya.

Tindakan *panic buying* tersebut disebabkan oleh insting manusia untuk berjaga-jaga dan melindungi diri sendiri pada saat krisis terjadi. Namun di sisi lain, *panic buying* berdampak bagi orang-orang yang membutuhkan tetapi tidak mempunyai akses untuk membeli barang keperluan tersebut. Lalu ada juga oknum yang mengambil kesempatan dalam kesempatan di tengah pandemi. Salah satu contoh tindakan oknum yaitu menimbun masker untuk dijual kembali dengan harga 10 kali lipat lebih tinggi dari harga awal. Kemudian seiring berjalannya waktu, *panic buying* ini dapat diredam dan para penimbun juga dibasmi oleh pemerintah. Pemerintah memberlakukan harga tetap masker, pembatasan ekspor, pembelian per orang, dan sanksi terhadap penimbun masker sehingga harga dan persediaan barang dapat kembali stabil.

Kemudian berkat teknologi dan dukungan dana dari berbagai pihak, vaksin COVID-19 diluncurkan pada akhir tahun 2020. Ada berbagai jenis vaksin dan juga diproduksi oleh berbagai negara. Opini masyarakat terbagi menjadi beberapa arah dalam merespon peluncuran vaksin COVID-19 ini. Ada orang-orang yang bersedia

divaksin karena merasa lebih baik membentuk antibodi daripada tidak melakukan tindakan apapun. Tetapi di satu sisi ada juga yang ragu karena vaksin diluncurkan dalam jangka waktu cepat, tidak percaya apakah benar vaksin aman dan bisa efektif melawan virus COVID-19, dan ada juga yang menolak vaksin karena alasan agama. Sedangkan, varian virus terus berkembang dan bermutasi sehingga banyak teman, kenalan serta keluarga yang meninggal akibat belum divaksin. Hal ini mengakibatkan semakin nyata keseriusan situasi ini. Pemerintah pun terus menghimbau dan bahkan mewajibkan vaksinasi sebagai syarat untuk melakukan perjalanan baik melalui darat, udara dan laut. Sehingga masyarakat perlahan mulai beradaptasi dengan aturan-aturan pemerintah, terutama lebih patuh menggunakan masker dan mulai berpartisipasi dalam program vaksinasi.

Vaksinasi sendiri menimbulkan masalah baru yaitu tidak meratanya distribusi vaksin di dunia. Faktor pertama tidak meratanya distribusi vaksin adalah munculnya nasionalisme vaksin. Nasionalisme vaksin adalah kondisi dimana negara memprioritaskan stok vaksin hanya untuk warga negaranya sendiri dengan menyimpan stok yang banyak untuk warga negaranya dan membatasi akses vaksin untuk negara berkembang. Apabila individu di berbagai negara melakukan *panic buying*, maka negara menyetok vaksin bahkan ada yang stok vaksinnya melebihi kebutuhan negaranya. Pandemi semakin memperlihatkan masih kurangnya solidaritas global antar negara.

Kemudian, di tengah krisis kesehatan global ini, vaksin menjadi isu geopolitik. Republik Rakyat Tiongkok atau China sangat gencar memproduksi dan mengeksport vaksin ke negara-negara berkembang. Produk vaksin asal China yaitu

Sinopharm, Sinovac dan Cansino. Pengamat menilai China menggunakan ini sebagai alat diplomasi China untuk memperluas pengaruhnya di dunia internasional. Amerika Serikat dan beberapa negara lainnya tidak suka akan hal ini sehingga melakukan diskriminasi vaksin. Padahal semua vaksin asal China sudah disetujui sebagai vaksin yang boleh digunakan pada masa darurat oleh WHO. Namun pada awalnya, mayoritas negara di dunia menolak orang yang menggunakan vaksin asal China tersebut. Alasan pertama yaitu China dicurigai sebagai sumber pandemi virus COVID-19. Di samping itu, China memiliki kredibilitas yang kurang baik dalam masalah vaksin di mata internasional. Misalnya, China tidak mengungkap bagaimana proses pengujian vaksin dan tidak mengumumkan rencana tindakan selanjutnya apabila ditemukan efek samping dari pengujian vaksin tersebut. Selain itu, China menggunakan vaksin sebagai diplomasi jangka panjang. China mengeksport banyak vaksin bahkan kepada negara-negara yang memiliki hubungan diplomasi yang buruk dengan China.

Faktor terakhir yang turut menyebabkan kesenjangan antar negara dalam akses vaksin yaitu hak paten. Vaksin hanya bisa diproduksi oleh pemilik hak paten. Lokasi produsen vaksin mayoritas berada di negara maju. Hak paten memiliki sisi positif dan negatif. Hak paten dapat menjadi motivasi dan pendorong bagi produsen untuk terus meningkatkan efektifitas vaksin. Kemudian, hak paten bisa mencegah pemalusan vaksin dan menjaga kualitas dan kebersihan vaksin. Namun, hak paten ini juga menimbulkan masalah yaitu terbatasnya persediaan vaksin. Persediaan vaksin masih tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan dunia walaupun vaksin terus diproduksi setiap harinya. Hal ini kurang menguntungkan bagi banyak negara

berkembang sehingga masih sulit atau belum bisa mendapatkan akses vaksin. Sehingga beberapa negara berkembang mengajukan permohonan kepada produsen vaksin untuk transfer teknologi dan pembangunan fasilitas produksi vaksin.

