

**TESIS**

**TANGGUNGJAWAB ORGANISASI INTERNASIONAL (*WORLD HEALTH ORGANIZATION*) DALAM MENANGANI WABAH COVID-19  
MENURUT HUKUM INTERNASIONAL**

***THE RESPONSIBILITY OF THE INTERNATIONAL ORGANIZATION  
(WORLD HEALTH ORGANIZATION) IN DEALING WITH THE COVID-19  
OUTBREAK ACCORDING TO INTERNATIONAL LAW***



Oleh:

**VIYANI ANNISA PERMATASARI MAASBA**

B012191054

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR**

**2022**

**HALAMAN JUDUL**

**TANGGUNGJAWAB ORGANISASI INTERNASIONAL (*WORLD  
HEALTH ORGANIZATION*) DALAM MENANGANI WABAH COVID-19  
MENURUT HUKUM INTERNASIONAL**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Ilmu Hukum

Disusun dan diajukan oleh:

**VIYANI ANNISA PERMATASARI MAASBA**

NIM: B012191054

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2022**

**TESIS**

**TANGGUNGJAWAB ORGANISASI INTERNASIONAL (*WORLD HEALTH ORGANIZATION*) DALAM MENANGANI WABAH COVID-19 MENURUT HUKUM INTERNASIONAL**

**Disusun dan diajukan oleh :**

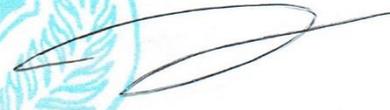
**VIYANI ANNISA PERMATASARI MAASBA  
B012191054**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada Tanggal 23 Mei 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

**Pembimbing Utama**

**Pembimbing Pendamping**

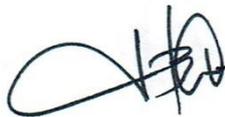


**Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing, S.H., M.H**  
NIP. 19550803 198403 1 002

**Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A.**  
NIP. 19770120 200112 2 001

**Ketua Program Studi**

**Dekan Fakultas Hukum,**



**Dr. Hasbir Paserangi, S.H., M.H**  
NIP. 19700708 199412 1 001

**Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.**  
NIP. 19671231 199103 2 002

## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Viyani Annisa Permatasari Maasba

NIM : B012191054

Program Studi : Magister Ilmu Hukum

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul "Tanggungjawab Organisasi Internasional (*World Health Organization*) Dalam Menangani Wabah Covid-19 Menurut Hukum Internasional" adalah benar-benar karya saya sendiri dan belum pernah dipublikasikan secara umum baik secara keseluruhan maupun sebagai dalam bentuk jurnal atau bentuk lainnya.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi Peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku.

Makassar, 6 Mei 2022

Yang membuat pernyataan,



VIYANI ANNISA PERMATASARI  
NIM: B012191054

## KATA PENGANTAR

*Alhamdulillah Rabbil Alamin*, segala puji bagi Allah SWT, Tuhan semesta alam atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia yang senantiasa membimbing langkah Penulis agar mampu menyelesaikan skripsi ini sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Dua pada Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Salam dan shalawat kepada Rasulullah Muhammad S.A.W. yang selalu menjadi teladan agar setiap langkah dan perbuatan selalu berada di jalan kebenaran dan bernilai ibadah di sisi Allah SWT.

Secara khusus penulis ingin mengucapkan terima kasih sedalam-dalamnya kepada kedua orang tua penulis atas support, arahan, bimbingan dan suntikan finansial hanya Allah Swt. yang bisa membalas semua kebaikan-kebaikan yang diberikan kepada penulis. Penulis juga ingin mengucapkan terima kasih atas arahan dan bimbingan yang senantiasa diberikan kepada penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan dengan baik. Terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Abdul Maasba Magassing, SH.,MH, dan ibu Dr. Iin Karita Sakharina, SH.,MA., selaku Dewan Pembimbing;
2. Ibu Prof. Dr. Alma Manuputty, S.H.,M.H., bapak Prof. Dr. SM. Noor, S.H.,M.H., dan bapak Prof. Dr. Marthen Napang, S.H.,M.H.,M.Si., selaku Dewan Penguji;
3. Bapak Dr.Hasbir Paserangi,S.H.,M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;
4. Seluruh dosen dan civitas akademik Fakultas Hukum Unhas terkhusus pegawai program magister ilmu hukum FH-UH yang telah membantu pengurusan administrasi ujian dan lain-lain;
5. Dan Seluruh teman-teman dan sahabat-sahabat pada program studi magister ilmu hukum fakultas hukum Unhas yang telah memberikan suntikan motivasi.

## ABSTRAK

Viyani Annisa Permatasari (B012191054), Tanggungjawab Organisasi Internasional (World Health Organization) dalam Menangani Wabah Covid-19 Menurut Hukum Internasional. Penelitian ini dibimbing oleh Abdul Maasba Magassing dan lin Karita Sakharina.

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tanggungjawab WHO dalam menangani pandemi Covid-19 menurut Hukum Internasional dan menganalisis bentuk kerjasama internasional menghadapi pandemi Covid-19.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Bahan hukum yang digunakan yakni berupa konvensi internasional, regulasi nasional, literatur hukum, jurnal internasional dan nasional dan bahan-bahan dari internet. Penelitian ini telah dianalisis terlebih dahulu lalu disajikan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa organisasi internasional di masa pandemi bertanggung jawab secara moril. Melalui sosialisasi protokol kesehatan sesuai standar internasional, mengkampanyekan pola hidup sehat, sanitasi yang baik dan distribusi vaksin. Terkait distribusi vaksin belum sepenuhnya dinikmati secara merata terutama ke negara-negara berkembang. Negara-negara tersebut terkena diskriminasi bantuan vaksin oleh negara-negara maju. Dengan demikian, kerjasama internasional negara-negara maupun negara dengan WHO belum mencapai kesetaraan vaksinasi. Pihak yang juga seharusnya bertanggung jawab adalah negara asal wabah pandemi tersebut yaitu Tiongkok. Menurut prinsip-prinsip hukum internasional bahwa suatu negara berdaulat tidak dapat diadili oleh negara berdaulat lainnya. Sehingga, pertanggungjawaban yang dapat dimintakan bagi negara yang menyebabkan penyebaran wabah yaitu berupa pernyataan permohonan maaf kepada masyarakat internasional dan melakukan penyelidikan yang mendalam mengenai asal mula munculnya virus Korona pertama kali.

Kata Kunci: Pandemi Covid-19; Tanggung Jawab Organisasi Internasional; Kerjasama Internasional.

 30/4/22

## ABSTRACT

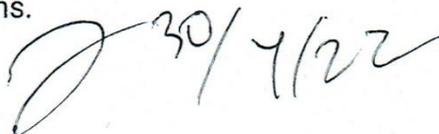
Viyani Annisa Permatasari (B012191054), The Responsibility of the International Organization (World Health Organization) in Dealing with the Covid-19 Outbreak according to International Law. This research was supervised by Abdul Maasba Magassing and lin Karita Sakharina.

This research aims to analyze WHO's responsibility in overcoming the Covid-19 pandemic according to International Law and analyze the form of international cooperation in overcoming the Covid-19 pandemic.

The study uses normative juridical research with statute and case approaches are used in this paper. The legal research materials are international conventions, legal literature, international and national law journals, and legal research materials from the internet which related to the topic. The results from this research were analyzed and presented descriptively.

The results showed that WHO in the pandemic era was morally responsible. Through the socialization of health protocols by international standards, campaigning for a healthy lifestyle, good sanitation, and distribution of vaccines. The distribution of vaccines has not been amply enjoyed evenly, especially in developing countries. Some countries are affected by inequality in distributing vaccines by developed countries. Thus, international cooperation between states or a state and World Health Organization (WHO) has not achieved vaccination equality. One country that should be responsible for the losses to countries around the world is Tiongkok, as the origin of the pandemic Covid-19. According to the principles of international law, a sovereign state cannot be put on trial by another state with the same status. Furthermore, the responsibility that can hold for Tiongkok is in the form of an apology statement to the international community and conducting an in-depth investigation of the origin of the Coronavirus first appeared.

