

## EKONOMI POLITIK PENGADAAN VAKSIN OLEH INDONESIA DI TENGAH PERSAINGAN POLITIK GLOBAL

Ignatius Ismanto<sup>1)</sup>

<sup>1)</sup> Universitas Pelita Harapan – Tangerang

e-mail: ignatius.ismanto@uph.edu<sup>1)</sup>

### ABSTRAK

Penyebaran COVID-19 tidak hanya menjadi isu nasional bagi setiap negara tetapi juga telah menjadi isu global. Vaksin dipandang sebagai sarana yang penting dalam pencegahan dan atau menghentikan penyebaran COVID-19. Namun, ketersediaan vaksin dalam memerangi pandemi global itu dihadapkan pada situasi yang sangat tidak menentu. Produksi vaksin hanya memungkinkan dilakukan oleh sejumlah negara yang sangat terbatas, yaitu Amerika Serikat, China, India, Rusia dan Inggris. Penyebaran COVID-19 pada saat yang sama berlangsung di tengah persaingan pengaruh negara-negara besar itu. Distribusi vaksin, sebagai komoditi yang langka, karena itu menjadi instrumen diplomasi mereka dalam memperluas dan memperkuat pengaruh global negara-negara besar itu. Tulisan ini menggunakan pendekatan ekonomi-politik dalam mengkaji upaya yang ditempuh Indonesia dalam pengadaan vaksin. Pendekatan ekonomi politik yang dimaksudkan itu berupaya memadukan dimensi ekonomi dan dimensi politik dalam menjelaskan suatu fenomena. Pendekatan ekonomi-politik bertolak dari asumsi bahwa ekonomi dan politik merupakan dua hal yang tidak bisa dipisahkan dan saling mempengaruhi. Dalam kajian ini, pendekatan ekonomi-politik internasional tidak hanya melihat dimensi ekonomi dalam pengadaan vaksin, tetapi juga sekaligus melihat dimensi politik dari kebijakan pengadaan vaksin itu. Dimensi politik dalam pengadaan vaksin yang ditempuh Indonesia itu dapat dipandang sebagai respon terhadap konstelasi politik global yang tengah berkembang. Strategi Indonesia untuk menghindari atau tidak mengandalkan vaksin pada satu negara saja menjadi isu pertimbangan yang menarik. Kebijakan pengadaan vaksin yang ditempuh Indonesia itu sekaligus merupakan pencerminan suatu kebijakan politik luar negeri yang bebas aktif, di mana sikap Indonesia yang cenderung tidak ingin berpihak pada salah satu kekuatan besar yang tengah saling bersaing.

Kata kunci: politik global, ekonomi-politik internasional, dan politik bebas aktif.

### 1. Pendahuluan

*World Health Organization* (WHO) organisasi kesehatan dunia pada 11 Maret 2020 secara resmi menyatakan bahwa Virus Corona 19 (COVID-19) sebagai pandemi global. Indonesia merupakan negara yang terkena dampak terbesar dari penyebaran pandemi COVID-19 di kawasan Asia Tenggara. Pemerintah Indonesia pun menyatakan ancaman COVID-19 itu sebagai bencana nasional<sup>1</sup>. Berbagai kebijakan telah ditempuh dalam mengendalikan bencana nasional itu, yaitu mulai pemberlakuan larangan bagi warga negara asing untuk masuk ke Indonesia hingga pemberlakuan pembatasan kegiatan masyarakat selama kurun waktu tertentu (cnnindonesia.com, voaindonesia.com). Indonesia juga menempuh kerja sama internasional untuk pengadaan vaksin

sebagai bagian penting dalam menanggulangi penyebaran COVID-19. Namun, ketersediaan vaksin yang tidak menentu menjadi tantangan dunia seiring dengan meluasnya pandemi COVID-19. Sebaliknya, hanya sejumlah negara yang memproduksi vaksin, yaitu China, Amerika Serikat, India, Rusia dan Inggris. Bahkan dalam pendistribusian vaksin, negara-negara produsen vaksin cenderung menempuh kerja sama bilateral daripada mengandalkan kerja sama multilateral, yaitu melalui organisasi kesehatan dunia WHO.

Kebijakan sepihak yang ditempuh negara-negara besar yang mengendalikan produksi vaksin itu menjadi tantangan bagi WHO, khususnya dalam mendistribusikan vaksin secara adil dan merata. Akses memperoleh vaksin bagi negara-negara

berkembang yang secara finansial dihadapkan pada keterbatasan kemampuan untuk membelinya merupakan tantangan utama. Pendistribusian vaksin telah menjadi isu politik global seiring dengan meningkat persaingan pengaruh di antara negara-negara besar (Ellwood, 2021). Pandemi COVID-19 telah membuka arena baru bagi persaingan pengaruh antar kekuatan-kekuatan besar. Vaksin dipandang sebagai *soft diplomacy* dalam memenangkan persaingan pengaruh. Indonesia menempuh kerja sama multilateral maupun bilateral dengan sejumlah negara dan aktor produsen vaksin. Bahkan dalam pengadaan vaksin, Indonesia tidak hanya mengandalkan pada satu negara atau aktor saja. Indonesia telah menempuh lima jalur pengadaan vaksin, yaitu: Sinovac, Novavax, AstraZeneca, Pfizer dan Covax (Tempo.co). Tulisan ini menjelaskan pertimbangan Indonesia untuk tidak mengandalkan satu negara produsen vaksin saja dalam mengatasi pandemi COVID-19.