Faktor-faktor di atas mengakibatkan *herd immunity* semakin sulit dicapai. Presiden Joko Widodo berpidato di Sidang Umum PBB ke-76 bahwa “no one is safe until everyone is”. Pernyataan Presiden tersebut berarti bahwa tidak ada yang aman dari virus COVID-19 sampai saat terciptanya *herd immunity*, yang diharapkan dapat tercapai melalui vaksinasi. Maka dari itu, diperlukan solusi untuk mempercepat tingkat vaksinasi supaya membantu mempercepat juga pemulihan ekonomi dunia.

Berlatar belakang masalah pemerataan vaksinasi di berbagai negara, nasionalisme, diplomasi, hak paten vaksin serta isu geopolitik, dunia ini saling terhubung dan tergantung. Apabila hanya negara maju saja yang sudah divaksinasi sedangkan Afrika dan negara berkembang lainnya belum divaksinasi maka dapat dikatakan bahwa pandemi belum selesai. Semua negara di dunia harus sehat agar pandemi teratasi. Sehingga WHO dan beberapa organisasi internasional berinisiatif untuk memprakarsai COVAX (COVID-19 Vaccine Global Access). COVAX diyakini dapat menjadi solusi untuk distribusi vaksin dan mencapai pemerataan vaksin di dunia. Peran kerja sama internasional sangat diperlukan dalam pandemi ini. COVAX dapat memfasilitasi kerjasama internasional negara dalam distribusi vaksin.

COVAX merupakan platform multilateral yang didanai dari berbagai negara untuk pemerataan vaksin. Negara yang berpenghasilan tinggi dan yang

berpenghasilan sedang yang memiliki kapasitas untuk membayar akan diajak untuk membeli vaksin melalui COVAX saja. Sedangkan, vaksin untuk negara-negara berpenghasilan rendah dibiayai oleh COVAX. Hingga kini COVAX terus menggiatkan negara-negara untuk memberi dukungan dana agar tingkat vaksinasi semakin cepat dan tinggi di dunia. COVAX sebagai platform multilateral baru berdiri sehingga masih memiliki berbagai kekurangan dan kendala dalam pelaksanaannya, misalnya di bidang logistik. COVAX perlu mempertimbangkan dan merencanakan dengan matang untuk distribusi di negara-negara berkembang. Negara berkembang bercirikan masih rendahnya tingkat pembangunan infrastruktur. Sehingga perlu pemetaan distribusi dari bandara negara berkembang ke daerah-daerah terpencil juga hingga dapat sampai di tangan rakyat yang perlu mendapat vaksinasi. Kesulitan akses dikarenakan logistik ini tentunya dapat menghambat pemerataan vaksin terutama bagi negara yang luas serta memiliki tantangan geografis seperti terdapat banyak laut dan gunung. Selain itu, mengingat stok vaksin yang masih terbatas ini, COVAX juga harus mengatur sedemikian rupa agar vaksin tidak kadaluwarsa atau bahkan terbuang percuma. Contohnya, pengaturan kuota penerima vaksin hariannya diupayakan supaya jumlah dosis sama dengan pendaftar atau ditekan seminimal mungkin dosis yang terbuang. Hal ini dikarenakan 1 botol vaksin berisi 10 dosis dan harus dihabiskan dalam 6 jam karena jika tidak maka bisa rusak setelah botol vaksin dibuka. Lalu, untuk dosis vaksin beku, setelah dicairkan maka harus digunakan secepatnya tergantung jenis vaksin. Hal ini supaya vaksin tidak rusak atau kadaluwarsa.

Tantangan selanjutnya adalah distribusi vaksin di negara yang dilanda perang maupun negara yang menolak bantuan vaksin seperti Korea Utara. Walaupun WHO dan berbagai media aktif dalam menggiatkan pentingnya vaksinasi, sosialisasi kegunaan vaksin di tingkat masyarakat pedesaan tetap penting agar bisa meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap vaksin. Beredarnya informasi yang salah tentang vaksin dan efek samping vaksin membuat banyak masyarakat yang ragu untuk divaksin. Pemerintah setempat dan COVAX harus bekerjasama agar semua bisa mendapatkan kesetaraan akses vaksin.