**Keywords:** Covid-19 Pandemic, International Cooperation, Responsibilities of International Organizations.

 30/4/22

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	ii
<b>PERSETUJUAN PEMBIMBING</b> .....	iii
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	iv
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	v
<b>ABSTRAK</b> .....	vi
<b>ABSTRACT</b> .....	vii
<b>DAFTAR ISI</b> .....	viii-ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah .....	8
C. Tujuan Penelitian .....	8
D. Kegunaan Penelitian .....	8
E. Orisinalitas Penelitian.....	9
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>11</b>
A. Organisasi Internasional .....	11
1. Sejarah Organisasi Internasional .....	11
2. Ruang Lingkup Organisasi Internasional .....	14
3. Hubungan Organisasi Internasional dengan Hukum Internasional .....	17
B. <i>World Health Organization</i> .....	18
1. Sejarah WHO Menangani Wabah.....	18
2. <i>International Health Regulation (IHR)</i> dan Pandemi Covid-19 .....	21
C. Kerjasama Internasional dalam Menghadapi Pandemi Covid-19.....	26
D. Landasan Teori .....	34
1. Konsep Organisasi Internasional dan Pandemi .....	34
2. Doktrin Hubungan Hukum Internasional dan	

Hukum Nasional.....	41
3. Teori Tanggungjawab Negara.....	44
E. Kerangka Pikir Penelitian .....	52
F. Definisi Operasional .....	54
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>59</b>
A. Jenis Penelitian .....	59
B. Pendekatan Masalah .....	59
C. Sumber Bahan Hukum.....	60
D. Teknik Pengumpulan dan Analisis Bahan Hukum.....	60
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN.....</b>	<b>61</b>
<b>A. Tanggung Jawab WHO (<i>World Health Organization</i>) dalam Menangani Penyakit dan Wabah yang Terjadi Pada Masyarakat Internasional Menurut Hukum Internasional.....</b>	<b>61</b>
1. Sejarah Wabah di Dunia .....	63
2. Tanggungjawab WHO Terhadap Pandemi Covid-19....	71
3. Tanggungjawab Negara Asal Wabah Pandemi Covid-19 .....	73
<b>B. Bentuk Kerja Sama Internasional dalam Menangani Pandemi Covid-19 .....</b>	<b>77</b>
1. Kerjasama Mencapai Kesetaraan Vaksinasi Covid-19..	77
2. Penutupan Perbatasan Negara untuk Memutus Rantai Penyebaran Penyakit Menular .....	81
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>85</b>
A. Kesimpulan .....	85
B. Saran .....	86
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>87-97</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Dunia sekarang ini tengah waspada dengan penyebaran sebuah virus yang dikenal dengan virus corona. *Corona-viruses* (SARS-CoV2) ialah famili virus yang mengakibatkan penyakit flu sampai penyakit yang lebih berat seperti *Middle East Respiratory Syndrome (MERS-CoV)* and *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS-CoV)*. Penyakit ini diakibatkan virus corona, atau dikenal sebagai Covid-19, ialah jenis baru yang ditemukan sejak tahun 2019. Kasus ini mulai ada dan menyerang manusia pertama kali di provinsi Wuhan, Tiongkok.<sup>1</sup>

Hingga sekarang ini kasus tersebut masih diteliti lebih lanjut oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) terkait penyebab adanya virus tersebut, WHO menyatakan asal mula virus itu berkaitan dengan pasar hewan di Wuhan yang menjual berbagai jenis daging binatang, termasuk yang tak biasa dikonsumsi, seperti ular, kelelawar dan jenis tikus. Kasus infeksi misterius ini ditemukan pada pasar hewan tersebut, Covid-19 dibawa kelelawar dan hewan lain yang dimakan oleh manusia sehingga terjadi penularan, virus ini sebetulnya tidak asing dalam dunia kesehatan, tapi hanya beberapa jenis yang mampu menginfeksi manusia sampai menjadi penyakit radang paru-paru.<sup>2</sup> Status pandemi atau epidemi global menunjukkan bahwa penyebaran Covid-19 berlangsung sangat cepat hampir tak ada negara di dunia bisa pastikan terhindar dari pandemi ini. WHO mendeklarasikan wabah koronavirus 2019-2020 sebagai Kesehatan Masyarakat Darurat Internasional atau *Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)* pada 30 Januari 2020, dan pandemi pada 11 Maret 2020. Wabah penyakit ini sangat mengguncang masyarakat

---

<sup>1</sup> World Health Organization, 2020, *Transmisi SARS-CoV-2: Implikasi Terhadap Kewaspadaan Pencegahan Infeksi*, Pernyataan Keilmuan WHO pada 9 Juli 2020.

<sup>2</sup> Moch Halim Sukur, dkk., 2020, *Penanganan Pelayanan Kesehatan Di Masa Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Kesehatan*, Jurnal Inicio Legis Volume 1 Nomor 1, Edisi Oktober 2020, hlm.3.

dunia, mengingat lebih 200 Negara di dunia terjangkit oleh virus ini termasuk Indonesia.<sup>3</sup>

Berbagai upaya pencegahan penyebaran virus Covid-19 pun dilakukan oleh pemerintah di negara-negara di dunia untuk memutus rantai penyebaran virus Covid-19 ini, ada istilah *lockdown* atau karantina wilayah dan *social atau physical distancing*. Di sebagian besar negara yang terdampak COVID-19, seperti Tiongkok, Inggris, Italia, Spanyol, Prancis, Irlandia, El-salvador, Belgia, Malaysia dan Filipina telah menerapkan status *lockdown* secara menyeluruh.

Definisi *lockdown*, yang dikutip dari *Cambridge Dictionary*<sup>4</sup>, ialah suatu kondisi seseorang atau sekelompok orang tidak boleh masuk atau keluar dari suatu wilayah secara sesuka hati sebab situasi dalam keadaan darurat. *Lockdown* merupakan salah satu aturan di situasi darurat dipakai tuk tidak memperbolehkan seorang pun keluar dari wilayah tersebut. Aturan ini diterakkan oleh orang yang punya kekuasaan membuat kebijakan. *Lockdown* penuh artinya seorang wajib menetap di tempat mereka berada dan dilarang datang atau pergi dari wilayah (terisolir).<sup>5</sup>

Karantina atau pembatasan yang dilakukan oleh beberapa negara seperti melarang setiap warga negaranya untuk *travelling* dan pembatasan terkait pengumpulan massa sebenarnya sudah ada diatur di IHR 2005. Dibutuhkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) dalam kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan agar dapat mengurangi permasalahan yang sudah ada dan tidak melanggar hak-hak asasi manusia.

---

<sup>3</sup> Ardi Priyatno Utomo, *Wabah Virus Corona, WHO Umumkan Status Darurat Dunia*, Koran Kompas Edisi 31 Januari 2020

<sup>4</sup> *Lockdown (noun)*:

1. *an emergency situation in which people are not allowed to freely enter, leave or move around in a building or area because of danger.*
2. *A period of time in which people are not allowed to leave their homes or travel freely, because of a dangerous disease.*

<sup>5</sup> Posma Sariguna Johnson Kennedy, dkk., 2020, *Analisis Strategi Lockdown atau Pembatasan Sosial dalam Menghambat Penyebaran Covid-19*, Jurnal Image, Volume 9 Nomor 1 April 2020, hlm.49.

Dalam keadaan wabah penyakit Covid-19 saat ini yang menyebar luas juga kondisi yang menyulitkan negara tentu masyarakat tidak boleh kehilangan hak-hak atas kesehatan yang seyogianya didapatkan tanpa melihat perbedaan strata ekonomi, suku, budaya, agama dan lain-lain. Setiap orang memiliki hak yang sama dalam memperoleh akses atas sumber daya di bidang kesehatan; memperoleh pelayanan kesehatan yang aman, bermutu, dan terjangkau; berhak secara mandiri dan bertanggungjawab menentukan sendiri pelayanan kesehatan yang diperlukan bagi dirinya<sup>6</sup> sehingga kesehatan merupakan hak bagi semua orang tanpa memandang suku, budaya, agama baik itu pejabat publik ataupun masyarakat biasa. Pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah serta masyarakat bertanggungjawab atas penyelenggaraan upaya kesehatan<sup>7</sup>.