## 2. Pandemi COVID-19 di Tengah Persaingan Negara-Negara Besar

Penyebaran virus Corona-19 (COVID-19) yang berkembang sejak awal 2020 telah membawa dampak yang luas bagi banyak negara. Virus yang awalnya berkembang di kota Wuhan, China, pada bulan Desember 2019 dalam kurun waktu yang singkat telah menyebar ke berbagai negara. WHO mencatat hingga bulan April 2021, sebanyak 144,7 juta kasus terkonfirmasi COVID-19 di seluruh dunia dengan kematian telah mencapai 3,07 juta (bbc.com). Awal penyebaran virus COVID-19, negara cenderung menempuh kebijakan yang bersifat restriktif, yaitu membatasi mobilitas arus manusia. Kebijakan membatasi mobilitas arus manusia itu merupakan respon guna melindungi kepentingan nasional masing-masing negara, yaitu mencegah perluasan penyebaran virus di wilayah teritorial mereka. Sejumlah negara, misalnya,

melakukan pembatasan perjalanan hingga penutupan terhadap akses penerbangan bagi warga negara asing. Indonesia, misalnya, memberlakukan larangan bagi warga negara asing untuk masuk ke Indonesia –sebagai salah satu upaya dalam mencegah penyebaran virus. Demikian, pula Singapura menempuh kebijakan serupa, yaitu larangan bagi warga negara asing yang memiliki riwayat perjalanan dari Wuhan, China– di mana virus Corona-19 itu awalnya diketahui. Sejumlah negara juga menempuh kebijakan restriktif lainnya, seperti pemberlakuan pembatasan aktivitas social bagi warganya hingga pemberlakuan jam malam. Bahkan, sentiment proteksionisme juga mempengaruhi regulasi ekonomi saat menghadapi kepanikan terhadap ancaman pandemic yang tidak menentu. Regulasi ekonomi yang proteksionis itu, seperti pembatasan atau larangan ekspor terhadap produk-produk kesehatan yang sangat diperlukan dalam menangani COVID-19, seperti: masker, sarung tangan, hingga ventilator. Berbagai kebijakan restriktif dan sentiment ekonomi yang proteksionisme itu tidak saja mempengaruhi kegiatan ekonomi domestik masing-masing negara, tetapi juga berdampak bagi perkembangan ekonomi dunia. Pandemi COVID-19 telah membawa terpuruknya kondisi ekonomi dunia. Bank Dunia memperkirakan pertumbuhan ekonomi dunia mengalami kontraksi atau pertumbuhan negatif sebesar –5,2 persen pada 2020 (worldbank.org). Penyebaran COVID-19 telah memicu resesi ekonomi dunia. Bahkan, resesi ekonomi dunia itu dipandang merupakan situasi ekonomi yang terburuk sejak berakhirnya Perang Dunia kedua. Pandemi global yang dipicu oleh meluasnya penyebaran virus Corona itu ternyata tidak cukup efektif diatasi oleh kebijakan restriktif dan proteksionis masing-masing negara.

Penemuan vaksin Corona-19 menjadi harapan bagi dunia. Vaksin COVID-19 merupakan salah satu aspek

yang penting bagi upaya global mengatasi pandemi. Vaksin diharapkan tidak saja untuk mencegah penyebaran penyakit, yaitu melalui terbentuknya apa yang disebut kekebalan komunitas (*herd community*), tetapi juga memperkuat sistem kesehatan, dan pada akhirnya berperan dalam ikut serta meminimalkan dampak sosial dan ekonomi dari pandemi. Tumpuan penemuan vaksin Corona-19 diberikan kepada negara-negara industri maju, karena mereka ini relatif menguasai infra-struktur (pengetahuan, teknologi, laboratorium). Sejumlah negara maju, seperti: China, India, Rusia, Amerika Serikat dan Inggris berlomba-lomba untuk menemukan vaksin Corona-19. Sejumlah negara itu kini telah memulai produksi vaksin COVID-19 yang diharapkan mengatasi pandemi global yang telah menewaskan jutaan korban jiwa. Namun, penemuan vaksin tidak otomatis menyelesaikan tantangan pandemic global itu. Akses pendistribusian vaksin secara merata menjadi tantangan utama. Tidak semua negara memiliki akses untuk mendapatkan vaksin. Pandemi global yang berkembang di tengah persaingan negara-negara besar telah mempengaruhi distribusi vaksin COVID-19. Bahkan, vaksin dipandang telah menjadi alat diplomasi bagi negara-negara besar untuk memperluas pengaruh mereka. Akses untuk memperoleh vaksin tidak saja dipengaruhi oleh kemampuan finansial suatu negara, tetapi juga ditentukan oleh sejauhmana negara itu dipandang strategis bagi kepentingan negara-negara besar yang saling bersaing. Pendistribusian vaksin, karena itu, dipandang tidak-lah berlangsung dalam ruang politik yang hampa. Perubahan politik global yang dicirikan oleh meningkatnya persaingan pengaruh kekuatan-kekutan besar merupakan aspek yang menarik dalam mengkaji upaya internasional dalam mengatasi pandemi global.