Kini sudah ada lebih dari 170 kandidat vaksin yang masih dalam tahap pengembangan dan belum tentu semuanya berhasil. Tanpa platform multilateral seperti COVAX, setiap negara harus berkompetisi untuk mendapatkan stok vaksin dengan harga yang mahal dan perlu melalui proses negosiasi panjang hingga vaksin tiba dan dapat didistribusikan di negara masing-masing. COVAX yang berperan dalam membuat negosiasi kesepakatan harga vaksin dengan pembuat vaksin dan COVAX menyediakan polis asuransi bagi negara-negara peserta yang bergabung dengan COVAX jika rencana pengadaan vaksin mereka sendiri gagal. COVAX membuat proses pendistribusian vaksin menjadi efisien. Jadi, lembaga internasional seperti COVAX ini menjadi solusi dari kesulitan bersama yang dimiliki negara di dunia. Selain itu, negara pun saling membutuhkan dalam pemulihan ekonomi. Apabila terus menerus dilakukan *lockdown* dan pembatasan perjalanan bagaimana transaksi ekonomi bisa bertumbuh pesat, sektor pariwisata tidak bisa bangkit kembali, harga barang-barang akan terus naik dan tingkat inflasi dunia pun meningkat.

Hingga Mei 2022, COVAX telah berhasil mengirimkan lebih dari 1,3 miliar vaksin ke 87 negara berpenghasilan rendah dan menengah ke bawah di seluruh dunia. Memang jumlah ini masih jauh dari target mendistribusikan 2 milyar dosis. Tetapi ini menunjukkan bahwa pandemi bisa diatasi dengan solidaritas dan kerja sama internasional. Walaupun keadaan sudah membaik, pandemi masih terus berlangsung. Melalui pandemi ini, kita disadarkan kembali pentingnya kerja sama multilateral. COVAX turut berperan dalam membantu keadaan menjadi lebih baik sehingga tesis ini membahas implikasi COVAX terhadap keberlanjutan kerja sama multilateral. Apakah COVAX dapat terus dipertahankan setelah pandemi berakhir. Di satu sisi, dengan berdirinya COVAX menunjukkan adanya rasa solidaritas sesama negara di dunia. Namun, di sisi lain ada beberapa negara yang memanfaatkan COVAX untuk kepentingan negaranya sendiri. Inilah yang menimbulkan ketidakpercayaan terhadap COVAX sebagai mekanisme multilateralisme.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, ada dua pokok rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Praktek apa saja dalam COVAX yang dapat menimbulkan ketidakpercayaan terhadap multilateralisme?
2. Bagaimana COVAX dapat menjadi instrumen untuk membangun kerjasama multilateral yang berkelanjutan?

Tujuan Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan tujuan yaitu sebagai berikut.

1. Menjabarkan dan menjelaskan praktek yang menjadi faktor-faktor penyebab timbulnya ketidakpercayaan negara terhadap multilateralisme.
2. Menjelaskan bagaimana COVAX dapat menjadi instrumen untuk membangun kerjasama multilateral yang berkelanjutan.

Manfaat Penelitian

1. Manfaat abstrak penelitian yaitu memudahkan pembaca untuk lebih memahami mekanisme COVAX dan peran COVAX terhadap kerja sama multilateral.
2. Manfaat praktis penelitian yaitu sebagai salah satu syarat kelulusan program studi Magister Hubungan Internasional.
3. Memberi kontribusi di dunia Hubungan Internasional serta menjadi pertimbangan dan rekomendasi dalam pembuatan kebijakan berkaitan infrastruktur kesehatan serta kerja sama internasional.
4. Penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai referensi peneliti lain untuk penelitian terkait COVAX lainnya di kemudian hari.

1.1 Sistematika Penulisan

1. Bab I. Pendahuluan

Bab I akan memuat tentang latar belakang dari penelitian ini, rumusan masalah, tujuan dari penelitian ini dilakukan, manfaat yang diharapkan dapat diberikan dari penelitian ini, serta kerangka penulisan dari tesis ini supaya pembaca penelitian dapat mengetahui garis besar isi dari penelitian ini.

2. Bab II. Kerangka Berpikir

Bab II ini akan terdiri dari tinjauan pustaka dari penelitian terdahulu, teori dan konsep yang akan dibahas dalam penelitian ini. Tinjauan pustaka dari penelitian terdahulu digunakan dengan tujuan untuk menjadi dasar dari analisis yang dilakukan peneliti sehingga dapat memperkuat analisis peneliti.

3. Bab III. Metodologi Penelitian

Bab III ini akan menguraikan metode penelitian yang dipilih dalam penelitian dan alasan serta tujuan metode tersebut digunakan. Metode penelitian yang dipilih dalam penelitian ini adalah metode kualitatif yaitu penelitian yang menggunakan buku, jurnal dan laporan sebagai dasar penelitian.

4. Bab IV. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab IV ini akan menguraikan gambaran umum dan data tentang COVAX yang telah diperoleh. Bab ini juga berisi tentang analisis serta pembahasan penelitian tentang COVAX.

5. Bab V. Kesimpulan

Bab V ini akan mengemukakan kesimpulan atas penelitian yang telah dilakukan dan saran yang juga diperlukan dengan pertimbangan atas hasil penelitian ini serta diharapkan dapat digunakan dalam penelitian sejenis di masa depan.