Hak atas kesehatan adalah salah satu hak yang wajib diperhatikan di masa pandemi ini. Hak atas kesehatan sudah diatur dalam beberapa aturan nasional maupun internasional untuk menjamin standar kesehatan yang tinggi. Contohnya, hak atas kesehatan dijamin berdasarkan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan bahwa setiap orang berhak atas kesehatan, oleh karena itu, menjadi dasar untuk pemerintah memenuhi hak atas kesehatan setiap warganya. Berikut beberapa aspek hak atas kesehatan yang mesti dijamin dan dipenuhi:

- 1) Hak Atas Kesehatan adalah hak inklusif. Hak yang wajib dipenuhi sebab merupakan salah satu hak yang menunjang hak pokok manusia itu hak untuk hidup. Komite Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya (EKOSOB/ ICESCR) bersama WHO yakni badan yang bertanggung jawab terhadap pemantauan kovenan Internasional tentang Hak EKOSOB atau lebih tepatnya hal yang dapat mencapai tujuan sehat<sup>8</sup>;

---

<sup>6</sup> Pasal 5 ayat 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

<sup>7</sup> Pasal 49 ayat 1 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan

<sup>8</sup> Article 12 (1) International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

- 2) hak atas kesehatan mengandung kebebasan, merupakan suatu hak yang terbebas dari percobaan dan penelitian medis atau sterilisasi paksa dan terbebas dari penyiksaan, pemaksaan tidak manusiawi hingga menjatuhkan martabat manusia<sup>9</sup>;
- 3) hak mendapatkan layanan, barang dan fasilitas kesehatan tanpa melihat perbedaan ras, tanpa adanya diskriminasi. Tidak diskriminasi ialah penting guna mencapai standar kesehatan yang tinggi<sup>10</sup>;
- 4) layanan, barang dan fasilitas tersebut harus tersedia, bisa diakses, bisa digunakan dan kualitas baik<sup>11</sup>.

Penyebaran kasus Covid-19 di dunia sangat cepat. Sejak pertama kali virus ini dilaporkan ke WHO pada tanggal 31 Desember 2019 hingga saat ini (17 Juli 2021)<sup>12</sup> terdapat 188.655.968 Kasus terkonfirmasi, jumlah kasus baru sebanyak 491.468, sebanyak 4.067.517 kasus kematian terkonfirmasi dan total 3.402.275.866 dosis vaksin telah diberikan di seluruh dunia<sup>13</sup>. Di Indonesia, Pemerintah mengumumkan secara resmi kasus Covid-19 pertama di Indonesia pada tanggal 2 Maret 2020. Dua warga Indonesia yang positif. Pada 11 Maret 2020, pertama kali muncul korban jiwa penularan virus dari luar masuk ke Indonesia.

Penyebaran virus korona di Indonesia hingga saat ini (17 Juli 2021)<sup>14</sup> terdapat 2.832.755 kasus terkonfirmasi, sejumlah 72.489 kasus meninggal di Indonesia<sup>15</sup>. Penyebaran virus yang begitu cepat menimbulkan berbagai fenomena yang terjadi tidak hanya di Indonesia melainkan di negara lain pun mengalaminya. Seperti fenomena *panic buying*<sup>16</sup>, diskriminasi,

---

<sup>9</sup> Article 7 International Covenant on Civil and Political Rights

<sup>10</sup> Article 26 International Covenant on Civil and Political Rights

<sup>11</sup> Article 12 (2) huruf d International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights

<sup>12</sup> Data sewaktu-waktu dapat berubah, karena pandemi Covid-19 ini belum usai.

<sup>13</sup> World Health Organization, 2021, *Global Situation WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard*, diakses di <https://covid19.who.int/> pada tanggal 18 Juli 2021 pukul 11.20 WITA.

<sup>14</sup> Data jumlah penyebaran sewaktu-waktu dapat berubah, karena Covid-19 ini belum usai.

<sup>15</sup> Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional, 2021, *Peta Sebaran*, diakses di <https://covid19.go.id/peta-sebaran> pada tanggal 18 Juli 2021 pukul 11.39 WITA.

<sup>16</sup> Berdasarkan kajian Sosiologi, *Panic* adalah bentuk perilaku kolektif yang merujuk pada aksi yang muncul secara tiba-tiba, spontan, bukan aktivitas rutin dan cenderung tidak sesuai norma (non-normatif). Berdasarkan kajian Psikiatri, *Panic* merupakan gangguan atau serangan panik yang karakteristiknya (dari perspektif gangguan kejiwaan) ditandai dengan serangan panik secara berulang-ulang, tiba-tiba dan tidak terduga. Jadi *Panic Buying* adalah perilaku konsumen berupa tindakan orang membeli produk dalam jumlah besar untuk menghindari kekurangan di masa depan. **Dikutip** dari

pelayanan dan fasilitas kesehatan tidak memadai, penjatuhan sanksi dalam penerapan protokol kesehatan, kekerasan dalam pembatasan wilayah/kegiatan masyarakat, ketidakjelasan informasi, dan lainnya.

Sebagian warga negara di dunia terkena *panic buying* akibat dari adanya pandemi ini, seperti warga di Singapura dan Amerika Serikat alami antrian panjang di beberapa supermarket selama beberapa minggu karena banyaknya warga memborong kebutuhan pokok untuk bertahan hidup semasa *lockdown*.<sup>17</sup> Indonesia sendiri, setelah pengumuman dua orang pertama yang positif terinfeksi COVID-19 pada 2 Maret 2020, beberapa stok barang seperti makanan pokok, *hand sanitizer*, hingga masker habis diserbu oleh masyarakat. Akibatnya, masker sempat menjadi barang yang langka dan harganya pun mengalami pelonjakan kenaikan yang sangat signifikan, contohnya di Indonesia harga masker medis N95 sebelum pandemi per boks berisi 20 buah hanya 195 ribu rupiah, tetapi sejak pandemi naik hingga menyentuh 1,6 juta rupiah. Masker medis biasa harga normal per boks hanya 15 ribu sampai 25 ribu rupiah saja, namun pada awal pandemi naik menjadi 170 ribu hingga mencapai 350 ribu rupiah di wilayah Jakarta.<sup>18</sup> Sebagian masyarakat banyak yang memborong bahkan menimbun untuk persediaannya selama masa pandemi ini.

Berkaca dari wabah-wabah yang pernah terjadi sebelum pandemi Covid-19 ini misalnya saat terjadi wabah di Singapura tahun 2003. Akibat wabah banyak petugas kesehatan mengalami gejala gangguan psikis/mental misalnya tenaga medis di Taiwan merasakan *Post-Traumatic Stress Disorder (PTSD)*<sup>19</sup>. Tahun 2015, tenaga medis yang bertugas menangani wabah MERS di Korea pun mengalami gejala gangguan stres.

---

Muhammad Abdan Shadiqi, *Panic Buying Pada Pandemi COVID-19: Telaah Literatur dari Perspektif Psikologi*, Jurnal Psikologi Sosial, Mei 2020.

<sup>17</sup> Muhammad Abdan Shadiqi, dkk., 2020, *Panic Buying Pada Pandemi Covid-19: Telaah Literatur dari Perspektif Psikologi*, Jurnal Psikologi Sosial 2020 Special Edition COVID-19 Vol.18.

<sup>18</sup> Kompas.com, 2020, *Kaleidoskop 2020: Krisis Masker di Awal Pandemi Covid-19 hingga Aksi Panic Buying*, diakses di <https://megapolitan.kompas.com/read/2020/12/23/19180671/kaleidoskop-2020-krisis-masker-di-awal-pandemi-covid-19-hingga-aksi-panic?page=all> pada tanggal 5 Maret 2021 pukul 10.55 WITA

<sup>19</sup> Post Traumatic Stress Disorder adalah gangguan mental yang muncul setelah seseorang mengalami atau menyaksikan peristiwa yang tidak menyenangkan (sumber: [www.alodokter.com](http://www.alodokter.com)).