Sejumlah negara telah berperan penting dalam pendistribusian vaksin, seperti: China, India serta Rusia.

Bagaimana mereka memproduksi dan mendistribusikan vaksin COVID-19 menjadi kajian yang menarik. Mereka memanfaatkan momentum itu sebagai diplomasi dalam mendukung kebijakan politik luar negeri mereka. Distribusi vaksin sebagai sarana diplomasi dalam menjalin kerja sama dengan negara lain itu dikenal dengan istilah 'diplomasi vaksin'. Vaksin dipandang merupakan bentuk *soft power* dalam mewujudkan politik luar negeri suatu negara di tengah meluasnya wabah COVID-19. Sesungguhnya memerangi pandemi sebagai instrument untuk memperluas *soft power*, dengan tujuan menanamkan pencitraan, memperkuat solidaritas, membangun rasa-saling percaya hingga memenangkan dukungan internasional - bukanlah fenomena yang baru dalam politik global. Joseph Nye mendefinisikan *soft power* sebagai "*the ability to get what you want through attraction rather than coercion or payments*". *Soft power* lebih menekankan pada kemampuan untuk meningkatkan daya tarik dalam mendukung pencapaian kepentingan nasional suatu negara. *Soft power* juga sering dikaitkan upaya atau cara-cara yang bersifat persuasive. Berbeda dengan *hard power* yang lebih menekankan cara-cara yang bersifat memaksa (koersif), seperti penggunaan kekuatan militer. Diplomasi vaksin, karena itu, seperti bentuk-bentuk diplomasi lainnya dapat menjadi instrument atau sarana dalam mewujudkan kebijakan politik luar negeri suatu negara.

China merupakan salah satu negara yang memiliki kapasitas dalam memproduksi vaksin COVID-19, dan memanfaatkan vaksin itu sebagai instrument diplomasi dalam mendukung kepentingan politik luar negerinya (Ninomiya, 20210). Orientasi politik luar negeri China seiring dengan kebangkitan ekonominya sering dikaitkan dengan kepentingan China untuk memperluas pengaruh regional dan global. Sehubungan dengan itu, kepentingan China dalam

mempromosikan BRI (*Belt and Road Initiative*) -penyelesaian konflik Laut China Selatan, kepemimpinan China dalam berbagai forum regional dan global-merupakan isu-isu kebijakan politik luar negeri China yang menarik. Diplomasi vaksin yang dikembangkan China-pun tak lepas dari kebijakan China dalam menghadapi masalah-masalah internasional yang dihadapinya itu. Bagi China pendistribusian vaksin COVID-19 ke sejumlah negara yang selama ini dipandang menjadi aspek yang penting dalam mendukung kelancaran program BRI (*Belt and Road Initiative*). Program yang dicanangkan oleh Presiden Xin Jinping pada 2012 dipandang sebagai impian China dalam memperluas pengaruh hegemoninya, menjadikan China sebagai kekuatan besar. Dalam pemikiran Realisme yang menekankan pada isu *power* dan *security*, kepentingan China dalam memperluas pengaruhnya itu dapat dipandang sebagai ancaman bagi negara-negara lainnya, dan karena memicu persaingan dengan negara-negara besar lainnya, seperti: Amerika Serikat, Rusia, dan India. Dengan meluasnya pandemi COVID-19, produksi dan distribusi vaksin telah menjadikan instrument baru dalam memenangkan persaingan pengaruh itu. China mendistribusikan vaksinya ke sejumlah negara-negara, yaitu: Amerika Latin, Timur Tengah dan Afrika Utara, kawasan di mana China telah menanamkan investasi yang besar dan mengalami keterpurukan ekonomi akibat dampak dari pandemi COVID-19. Program bantuan vaksin itu diharapkan mempercepat pemulihan ekonomi negara-negara di kawasan yang sangat penting bagi China, dan juga diperlukan dalam mendukung kelangsungan proyek-proyek pembangunan infra-struktur BRI (El Kadi dan Zinsler, 2021). Program bantuan vaksin China itu sekaligus dimaksudkan untuk membangun kembali image tentang China yang tercemar, yaitu sebagai negara yang dipandang sebagai sumber penyebaran

COVID-19 dan dinilai kurang terbuka dalam pengendalian COVID-19 menjadi negara yang peduli dan bertanggung-jawab dalam mengatasi pandemi (El Kadi dan Zincer, 2021). Program bantuan vaksin China ke sejumlah negara di Asia Tenggara juga merupakan diplomasi China dalam menggalang dukungan ASEAN dalam penyelesaian konflik teritorial Laut China Selatan.

Di samping China, India dan Rusia juga menggunakan diplomasi vaksin untuk meningkatkan reputasi mereka. India memproduksi vaksin *Oxford-Astra Zeneca* dan mendistribusikan ke sejumlah negara tetangganya, yaitu: Myanmar, Bangladesh, Nepal, Srilangka dan Maladewa. Pendistribusian vaksin ke sejumlah negara itu juga dipandang sebagai instrument India untuk memperkuat pengaruh di kawasan, terutama pada negara-negara dimana pengaruh China pun semakin menguat. India juga menyalurkan bantuan vaksin ke Buthan, negara kecil yang dipandang strategis dalam sengketa perbatasan antara India dan China. Bantuan vaksin India ke Buthan itu, tidak hanya didasarkan dorongan kemanusiaan semata-mata, tetapi juga kepentingan membangun dukungan bagi India dalam menghadapi menguatnya pengaruh China.

### 3. Diplomasi Indonesia dalam Pengadaan Vaksin

Persaingan pengaruh dan kepentingan kekuatan-kekuatan besar dalam pendistribusian vaksin COVID-19 atau yang dikenal dengan ‘diplomasi vaksin’ dipandang merupakan tantangan bagi kerja sama internasional dalam mengatasi pandemi global. Di samping diplomasi vaksin, kerja sama internasional dalam memerangi COVID-19 juga dihadapkan pada kecenderungan perilaku negara yang lebih memprioritaskan pengamanan kebutuhan vaksin bagi warga negaranya daripada kesediaan untuk berbagi secara wajar dengan negara-negara lain yang lebih membutuhkan. Negara-

negara maju memiliki kemampuan ekonomi yang lebih kuat, dan memiliki daya beli yang lebih besar dalam mengamankan kebutuhan vaksin bagi warga negaranya. Namun, mereka dianggap *selfish* karena kurang peduli terhadap nasib negara-negara lain, yang tidak memiliki kemampuan dalam pengadaan vaksin. Orientasi kebijakan negara yang memprioritaskan kebutuhan vaksin hanya untuk warga negara sendiri ini yang dikenal dengan ‘nasionalisme vaksin’ (Krasnyak, 2021). Istilah nasionalisme vaksin semakin dipopulerkan oleh media internasional untuk mengecam sikap negara-negara maju, yaitu Amerika Serikat dan Uni Eropa yang dinilai enggan untuk berbagi vaksin kepada negara-negara berkembang yang lebih membutuhkan vaksin. Sikap Presiden Donald Trump merupakan contoh klasik dalam menggambarkan nasionalisme vaksin itu. Presiden Donald Trump menegaskan bahwa Amerika Serikat tidak terikat pada komitmen untuk mendistribusikan vaksin ke negara lain sebelum seluruh warga Amerika Serikat menerima vaksin. Sikap Presiden Trump itu merupakan pencerminan dari orientasi nasionalisme vaksin. Nasionalisme vaksin sering dipakai untuk mengecam perilaku negara-negara maju yang dinilai juga kurang memiliki tanggung-jawab internasional. Negara-negara ekonomi maju dengan jumlah penduduknya hanya sebesar 16 persen dari jumlah penduduk dunia telah menguasai persediaan vaksin dunia sebesar 70 persen (<https://www.globaltimes.cn/>). Kalangan kesehatan menilai bahwa upaya global untuk memerangi pandemic COVID-19 hanya akan efektif bila *herd community* global dapat dicapai, yaitu sekitar 60-70 persen penduduk dunia telah menerima vaksin. Distribusi akses vaksin yang tidak merata, karena itu, dipandang merupakan tantangan global yang serius dalam memerangi pandemi.

Vaksin merupakan salah satu sarana yang penting dalam memutuskan mata

rantai penyebaran pandemi COVID-19. Kebijakan Indonesia dalam memenuhi kebutuhan vaksin dipengaruhi faktor internal, yaitu situasi domestik dan faktor eksternal yaitu perkembangan internasional yang mempengaruhi akses dan distribusi vaksin. Meningkatnya kebutuhan akan vaksin serta keterbatasan Indonesia dalam memproduksi vaksin merupakan realitas domestik yang mempengaruhi pentingnya Indonesia dalam menjalin kerja sama dengan negara-negara lain. Demikian pula, distribusi vaksin global yang tidak menentu, dan diperburuk oleh persaingan kepentingan negara-negara kuat dalam pendistribusian vaksin, serta nasionalisme vaksin yang mendorong negara-negara enggan berbagi terhadap persediaan vaksin yang dikendalikannya merupakan lingkungan eksternal yang tidak dapat diabaikan. Kebijakan dan diplomasi Indonesia dalam memerangi pandemic sebagai bencana nasional – kiranya tidak dapat mengabaikan faktor internal dan eksternal itu. Menteri Luar Negeri Indonesia Retno LP Marsudi menegaskan bahwa “dalam mendukung upaya penanganan pandemi, prioritas diplomasi diarahkan pada ketahanan dan kemandirian nasional di bidang kesehatan”. Lebih lanjut dijelaskan bahwa kemandirian nasional terutama dalam penyediaan obat-obatan serta bahan baku obat. Sedangkan untuk penyediaan vaksin, diplomasi diarahkan untuk membuka jalan dan membuka akses komitmen kerja sama vaksin’ (<https://kemlu.go.id/>).