Waktu terjadi wabah Ebola di Sierra Leone (2014) serta wabah yang sama di 2018 di Republik Demokratik Kongo, tingkat kecemasan dan dampak stigma pada petugas yang melakukan kontak langsung dengan pasien yang terinfeksi mengalami kenaikan signifikan.<sup>20</sup> Di masa darurat Covid-19, semua pihak pasti mengalami risiko tinggi untuk terpapar infeksi Covid-19 terkhusus tenaga medis, ditambah lagi kondisi kerja yang tidak memadai dalam mengurangi bahaya kontaminasi, beban kerja yang berlebihan, perasaan frustrasi, perasaan terisolasi dan kelelahan bisa menjadi faktor risiko gangguan mental.<sup>21</sup>

Selama pandemi, tenaga kesehatan bekerja keras di situasi yang berat. Banyak potensi trauma yang harus dihadapi seperti trauma pasien atau rekan kerja yang meninggal, takut tertular atau menularkan ke orang terdekat, ada juga tekanan publik agar mereka memberikan pelayanan terbaik sampai ke *problem* kurangnya pengalaman dan peralatan 'bertempur' seperti alat pelindung diri (APD), tempat tidur, ventilator dan bahkan tabung oksigen.<sup>22</sup>

Selain itu, isu penerapan protokol kesehatan yang dianjurkan oleh WHO yaitu penggunaan masker. WHO telah berulang kali mengubah pedomannya terkait penggunaan masker ini. Pada awalnya, penggunaan masker ini bukan sesuatu yang wajib untuk digunakan oleh semua orang sebab masker saat itu dipakai oleh orang-orang yang sakit atau memiliki gejala (batuk dan bersin) dan tenaga medis. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan penggunaan masker yang tiap negara lakukan berdasarkan standar pedoman WHO bahwasanya WHO menegaskan yang sehat tidak perlu menggunakan masker, kecuali jika sedang sakit atau sedang batuk dan bersin atau sedang melakukan tindakan-tindakan yang berhubungan

---

<sup>20</sup> Ilham Akhsanu Ridlo, 2020, *Pandemi COVID-19 dan Tantangan Kebijakan Kesehatan Mental di Indonesia*, INSAN Jurnal Psikologi dan Kesehatan Mental Vol.5 No.2, hlm.157-158

<sup>21</sup> *Ibid*

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm.104

dengan medis (petugas kesehatan).<sup>23</sup> Seiring berjalannya waktu, banyak orang tiba-tiba tertular virus tanpa gejala, sehingga diyakini bahwa masker bisa mengurangi risiko seseorang tertular dari orang lain dan Juni 2020, WHO pun mengubah pedomannya.

Kasus masker tidak hanya sampai disitu, persoalan melonjaknya harga masker medis serta menjadi barang yang langka membuat industri rumahan berinovasi membuat masker dengan jenis yang bervariasi. Ketidakmampuan masyarakat yang harus setiap hari beli dan mengganti masker (medis), sehingga inovasi masker berbahan dasar kain lainnya seperti masker scuba pun hadir dari industri rumahan yang dijual dengan harga lebih bersahabat. Namun, ditengah berkembangnya produksi dan penggunaan masker scuba di beberapa negara, masyarakat tiba-tiba dilarang menggunakan masker jenis tersebut karena tidak sesuai standar dari WHO dan berbahan tipis.<sup>24</sup>

Begitu banyak fenomena memprihatinkan yang terjadi selama masa penanganan pandemi Covid-19 ini. Tentunya hal ini menimbulkan tanya bahwa apa yang telah WHO (sebagai badan kesehatan dunia) lakukan hingga sekarang meski vaksin telah ada namun data dan angka kasus penderita Covid-19 masih terus bertambah bahkan tidak ada tanda-tanda pandemi ini akan berakhir, bentuk tanggungjawab WHO seperti apa setelah semua kerugian hingga kematian yang dialami setiap Negara terdampak.

Tidak cukup jika hanya dunia diminta untuk mematuhi protokol kesehatan, diwajibkan vaksin namun nyatanya setelah vaksin pun juga masih berpotensi untuk tertular. Pertanyaan serupa pun ditujukan kepada Pemerintah Indonesia, disaat banyaknya utang negara menumpuk dan banyaknya kasus kematian akibat Covid-19 ini bentuk tanggungjawab negara tidak cukup hanya 'memaksa' masyarakat untuk mengikuti

---

<sup>23</sup> BBC News, 2020, *Covid-19: Mengapa Ada Perubahan Sikap Soal Pemakaian Masker di Dunia ?*, diakses di <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-53401657> pada tanggal 5 Maret 2021 pukul 11.14 WITA

<sup>24</sup> World Health Organization, 2020, *Penggunaan Masker dalam Konteks Covid-19*, Panduan Interim 1 Desember 2020, hlm.2

vaksinasi. Dengan kata lain, tidak adanya kepastian dari WHO sebagai organisasi kesehatan dunia yang memiliki tanggungjawab baik terhadap pencegahan maupun pemulihan kembali atas dampak dari pandemi Covid-19 ini yang telah merugikan negara-negara di dunia.

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah tanggung jawab WHO (*World Health Organization*) dalam menangani penyakit dan wabah yang terjadi pada masyarakat internasional menurut Hukum Internasional ?
2. Bagaimanakah bentuk kerjasama internasional dalam menghadapi pandemi Covid-19 ?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Untuk menganalisis tanggungjawab WHO dalam menangani pandemi Covid-19 menurut Hukum Internasional;
2. untuk menganalisis kerjasama Internasional menghadapi pandemi Covid-19.

### **D. Kegunaan Penelitian**

1. Secara Akademik, penelitian ini bisa memberikan sumbangan bagi pengembangan ilmu hukum pada umumnya dan hukum internasional pada khususnya.
2. Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dan data awal bagi peneliti berikutnya yang ingin melakukan penelitian lebih lanjut berkaitan dengan tanggungjawab WHO dalam menangani pandemi covid-19 menurut Hukum Internasional dan tanggungjawab Indonesia dalam menangani pandemi covid-19 menurut Hukum Nasional serta bentuk kerjasama-kerjasama internasional semasa menangani pandemi covid-19 ini

3. Secara Teoritis, sebagai sumbangan pemikiran yang konstruktif dalam pengembangan ilmu hukum internasional pada khususnya.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

Setelah Penulis melakukan penelusuran data kepustakaan yang berkaitan dengan masalah tanggungjawab WHO dalam menangani wabah Covid-19, dapat Penulis kemukakan hasil penelusuran sebagai berikut:

1. Jurnal Volume 50 Nomor 2 Tahun 2020 Majalah Hukum Nasional, Sabrina Nadilla, Badan Penelitian dan Pengembangan HAM, yang berjudul Krisis Covid-19: Perspektif Hukum Internasional Terhadap Pandemi.

Jurnal tersebut mengemukakan mengenai hukum internasional memiliki mekanisme khusus menangani pandemi melalui instrumen *International Health Organization*. Namun, IHR 2005 tidak bisa dianggap sebagai instrumen 'satu-satunya' yang dipakai menyelesaikan isu krisis kesehatan global.

2. Jurnal Volume 1 Nomor 1 Tahun 2020 Edisi Desember di Law Prohutek, Enta Fadila Tapisa Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Brawijaya, dengan judul Posisi Hukum Internasional di Tengah Era New Normal: Kepentingan Nasional atau Kepatuhan Internasional.

Jurnal ini mengkaji tentang proses pengambilan keputusan dan penerapan hukum yang dipertimbangkan oleh pemerintah, terutama, Indonesia sebagai aktor di dalam hukum internasional memiliki tendensi untuk patuh atau mengadaptasi aturan dan regulasi yang ditetapkan secara internasional yang juga dianut oleh negara-negara lainnya.