Indonesia menempuh berbagai pendekatan dalam pengadaan vaksin, yaitu dengan memanfaatkan kerja sama multilateral dan kerja sama bilateral. Adapun jumlah vaksin yang didatangkan ke Indonesia lebih banyak dilakukan melalui kerja sama bilateral daripada melalui kerja sama multilateral. Kebijakan yang ditempuh Indonesia dalam menjalin kerja sama bilateral dengan China dan negara atau aktor-aktor lain dalam pengadaan vaksin itu merupakan isu kajian yang

menarik. Dengan menggunakan cara pandang pemikiran Struktural Realisme yang menekankan pada isu *power* dan *security*, dan memandang bahwa (i) interaksi antar negara dimotivasi untuk upaya untuk memaksimalkan *power*, dan (ii) distribusi kekuasaan menentukan perilaku negara, maka kerja sama pengadaan vaksin bukan semata-mata persoalan teknis belaka. Dimensi politik dari kerja sama pengadaan vaksin menjadi isu yang menarik.

Sehubungan dengan itu, diplomasi vaksin yang dikembangkan oleh negara produsen vaksin dapat dipandang sebagai menjadi instrument mereka untuk memperkuat pengaruh mereka. Dari persepektif negara penerima vaksin, diplomasi vaksin yaitu kerja sama pengadaan vaksin merupakan upaya untuk mencegah ancaman. Kerja sama bilateral juga dapat dipahami sebagai strategi *band-wagoning*. Konsep *band-wagoning* merupakan strategi yang ditempuh oleh suatu negara untuk menjalin aliansi atau kerja sama dengan negara yang dipandang sebagai sumber ancaman. Ancaman militer sering digunakan sebagai sumber ancaman, namun dalam hal ini ancaman itu diterjemahkan dalam bentuk ancaman non-militer. Strategi *band-wagoning* umumnya ditempuh oleh negara yang relatif lebih lemah dalam menghadapi ancaman dari negara yang lebih kuat. Dalam konteks kerja sama pendistribusian vaksin dengan China, posisi Indonesia dipandang memiliki *bargaining* yang relative lebih lemah dibandingkan China, karena Indonesia yang lebih membutuhkan vaksin dan belum menguasai proses produksi vaksin. Sedangkan China memiliki *bargaining* yang relative lebih baik karena negara itu menguasai produksi dan distribusi vaksin. Diplomasi vaksin Indonesia dengan China merupakan salah satu pilihan yang ditempuh Indonesia dalam mengatasi ancaman dari pandemi

dengan mengamankan kebutuhannya akan vaksin.

Mengandalkan kebutuhan vaksin hanya pada satu negara saja yaitu China dapat dipandang sebagai kondisi yang tidak menguntungkan bagi Indonesia, terlebih di tengah semakin menguatnya pengaruh China sejak kebangkitan ekonominya<sup>1</sup>. Vaksin dapat dipandang sebagai instrument diplomasi bagi China untuk memperluas pengaruhnya di Indonesia. Bagi China, Indonesia dipandang sebagai negara yang penting dalam mendukung kemajuan ekonomi dan industrinya. China juga melihat Indonesia sebagai negara yang berpengaruh besar di kawasan Asia Tenggara, dan memiliki peran kepemimpinan yang penting di ASEAN. China, karena itu, memandang menjalin hubungan dengan Indonesia dapat menjadi strategi yang penting dalam memperkuat pengaruhnya di kawasan Asia Tenggara. Kerja sama bilateral China dan Indonesia dalam bantuan pemberian vaksin merupakan diplomasi China dalam mendukung kepentingan China di Asia Tenggara. Peran China dalam pengadaan vaksin di Indonesia itu dapat dilihat dari gambaran besarnya jumlah vaksin yang telah diperoleh Indonesia. Melalui kerja sama bilateral dan multilateral, Indonesia telah berhasil mengamankan 330 juta dosis vaksin. Dari jumlah itu, sebanyak 125 juta merupakan vaksin Sinonax dan 50 juta merupakan vaksin Novavak (<https://www.abc.net.au>, 28 Januari 2021). Kedua vaksin itu merupakan vaksin yang diproduksi oleh China. Gambaran sekilas itu menunjukkan betapa besar peran China dalam pengadaan vaksin di Indonesia. Gambaran itu sekaligus menunjukkan ketergantungan Indonesia terhadap China yang cukup besar dalam pengadaan vaksin. Sehubungan itu, dalam mencegah ketergantungan Indonesia terhadap China dalam pengadaan vaksin, Indonesia

---

<sup>1</sup> Dalam beberapa dasawarsa terakhir ini, China telah menjadi tujuan ekspor Indonesia yang terbesar, menggantikan Jepang. China juga menjadi sumber

investasi yang semakin penting dalam mendorong kemajuan ekonomi Indonesia (<https://republika.co.id>, 3 Agustus 2020).

membuka kerja sama bilateral dengan negara-negara produsen vaksin lainnya. Mencegah ketergantungan pada satu negara dalam pengadaan vaksin sekaligus dapat dipandang sebagai strategi yang penting dalam mempertahankan *bargaining*, terutama dalam menghadapi tekanan dan kepentingan negara-negara besar.

Indonesia tidak saja menjalin kerja sama bilateral dengan China, tetapi juga menjalin kerja sama bilateral dengan negara-negara maju lainnya dalam pengadaan vaksin COVID-19. Kunjungan diplomasi ke Eropa, yaitu Inggris dan Swis yang dilakukan Kemenlu Retno L.P. Marsudi, Kementerian BUMN Erick Tohir serta Tim Kementerian Kesehatan telah ditempatkan sebagai diplomasi bagi pengadaan vaksin COVID-19. Kerja sama bilateral Indonesia dan Inggris dan Swiss dicapai melalui kesepakatan untuk mendatangkan vaksin AstraZeneca ke Indonesia. Kerja sama bilateral dalam pengadaan vaksin yang ditempuh Indonesia dengan sejumlah negara, seperti China dan sejumlah negara Eropa itu dipandang memiliki makna yang luas, terutama dalam menyikapi percaturan politik internasional yang tidak menentu. *Pertama*, strategi itu dapat diartikan sebagai upaya yang dimaksudkan untuk mencegah ketergantungan pada satu negara. Gagasan tentang 'kedaulatan', 'kemandirian', 'ketahanan' merupakan nilai-nilai yang selama ini menjadi perhatian Indonesia dalam menyikapi perubahan ekonomi-politik global yang tidak menentu. Ketergantungan, karena itu, sangat membahayakan bagi kedaulatan maupun kemandirian. Sehubungan dengan itu, upaya untuk mencegah ketergantungan Indonesia pada satu negara dalam pengadaan vaksin dapat dipandang sebagai strategi menegakkan kemandirian ketahanan sistem kesehatan nasional. *Kedua*, kerja sama bilateral dengan sejumlah negara dalam pengadaan vaksin di tengah menguatnya 'diplomasi vaksin' juga dapat diartikan sebagai pencerminan

sikap netralitas Indonesia dalam menyikapi persaingan pengaruh kekuatan-kekuatan besar. Sebagaimana disinyalir bahwa isu kesehatan, termasuk pengadaan vaksin telah menjadi salah satu hal yang tidak terhindarkan dari permainan kepentingan negara-negara besar (Sushanti, 2020; Seong Hyeon Choi, 2021; Frazier, 2021). Diplomasi vaksin menjadi *soft power* dalam memperluas pengaruh dan kepentingan mereka. Gagasan netralitas itu sesungguhnya pencerminan karakteristik politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif. Kebijakan politik yang bebas dan aktif sering dikaitkan sebagai upaya untuk tidak memihak pada salah satu kekuatan yang saling bersaing. Bebas dan aktif menjadi strategi untuk mencegah dominasi kekuatan besar.

Di samping kerja sama bilateral, Indonesia juga menempuh diplomasi pengadaan vaksin melalui kerja sama multilateral. Indonesia ikut terlibat dalam mendukung forum kerja sama multilateral yang disponsori oleh WHO bekerja sama dengan GAVI (*The Global Alliance for Vaccine Immunization*) dan CEPI (*Center of Epidemic Preparedness Innovation*) dalam mempromosikan "akses vaksin untuk semua" atau yang dikenal dengan COVAX (*COVID-19 Vaccine Global Access*). Melalui kerja sama multilateral Indonesia memperoleh bantuan vaksin sebesar 20 persen dari populasi penduduk Indonesia. Gagasan kerja sama multilateral ini merupakan respon dalam mengatasi terhadap kecenderungan negara yang enggan berbagi vaksin dengan negara lain yang lebih membutuhkan. Kebijakan suatu negara yang dipandang hanya mementingkan kepentingannya sendiri dalam penyediaan vaksin, termasuk alat-alat kesehatan lainnya dipandang tidak akan efektif dalam mengatasi pandemi global. Gagasan kerja sama multilateral ini dipandang respon terhadap kecenderungan kebijakan negara yang *selfish* dan karenanya tidak akan efektif dalam mengatasi pandemi, serta hanya akan

membawa mereka dalam fenomena yang disebut *prisoner dilemma*. *Game Theory* menjelaskan fenomena *prisoner dilemma* itu. Menurut teori ini, setiap negara dipandang rasional, yaitu memperjuangkan kepentingannya. Mereka tidak tertarik untuk menjalin kerja sama, meskipun kerja sama itu dimungkinkan. *Game Theory* ini dapat digunakan untuk menjelaskan kelemahan kebijakan yang selfish, termasuk nasionalisme vaksin. Upaya setiap negara yang hanya memprioritaskan vaksinasi bagi warganya saja, bukanlah suatu jaminan bagi negara itu terbebas dari penularan, selama *global herd community* belum tercapai. *Herd community* global dicapai bila 60-70 persen penduduk dunia menjalani vaksinasi. Sehubungan dengan itu, kerja sama multilateral merupakan alternatif untuk mengatasi pandemi.