3. Jurnal Volume 12 Nomor 01 Tahun 2021 di Jurnal Logika Penelitian Universitas Kuningan, dengan judul Tanggung Jawab Negara Asal Wabah terhadap Pandemi Menurut Hukum Internasional (Studi Kasus Pandemi Covid-19)

Karya ilmiah ini membahas tentang karakteristik suatu negara agar dapat dimintai pertanggungjawaban

Setelah mengkaji penelitian terdahulu, maka penelitian yang dilakukan oleh penulis berbeda. Penyusunan tesis ini memiliki unsur kebaruan dan berbeda dari penelitian sebelumnya. Penelitian ini berfokus pada tanggungjawab organisasi internasional dalam hal ini WHO dalam menangani dan menyelidiki asal wabah pandemi Covid-19 ini berdasarkan hukum internasional juga tanggungjawab pemerintah Indonesia dalam menangani pandemi berdasarkan hukum nasional. Selain itu, penulis akan membahas terkait bentuk kerjasama internasional WHO, Indonesia dan negara-negara di dunia terkait kasus pandemi Covid-19 yang hingga kini belum usai. Sehingga hasil yang didapat dari penelitian ini dapat digunakan sebagai penambah wawasan keilmuan khususnya yang *concern* dibidang hukum internasional dan organisasi internasional.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Organisasi Internasional

##### 1. Sejarah Organisasi Internasional.

Perkembangan negara dan bangsa modern serta tatanan internasional yang dibangun diatas unit-unit teritorial berdaulat dan merdeka kini kian banyak jumlahnya, hingga menimbulkan banyak persoalan. Peristiwa pertama terkait kerjasama internasional secara terorganisasi terjadi saat Perdamaian Westphalia di tahun 1648 yang mengakhiri konflik agama 30 tahun di Eropa Tengah dan resmi mengadakan kesepakatan dalam politik Eropa. Kemudian, pada 1815, peperangan Napoleon berakhir dengan kongres Wina menandakan bahwa upaya sistematis pertama untuk mengatur urusan internasional melalui konferensi internasional.<sup>25</sup> Bahkan, hingga Perang Dunia I hubungan dunia umumnya dipengaruhi oleh konferensi-konferensi berkala yang diadakan di Eropa. Misalnya, konferensi Paris 1856 dan pertemuan Berlin 1871 membahas masalah-masalah di negara-negara Balkan<sup>26</sup> dan konferensi Berlin 1884 memberlakukan aturan tentang perebutan Afrika yang baru berkembang.<sup>27</sup>

Konferensi-konferensi tersebut merupakan permulaan bagi pembentukan institusi internasional<sup>28</sup>, namun penyelesaian masalah internasional yang timbul setelah perang pun memerlukan pengaturan yang lebih luas dengan peserta semakin banyak. Beberapa konferensi multilateral yang menyelesaikan berbagai persoalan internasional setelah perang, seperti Kongres Wina 1815, Konferensi Den Haag 1899/1907, serta

---

<sup>25</sup> Malcolm N. Shaw, 2013, *Hukum Internasional (terjemahan)*, Edisi Keenam, Nusa Media: Bandung, hlm.1303

<sup>26</sup> Balkan merupakan nama historis dan geografis yang digunakan untuk menggambarkan Eropa bagian tenggara. Wilayah ini mendapatkan namanya dari pegunungan Balkan yang melintasi pusat Bulgaria ke Serbia bagian timur. Sejarah yang didominasi perang, pergolakan, serbuan dan agresi antar kekaisaran semenjak Kekaisaran Romawi hingga Perang Yugoslavia.

<sup>27</sup> Malcolm N. Shaw, *Loc.cit.*

<sup>28</sup> Institusi internasional istilah yang digunakan sebelum Organisasi Internasional. Namun dalam penulisan ini akan menggunakan istilah Organisasi Internasional

Konferensi Paris 1919 yang menghasilkan perjanjian Versailles<sup>29</sup>. Organisasi Internasional tumbuh sejak Kongres Wina 1815 (*The Congress of Vienna and the Concerto of Europe Systems*) yang berhasil mengadakan deklarasi<sup>30</sup> bahwa negara sekutu yang menang perang sepakat mengadakan pertemuan teratur untuk mencapai kesepakatan bersama, misalnya kongres *Aix La Chappelle 1818* di Troppau (1818-1922) dan Laibach (1820-1821) sebanyak empat kali dan di Verona (1822).<sup>31</sup>

Meski demikian, tetap saja kongres atau konferensi dengan sistem *ad hoc* yang diadakan masih memiliki banyak kesulitan dan kekurangan, seperti, sebagai berikut:<sup>32</sup>

- a) konferensi harus selalu diadakan saat muncul isu baru tentu akan memperlambat kerjasama internasional dalam masalah tersebut dan umumnya inisiasi diprakarsai oleh salah satu negara bersangkutan;
- b) para anggota delegasi dari negara bersangkutan hanya mengemukakan pernyataan yang menguntungkan negaranya saja;
- c) tidak ada prinsip keanggotaan yang memberi hak perwakilan, sebab konferensi diadakan oleh negara yang mengundang;
- d) menggunakan prinsip *unanimity* (kesepakatan bulat), padahal ada beberapa masalah yang seharusnya memperhatikan suara minoritas. Konferensi seperti ini tidak dapat memecahkan masalah hukum karena melibatkan kepentingan politik.

Dari ide untuk mengadakan pertemuan serta kekurangan sistem *ad hoc* saat mengadakan hubungan antarnegara membuktikan bahwa negara-negara sudah menyadari pentingnya membentuk organisasi permanen yang dapat memecahkan berbagai masalah baik bersifat politis ataupun hukum.

---

<sup>29</sup> Perjanjian Versailles merupakan perjanjian damai pasca Perang Dunia I antara Sekutu dan Jerman. Perjanjian ini berlangsung di kota Versailles, Perancis, pada 28 Juni 1919.

<sup>30</sup> Deklarasi merupakan istilah lain dari traktat/perjanjian internasional.

<sup>31</sup> Syahmin A.K., 1985, *Pokok-Pokok Hukum Organisasi Internasional*, Binacipta: Palembang, hlm.6.

<sup>32</sup> *Ibid.*

Tokoh-tokoh dan negarawan dunia mengemukakan keinginannya untuk menciptakan kedamaian dan keamanan dunia. Tahun 1712, Abbe de Saint Pierre mengeluarkan ide perdamaian yang abadi di Eropa. Tahun 1793, Jeremi Bentham menyampaikan permohonan untuk dunia dan perdamaian abadi. *Immanuel Kant (1795)* memberikan ide untuk perdamaian yang abadi pula. *Grotius* atau *Hugo de Groot* dikenal melalui tulisannya yang berjudul *De Jure Belli ac Pacis* (Hukum Perang dan Damai). Di abad ke-17 *Jean Henry Dunant* menginisiatif terbentuknya Organisasi Palang Merah. *Woodrow Wilson*, Presiden Amerika semasa Perang Dunia I berhasil mendirikan Liga Bangsa-Bangsa.<sup>33</sup>

Pada abad ke-17 perkembangan organisasi internasional tidak saja diwujudkan dalam bermacam konferensi internasional kemudian menghasilkan persetujuan-persetujuan dan beragam istilah lainnya seperti, komisi, sarakat, dewan, liga, persekutuan, perserikatan bangsa-bangsa, persemakmuran, masyarakat, kerjasama, dll. Dalam proses perkembangan organisasi internasional sudah menimbulkan norma-norma hukum yang berkaitan dengan organisasi tersebut, setelah itu membentuk suatu perjanjian yang biasa diistilahkan dengan instrumen dasar ataupun instrumen pokok (*constituent instrument*).<sup>34</sup>

Pada abad ke-19 ditandai dengan berdirinya *International Telecommunication Union* (ITU) juga munculnya organisasi-organisasi internasional meliputi berbagai bidang kerjasama diantaranya adalah organisasi internasional bidang kesehatan. Organisasi internasional saat ini sangat dibutuhkan. Di dunia yang telah mengglobal, organisasi internasional memfasilitasi kerjasama melintasi perbatasan negara, memungkinkan identifikasi, diskusi dan resolusi kesulitan-kesulitan dalam ragam subjek yang luas dalam lingkup perdamaian dan keamanan, Hak Asasi Manusia (HAM), kesehatan dan lain-lain.

---

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm.8.

<sup>34</sup> Sumaryo Suryokusumo, 1990, *Hukum Organisasi Internasional*, UI-Press: Jakarta, hlm.2.

Pembentukan organisasi internasional tentunya tidak terlepas dari aspek nilai-nilai sejarah (filosofis) serta aspek personalitas dan kapasitasnya (administratif). Artinya adalah, dari segi filosofi, bahwa melihat motif yang mendasari serta falsafah suatu organisasi internasional itu dibentuk sedangkan dari segi administrasinya lebih kepada pembentukan konstitusinya, penyusunan anggota stafnya, pembentukan sekretariat tetap dll.

## **2. Ruang Lingkup Organisasi Internasional**

Organisasi internasional menurut Peter Malanczuk di bukunya berjudul *'Akehurst's Modern Introduction to International Law'*, yaitu, *"the term international organization is usually used to describe an organization set up by agreement between two or more states"*<sup>35</sup> organisasi internasional didirikan atas persetujuan dua negara atau lebih. Anggota-anggota organisasi internasional merupakan negara-negara, sehingga hal itu juga yang menjadikannya sebagai salah satu subjek hukum internasional.