Kebijakan pengadaan vaksin Indonesia tidak saja ditempuh melalui kerja sama bilateral dan multilateral, tetapi juga dilakukan melalui upaya pengembangan vaksin nasional. Saat ini, terdapat 2 (dua) vaksin COVID-19 yang dikembangkan dalam negeri, yaitu: Vaksin Nusantara dan Vaksin Merah Putih, Vaksin Nusantara mulai dikembangkan pada akhir 2020. Vaksin ini dikembangkan oleh Mantan Menteri Kesehatan dengan sejumlah ilmuwan dari Universitas Diponegara dan bekerja sama dengan Rama Pharma dan AIVITA Biomedical Inc. asal Amerika Serikat. Sedangkan Vaksin Merah Putih merupakan vaksin yang dikembangkan oleh konsorsium riset di bawah naungan Kemenristek/BRIN. Sejumlah lembaga yang terlibat dalam pengembangan vaksin itu yaitu Biologi Molekuler Eijkman, Bio Farma, Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI), Universitas Airlangga, Universitas Gadjah Mada, Universitas Indonesia, dan Institut Teknologi Bandung. Vaksin Merah Putih diperkirakan akan mulai diproduksi pada akhir 2022. Apa yang menarik dari upaya pengadaan vaksin melalui pengembangan vaksin di dalam negeri itu? Pengembangan vaksin dalam

negeri itu dapat dipandang sebagai salah satu upaya dalam membangun kemandirian Indonesia di bidang kesehatan. Selama ini pengadaan vaksin di Indonesia sangat tergantung, terutama pada vaksin Sinovac yang diproduksi oleh industri farmasi di China. Dengan produksi vaksin Merah Putih itu, Indonesia berharap akan mulai mengurangi ketergantungannya pada vaksin import (Yamin, 2020). Dengan jumlah penduduk yang besar yaitu 270 juta Indonesia tidak dapat mengandalkan obat-obatan yang diimport dari luar negeri. Selama ini ketergantungan obat-obatan import itu sangat tinggi, yaitu 80 persen produk obat-obatan, serta alat-alat kesehatan dikendalikan oleh industri farmasi besar dari negara maju.

Pandemi COVID-19 merupakan momentum bagi Indonesia dalam membangun kemandirian di sektor kesehatan. Namun, upaya mengatasi ketergantungan terhadap obat-obat serta alat-alat kesehatan dari luar negeri itu tentu bukan tantangan yang sederhana, baik bagi Indonesia maupun bagi negara-negara berkembang umumnya. Seluruh produk kesehatan yang berkaitan dengan penanganan pandemi COVID-19, seperti: ventilator, obat-obatan hingga vaksin dikendalikan oleh industri-industri farmasi besar yang umumnya berasal dari negara maju. Regulasi yang berkaitan dengan perdagangan internasional telah memberikan perhatian khusus terhadap temuan-temuan baru yang dikuasai oleh industri-industri farmasi itu. Regulasi internasional yang terkait dengan perdagangan internasional yang dimaksud adalah *Trade-Related aspects of Intellectual Property Rights* (TRIPS)-WTO. TRIPs Agreement, kesepakatan untuk memberikan perlindungan terhadap hak kekayaan intelektual dalam perjanjian WTO, mulai diberlakukan pada 1995. TRIPs Agreement adalah perjanjian yang merupakan bagian dari WTO Agreement. Indonesia sebagai anggota WTO juga telah menandatangani TRIPs Agreement itu pada



1995. TRIPs memberikan ‘monopoli’ pengetahuan (baca: hak kekayaan intelektual) kepada industri-industri farmasi besar yang umumnya berasal dari negara maju, dan dipandang telah menyulitkan negara-negara berkembang untuk memperoleh akses terhadap vaksin. India dan Afrika Selatan akhir-akhir ini telah mengajukan usulan kepada WTO terkait dengan vaksin, dan usulan itu merupakan isu yang menarik, terutama di tengah tantangan pandemi. Mereka mengusulkan agar negara-negara anggota WTO dapat memilih untuk menegakan atau tidak menegakkan atauran paten pada vaksin selama pandemi COVID-19 berlangsung atau sebelum imunitas global tercapai. Usulan untuk “mengesampingkan” aturan hak kekayaan intelektual itu dikenal dengan *TRIPs Waiver*. Usulan *TRIPs Waiver* ini dimaksudkan agar vaksin serta produk-produk kesehatan yang terkait dengan penanganan COVID-19 dapat tersedia dengan akses yang lebih luas. Namun, usulan *TRIPs Waiver* ini ditolak oleh sejumlah negara-negara maju, yaitu Amerika Serikat, Eropa dan Jepang.