Menurut Sumaryo Suryokusumo (1990) cabang dari hukum internasional yang memusatkan pada masalah-masalah lembaga saja diberi nama Hukum Institusi Internasional karena hal itu terbatas pada aspek kelembagaan saja. Berbeda dengan Hukum Organisasi Internasional menyangkut lebih banyak prinsip-prinsip hukum yang dirumuskan oleh organisasi-organisasi internasional. Oleh sebab itu, organisasi internasional dipandang lebih luas daripada hukum institusi internasional.

Selain Hukum Institusi Internasional (HII) dan Hukum Organisasi Internasional (HOI), Briery menyebutnya sebagai Hukum Konstitusi Internasional. Menurut Briery organisasi internasional itu layaknya suatu "negara" jadi mestinya memiliki fungsi legislatif dan eksekutif selain

---

<sup>35</sup> Peter Malanczuk, 1999, *Akehurst's Modern Introduction to International Law [Seventh revised edition]*, Routledge: London and New York, hlm.92.

daripada fungsi administratif<sup>36</sup>. Maksudnya adalah sebagai berikut; **pertama**, sebagai fungsi legislatif organisasi internasional menghimpun berbagai peraturan-peraturan internasional yang menyangkut bidang yang luas seperti pada bidang pengendalian harga dan komoditi pertanian, pengawasan terhadap penyakit menular, perburuhan, dll. **Kedua**, sebagai fungsi eksekutif, terkait pelaksanaan keputusan-keputusan yang mengikat secara hukum terhadap keputusan yang dikeluarkan organisasi internasional dan juga sanksinya. **Ketiga**, fungsi administratif, menyangkut peraturan-peraturan bersama yang harus dilaksanakan oleh setiap anggotanya.

Organisasi internasional menurut Boer Mauna yaitu sebagai himpunan negara-negara yang merdeka dan berdaulat untuk mencapai kepentingan bersama melalui organ-organ dari perhimpunan itu sendiri<sup>37</sup>. Organisasi internasional sebagai suatu proses, organisasi internasional juga menyangkut aspek-aspek perwakilan dari tingkat proses tersebut yang telah dicapai pada waktu tertentu menurut Sumaryo Suryokusumo. Organisasi internasional dibutuhkan untuk kerjasama, mencari kompromi dan menyelesaikan persoalan bersama serta mengurangi pertikaian yang ada.<sup>38</sup>

Organisasi internasional dibentuk berdasarkan perjanjian tertulis, dilakukan oleh lebih dari satu Negara maupun organisasi-organisasi internasional yang telah ada.

D.W Bowett mendefinisikan organisasi internasional:<sup>39</sup>

*“... they were permanent association of governments, or administration (i.e postal or railway administration), based upon a treaty of a multilateral rather than a bilateral type and with some definite criterion of purpose.”*

---

<sup>36</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Op.cit.*, hlm.4.

<sup>37</sup> Boer Mauna, 2005, *Hukum Internasional: Pengertian, Peran dan Fungsi Dalam Era Dinamika Global*, Bandung: Alumni, hlm.419

<sup>38</sup> Sumaryo Suryokusumo, 1993, *Studi Kasus Hukum Organisasi Internasional*, Bandung: PT Alumni, hlm.45.

<sup>39</sup> D.W.Bowett, 1970, *The Law of International Institution*, Edisi Kedua, London: Butter Worth, hlm.5-6.

Organisasi Internasional menurut Draft *Article on the Responsibility of International Organization* mendefinisikan:<sup>40</sup>

*“Article 2(a) ‘international organization’ means an organization established by treaty or other instrument governed by international law and possessing its own international legal personality. International organizations may include as members, in addition to states, other entities.”*

Organisasi internasional ada berdasarkan suatu perjanjian atau instrument lain yang diatur oleh hukum internasional punya *international legal personality*-nya sendiri.

Jadi, menurut pemahaman penulis bahwa organisasi internasional merupakan suatu organisasi internasional dibentuk berdasarkan perjanjian internasional, bersifat permanen bukan sementara (*ad hoc*), menjalankan fungsi-fungsinya yang telah diatur didalam anggaran dasarnya, untuk itu organisasi internasional harus memiliki konstitusi atau instrumen dasar dengan memuat prinsip-prinsip dan tujuan, struktur ataupun cara organisasi itu bekerja serta setiap kegiatannya sesuai dengan persetujuan atau rekomendasi. Organisasi internasional punya tujuan menaikkan kesejahteraan, menyelesaikan persoalan bersama dan mengurangi pertikaian yang timbul.

Suatu persekutuan yang dibuat oleh anggota masyarakat internasional berdasarkan suatu perjanjian atau secara sukarela atas dasar kesamaan kepentingan yang bertujuan untuk menciptakan perdamaian dunia dalam tata hubungan internasional. Ada kriteria-kriteria penentu bagaimana suatu organisasi dapat dikatakan sebagai subjek hukum, yaitu harus memenuhi unsur *legal personality*<sup>41</sup> dan *legal capacity*<sup>42</sup>.

---

<sup>40</sup> Draft Article on The Responsibility of International Organization 2011.

<sup>41</sup> *Legal personality* adalah hal yang harus dimiliki oleh organisasi internasional agar organisasi internasional menjadi subjek hukum internasional. Pentingnya subjek hukum internasional ini ialah agar organisasi internasional dapat melakukan hak dan kewajiban selayaknya negara.

<sup>42</sup> *Legal Capacity* adalah kapasitas hukum bahwa kapasitas yang diberikan hukum terdiri dari hak dan tanggungjawab terhadap hukum.

### 3. Hubungan Organisasi Internasional dengan Hukum Internasional

Hubungan hukum internasional dengan hukum organisasi internasional artinya membahas tentang status organisasi internasional dalam hukum internasional. Organisasi Internasional sebagai salah satu anggota dari masyarakat internasional, dan tatanan hukum yang mengatur hubungan antarmasyarakat internasional ialah hukum internasional. Status organisasi internasional dalam hukum internasional antara lain:

#### a. Sebagai Subjek Hukum Internasional<sup>43</sup>

Mc.Nair menyebutkan bahwa

*“if fully sovereign states possesses a treaty power when acting alone, it is not surprising to find the same power attribute to an international organization which they have created from the members of which usually sovereign states”.*<sup>44</sup>

Organisasi internasional punya kewenangan membuat perjanjian internasional. Organisasi internasional sebagai subjek hukum artinya bahwa organisasi internasional itu punya hak dan kewajiban menurut hukum internasional. Oleh karena itu, OI memiliki wewenang untuk menuntut, dituntut, memiliki benda-benda bergerak, memiliki *immunity and privilege*.

#### b. Membantu Pembentukan Hukum Internasional

Menurut Prof. Mochtar Kusumaatmadja bahwa<sup>45</sup>:

*“keputusan-keputusan dari badan-badan legislatif, eksekutif atau yudikatif dari lembaga-lembaga atau organisasi internasional tidak bisa diabaikan dalam suatu pembahasan tentang sumber-sumber hukum internasional, meskipun keputusan-keputusan tersebut belum dapat dikatakan merupakan sumber hukum internasional dalam arti sesungguhnya.”*

---

<sup>43</sup> Subjek Hukum adalah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum. Pemegang hak dan kewajiban memiliki kemampuan untuk mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan sesama pemegang hak dan kewajiban.

<sup>44</sup> D.W.Bowett, *Op.Cit.*, hlm.9

<sup>45</sup> Mochtar Kusumaatmadja, 1982, *Pengantar Hukum Internasional*, Buku I, Binacipta: Bandung, hlm.144.

Pembentukan hukum internasional tentunya tidak sama seperti pembentukan hukum nasional, dalam hal ini kemampuan organisasi internasional dalam membentuk hukum mengikat para anggotanya. Kemampuan membentuk hukum internasional secara implisit ataupun eksplisit telah diatur pada anggaran dasar organisasi internasional.

- c. Sebagai Forum untuk Membahas dan Mencari Solusi Atas Persoalan Bersama, serta Sebagai Alat agar Hukum Internasional Ditaati.

Organisasi internasional sebagai forum dalam menyelesaikan permasalahan yang dihadapi bersama atau oleh anggotanya adalah tujuan organisasi internasional. Pasal 17 Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) bahwa PBB dapat membicarakan semua masalah yang dihadapi oleh anggotanya serta mencari jalan keluarnya, serta didalam Bab VII Pasal 39 sampai Pasal 51 Piagam PBB bahwa *Security Council* mempunyai tugas untuk menentukan dan mengambil tindakan-tindakan bila terdapat pelanggaran terhadap keamanan internasional, pelanggar dapat dikenakan sanksi.

Organisasi Internasional sebagai subjek hukum internasional ialah suatu subjek dari suatu sistem hukum yang pada hakikatnya merupakan semua yang bisa menghasilkan prinsip-prinsip hukum yang diakui dan memiliki kapasitas untuk melakukan prinsip-prinsip hukum tersebut.<sup>46</sup>

## **B. World Health Organization**

### **1. Sejarah WHO Menangani Wabah**

*World Health Organization* (WHO) dalam Bahasa Indonesia disebut Organisasi Kesehatan Dunia adalah salah satu badan PBB yang bertindak sebagai koordinator kesehatan umum internasional dan bermarkas di

---

<sup>46</sup> Abdul Maasba Magassing, dkk., 2020, *Hukum Organisasi Internasional*, Pustaka Pena Press: Makassar, hlm.13.

Jenewa, Swiss. WHO didirikan oleh PBB pada 7 April 1948. Direktur Jendral saat ini ialah Tedros Adhanom menjabat sejak 1 Juli 2017. WHO meninggalkan banyak persoalan organisasi sebelumnya, sebelumnya Organisasi Kesehatan ini merupakan agensi dari LBB. Tujuan didirikannya WHO agar semua orang mencapai tingkat kesehatan tertinggi yang paling memungkinkan. Tugas utama WHO yaitu membasmi penyakit, khususnya penyakit menular yang sudah menyebar luas tertera di Konstitusi WHO.

Awal mula pembentukan WHO yakni berawal dari wabah kolera dan beberapa epidemi lainnya yang mewabah di Eropa pada 1800-an. Revolusi Industri yang bermula di Inggris telah mendorong ekspansi pergerakan barang dan manusia dengan kawasan non Eropa lainnya pada saat itu. Awal abad ke-19, kota dipadati oleh para buruh kasar dan tidak ditunjang dengan tata kelola sanitasi yang baik. Penyakit kolera yang menjelma menjadi wabah mematikan di Eropa. Pada 1830 dan 1847 wabah Kolera mematikan puluhan ribu orang.<sup>47</sup> Sebagai wujud respon wabah kolera tersebut, diadakan Konferensi Sanitasi Internasional yang di Paris 1851, dihadiri oleh sebelas negara Eropa dan Turki. Walaupun konferensi tersebut tidak menghasilkan penyebab pasti dari wabah kolera, akan tetapi hal itu sudah menjadi upaya pertama komunitas internasional lingkup Eropa membicarakan masalah pencegahan dan pengendalian penyakit termasuk wabah.

Konferensi Sanitasi Internasional berhasil mengendalikan kolera di tahun 1892 dan lima tahun setelahnya lahir konvensi yang membahas pengendalian wabah. Saat di Eropa masih sebatas konferensi, namun di Amerika telah didirikan *Pan American Health Organization (PAHO)* 1902 yang diyakini menjadi agensi kesehatan tertua di dunia. Tiga tahun kemudian, di Eropa dibentuk agen kesehatan yang bernama *L'Office International d'Hygiene Publique*. Organisasi kesehatan berlanjut saat Liga

---

<sup>47</sup> Diakses melalui <https://tirto.id/sejarah-who-dari-wabah-kolera-hingga-sorotan-tudingan-skandal-dk2E> pada tanggal 2 Juni 2021, pukul 20.31 WITA

Bangsa-Bangsa (LBB) mendirikan Organisasi Kesehatan Liga Bangsa-Bangsa di Jenewa pada 1919. Konvensi Sanitasi Internasional melanjutkan kegiatannya dan memasukkan ketentuan membasmi wabah cacar dan tifus di 1926. Terakhir kali Konvensi Sanitasi Internasional diadakan pada 1938 menjelang Perang Dunia II.

Perang Dunia II menghambat kerja agen kesehatan baik di Eropa maupun Amerika karena dikuras oleh peperangan dan persaingan politik sengit. Pada 1945 setelah berakhirnya Perang Dunia II, organisasi kesehatan internasional baru dibentuk pada Konferensi PBB tentang organisasi internasional di San Francisco. Setahun kemudian, Konstitusi Organisasi Kesehatan Dunia disetujui di Konferensi Kesehatan Internasional di New York. Antara tahun 1946 dan 1948, komisi sementara yang berisi delapan belas negara mengambil alih tiga pekerjaan kesehatan seperti *L'Office International d'Hygiene Publique*, Organisasi Kesehatan Liga Bangsa-Bangsa, dan Divisi Kesehatan Administrasi Bantuan dan Rehabilitasi PBB.<sup>48</sup>

Ada 61 negara menandatangani Konstitusi WHO pada tanggal 22 Juli 1946. Sampai akhirnya, pada 7 April 1948, WHO yang statusnya adalah anggota kelompok pengembang dari PBB resmi didirikan dan berkantor pusat di Jenewa, Swiss. WHO menjadi organisasi antar pemerintahan pertama yang menyematkan kata "dunia" dalam nama organisasi.

WHO dipimpin oleh seorang Direktur Jenderal dipilih oleh negara-negara anggota untuk memimpin organisasi dalam mencapai tujuan kesehatan global. Majelis Kesehatan Dunia yang bertemu tiap tahun sebagai badan pembuat kebijakan umum dan melalui Dewan Eksekutif

---

<sup>48</sup> Michael Mc Carthy, 2002, *A Brief History of The World Health Organization*, The Lancet 360, hlm.1111, diakses melalui [https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736\(02\)11244-X.pdf](https://www.thelancet.com/pdfs/journals/lancet/PIIS0140-6736(02)11244-X.pdf) pada tanggal 2 Juni 2021, pukul 21.21 WITA

spesialis kesehatan yang dipilih untuk masa jabatan tiga tahun oleh majelis. Sampai 2021, ada 194 negara anggota WHO.<sup>49</sup>

pada 1948, Majelis Kesehatan Dunia pertama bertemu di Jenewa memberikan mandat prioritas untuk WHO, yaitu memberantas malaria, tuberkulosis, penyakit kelamin; menjaga kesehatan ibu dan anak; menyosialisasi teknik sanitasi dan pemenuhan nutrisi.

## **2. *International Health Regulation (IHR)* dan Pandemi Covid-19**

Di dalam Konstitusi WHO diatur cara-cara pengambilan keputusan, punya kewenangan cukup luas jika dibandingkan dengan organisasi internasional lainnya. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 21 dan 22, bahwa:

### *Article 21*

*The Health Assembly shall have authority to adopt regulations concerning:*

- a) sanitary and quarantine requirements and other procedures designed to prevent the international spread of disease;*
- b) nomenclatures with respect to diseases, causes of death and public health practices;*
- c) standards with respect to diagnostic procedures for international use;*
- d) standards with respect to the safety, purity and potency of biological, pharmaceutical and similar products moving in international commerce;*
- e) advertising and labelling of biological, pharmaceutical and similar products moving in international commerce.*

### *Article 22*

*Regulations adopted pursuant to Article 21 shall come into force for all Members after due notice has been given of their adoption by the Health Assembly except for such Members as may notify the Director-General of rejection or reservations within the period stated in the notice.*

---

<sup>49</sup> <https://www.who.int/about/who-we-are>

Kewenangan membentuk aturan ada pada Majelis Kesehatan Dunia asal memenuhi suara mayoritas dua per tiga dari negara anggota yang hadir dan memberikan suaranya.

Di Pasal 21 Konstitusi WHO diatas ada tiga instrumen hukum utama yang disebutkan yakni *International Sanitary Regulations (ISR)*, *International Health Regulations (IHR)* dan *Nomenclature Regulations*. Sebelumnya, ISR ini lahir untuk mengatur penularan penyakit yang menyebar setelah proses pengambilan keputusan Majelis WHO keempat.<sup>50</sup> Dasar dari kerangka ISR adalah syarat bagi pemerintah negara pihak untuk melaporkan penyakit menular yang tersebar, informasi tersebut kemudian disampaikan kepada negara-negara anggota lainnya untuk menjadi dasar pengambilan tindakan-tindakan. Pada tahun 1969, terjadi perubahan nomenklatur dari ISR menjadi IHR (*International Health Regulations*). Tujuannya diubah menggunakan prinsip-prinsip epidemiologi yang diterapkan skala internasional, deteksi, pengurangan sumber penyebaran infeksi, meningkatkan sanitasi di dalam dan sekitar pelabuhan dan bandar udara, mendorong aktivitas epidemiologis pada level nasional sehingga tidak terdapat resiko infeksi luar.