#### 4. Kesimpulan

Pengadaan vaksin menjadi bagian yang penting bagi upaya Indonesia mengatasi pandemic COVID-19. Keterbatasan Indonesia dalam memproduksi vaksin nasional telah mendorong Indonesia melakukan kerja sama bilateral maupun multilateral dalam pengadaan vaksin. Namun, sebagian besar vaksin yang dibutuhkan oleh Indonesia selama ini masih mengandalkan pada kerja sama bilateral daripada melalui kerja sama multilateral. Kerja sama bilateral itu melibatkan negara-negara maju. Mereka ini-lah yang mengendalikan produksi vaksin selama ini. Produksi dan distribusi vaksin dalam upaya memerangi pandemic global sangat diwarnai persaingan mereka. Vaksin telah menjadi soft diplomasi bagi negara-negara maju untuk memperluas

pengaruh dan kepentingan mereka. Diplomasi Indonesia dalam pengadaan vaksin itu-pun tak dapat mengabaikan perubahan politik global di tengah pandemic COVID-19 itu. Diplomasi pengadaan vaksin melalui kerja sama bilateral ini-pun tidak hanya mengandalkan pada satu negara saja. Kebijakan dan diplomasi yang ditempuh itu mempunyai makna yang luas. *Pertama*, kebijakan dan diplomasi yang ditempuh Indonesia dalam pengadaan vaksin melalui berbagai jalur vaksin dapat diartikan sebagai upaya menghindari tergantungan pada vaksin tertentu, terlebih di tengah produksi vaksin yang tidak menentu. *Kedua*, kebijakan diplomasi itu juga dapat diartikan sebagai pencerminan sikap netralitas Indonesia dalam menyikapi persaingan negara-negara besar, dan sekaligus mencegah dominasi pengaruh kekuatan-kekuatan besar yang saling bersaing itu.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ellwood, David. "Vaccine Diplomacy: A New Chapter in The Story of Soft Power", 17 Maret 2021. Diunggah dari Vaccine Diplomacy: A New Chapter in the Story of Soft Power | USC Center on Public Diplomacy ([uscpublicdiplomacy.org](https://uscpublicdiplomacy.org))
- El Kadi, Tin Hinane dan Sophie Zinser, "Beijing's Vaccine Diplomacy Goes Beyond Political Rivalry", 22 Februari 2021. Diunggah dari <https://www.chathamhouse.org/2021/02/beijings-vaccine-diplomacy-goes-beyond-political-rivalry>
- Frazier, Mark W. "How India and China Are Using COVID-19 Vaccine Diplomacy to Compete Globally", 15 April 2021. Diunggah dari <https://scroll.in/article/992020/how-india-and-china-are-using-COVID-19-vaccine-diplomacy-to-compete-globally>
- Krasnyak, Olga, "From Vaccine Nationalism to Vaccine Diplomacy", Asia and the Pacific Policy Society, 21 Maret 2021. Diunggah dari <https://www.policyforum.net/from-vaccine-nationalism-to-vaccine-diplomacy>
- Prakoso, Agung, Intan Baretta Nur Azizah, Rachmi Hertanti, Diplomasi Vaksin COVID-19 Indonesia: Tantangan Akses Publik atas Vaksin dan Layanan Kesehatan Berkeadilan. Diunggah dari <https://igj.or.id/diplomasi-vaksin-COVID-19-indonesia-tantangan-akses-publik-atas-vaksin-dan-layanan-kesehatan-berkeadilan/>
- Marsudi, Retno PL. "Recover Together Recover Stronger", Pernyataan Pers Tahunan Menteri Luar Negeri Tahun 2021. 6 Januari 2021. Diunggah dari <https://kemlu.go.id/portal/id/read/2048/berita/pernyataan-pers-tahunan-menteri-luar-negeri-tahun-2021>
- Ninomiya, Serena. "Chinese "Vaccine Diplomacy" Amidst International Absence", 4 April 2021. Diunggah <http://www.sirjournal.org/blogs/2021/4/4/chinese-vaccine-diplomacy-amidst-international-absence>
- Seong Hyeon Choi, How the Pandemic Undermined US Hegemony in Asia Pacific: The COVID-19 Vaccine War and The South China Sea", 4 Februari 2021. Diunggah dari <https://www.internationalaffairhouse.org/how-the-pandemic-undermined-us-hegemony-in-asia-pacific-the-COVID-19-vaccine-war-and-the-south-china-sea/>
- Susanthi, Sukma, "Kontestasi Negara di Tengah Pandemi COVID-19". *Jurnal Ilmiah Widya Sosio Politika*, Vol. 2, No. 2, 2020.
- Woertz, Eckart dan Roie Yellinek, "Vaccine Diplomacy in MENA Region", 21 April 2021. Diunggah dari <https://www.mei.edu/publications/vaccine-diplomacy-mena-region>
- Yamin, Kafil. "Indonesia Seeks Own Vaccine, Rather than Rely on Sinovac", 19 September 2020. Diunggah dari <https://www.universityworldnews.com/post.php?story=20200915121452749>