IHR merupakan regulasi secara spesifik mengatur beberapa jenis penyakit dengan mendorong adanya aktivitas epidemiologi, negara pihak berkewajiban untuk melaporkan penyakit tertentu dan menjaga kapabilitas kesehatan minimum pada pelabuhan dan batas-batas negara. IHR hanya bisa bertindak atas dasar informasi dari laporan negara Penerapan IHR 2005 dalam penanganan pandemi Covid-19, yakni deklarasi PHEIC melalui notifikasi dan informasi, kapasitas minimum negara pihak, serta tindakan kesehatan yang diizinkan.

Sebagaimana Pasal 12 IHR 2005, deklarasi status *Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)* salah satunya

---

<sup>50</sup> World Health Organization, 2005, *International Health Organization*, Second: Geneva, hlm.1.

mempertimbangkan saran dari Komite Darurat, perihal ini menjadi preseden baru dalam sejarah WHO. Pertemuan Komite Darurat pertama pada 22 Januari 2020 berkali-kali menghasilkan kesimpulan terkait kriteria PHEIC dalam kasus Covid-19 yakni Komite Darurat menggelar voting yang berakhir seri, dimana hal tersebut baru pertama kali terjadi.<sup>51</sup> Kemudian, pada pertemuan kedua, Komite Darurat masih belum mencapai kesepakatan untuk mendeklarasikan status PHEIC sebab dilatarbelakangi oleh “...*the lack of necessary data and the (then) scale of global impact*”, mengingat hanya ditemukan empat kasus penyebaran di luar Tiongkok saat itu.<sup>52</sup>

Komite Darurat menyatakan bahwa peristiwa Covid-19 belum memenuhi kriteria “*international spread*” yang tercantum dalam Pasal 1 IHR 2005. Padahal apabila ditelusuri lebih jauh, definisi PHEIC adalah “*extraordinary event which is determined to constitute a public health risk to other States through the international spread of disease and to potentially require a coordinated international response* (Pasal 12 ayat (1) IHR 2005)”. Definisi ini secara gamblang menyatakan bahwa PHEIC memiliki risiko penyebaran internasional di dalamnya, karakteristik yang jelas-jelas dimiliki oleh Covid-19.

Hingga akhirnya pada pertemuan ketiga, Komite Darurat mendeklarasikan peristiwa Covid-19 sebagai PHEIC, dengan total 7.818 kasus terkonfirmasi di seluruh dunia yang meliputi sembilan belas negara anggota di lima regional WHO.<sup>53</sup> Keterlambatan yang tidak berdasar dalam pendeklarasian PHEIC dan menimbulkan pertanyaan mengenai pertanggungjawaban organisasi internasional, hingga mempertanyakan

---

<sup>51</sup> Elliot Douglas, 2020, *Kenapa WHO Urung Tetapkan Darurat Kesehatan Global pada Virus Corona*, DW.com, diakses di <https://p.dw.com/p/3WhQ6> pada tanggal 27 Juni 2021 pukul 20.01 WITA

<sup>52</sup> *Ibid*

<sup>53</sup> CNN Indonesia, 2020, *Pandemi Lama, Komite WHO Desak Buat Panduan Sosial-Ekonomi*, diakses di <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20200802033223-134-531287/pandemi-lama-komite-who-desak-buat-panduan-sosial-ekonomi>, pada tanggal 27 Juni 2021 pukul 21.14 WITA.

kegunaan dari proses penentuan PHEIC sebagai fungsi dari hukum internasional.

Kapasitas pencegahan, deteksi dan respon terhadap penyebaran penyakit sangatlah bervariasi juga keberadaan pelayanan kesehatan sangat penting bagi kemampuan suatu negara untuk meminimalkan fase awal potensi kedaruratan kesehatan. Saat terjadi penyebaran penyakit, sistem kesehatan nasional mestinya cukup kuat untuk memastikan pelayanan kesehatan utama. Kesiapan operasional akan situasi darurat memungkinkan negara untuk memberikan respon yang cepat dalam situasi pandemi.

Selain itu, negara-negara di dunia melakukan *public health measures* yang bervariasi dalam rangka memperlambat laju penyebaran Covid-19. Mulai dari karantina lokal seperti yang dilakukan di kota Wuhan<sup>54</sup>, hingga tes masif dan penelusuran kontak seperti yang dilakukan oleh Korea Selatan dan Singapura. Jika merujuk pada rekomendasi WHO, *public health measures* yang disarankan dalam konteks Covid-19 salah satunya ialah melalui karantina

*“Public health measures to achieve these goals may include quarantine, which involves the restriction of movement, or separation from the rest of the population, of healthy persons who may have been exposed to the virus, with the objective of monitoring their symptoms and ensuring early detection of cases.”*<sup>55</sup>

Dalam hal ini, karantina tidak ditujukan terhadap orang-orang yang telah dinyatakan positif terpapar Covid-19, melainkan terhadap orang-orang yang berpotensi telah melakukan kontak dengan virus maupun pembawa virus Sars-CoV2. Karantina dilakukan untuk mengawasi gejala yang dialami dan memastikan deteksi dini terhadap kasus baru. Secara normatif, opsi ini telah tercantum dalam IHR 2005 yakni Pasal 30 *Travelers under public*

---

<sup>54</sup> Jane McMullen, *Loc.Cit.*

<sup>55</sup> WHO, 2020, *Considerations for Quarantine of Individuals in the Context of Containment for Coronavirus Disease (COVID-19)*, WHO.int., diakses di [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331497/WHO-2019-nCoV-IHR\\_Quarantine-2020.2-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/331497/WHO-2019-nCoV-IHR_Quarantine-2020.2-eng.pdf?sequence=1&isAllowed=y), pada tanggal 27 Juni 2021 pukul 21.28 WITA

*health observation*, Pasal 31 *Health measures relating to entry of travelers*, dan Pasal 32 *Treatment of travelers*.

WHO memberikan beberapa prasyarat pemberlakuan karantina, mulai dari pedoman yang jelas, transparan, konsisten, dan *up to date* terkait tindakan karantina hingga jaminan ketersediaan pelayanan kesehatan, dukungan finansial, sosial, dan psiko-sosial, serta kebutuhan dasar seperti pangan<sup>56</sup>. Seiring perkembangan kasus penyebaran Covid-19, karantina tidak lagi menjadi media pencegahan yang signifikan, mengingat penularan sudah tidak lagi terjadi melalui kasus impor dari orang-orang yang bepergian saja, melainkan sudah pada tahapan penularan lokal. Pada level tertentu, negara-negara mulai mengambil langkah drastis seperti menutup sekolah dan memberlakukan pembelajaran jarak jauh, melarang kegiatan berkumpul dalam jumlah besar, pembatasan perjalanan, hingga memberlakukan jam malam.

*Public health measures* dapat menjadi pelengkap bagi negara-negara maju dengan sistem kesehatan yang sudah mapan. Namun, bagi negara dengan sistem kesehatan yang masih lemah dengan ketersediaan pelayanan kesehatan dasar terbatas, tindakan yang dilakukan menimbulkan masalah-masalah baru, khususnya problematika sosial-ekonomi masyarakat. Upaya pencegahan penyebaran Covid-19 baik melalui karantina maupun *public health measures* lainnya, bagaimanapun, tidak dapat dilihat dari sisi kesehatan semata.

Kebijakan menutup sekolah dan menggeser kegiatan belajar dari metode klasikal tatap muka menjadi pembelajaran jarak jauh misalnya, akan memperjelas kesenjangan sosial akan akses terhadap media pembelajaran perangkat *gadget* dan jaringan internet yang belum tentu dimiliki oleh seluruh peserta didik.<sup>57</sup> Selain itu, pembatasan perjalanan

---

<sup>56</sup> *Ibid*

<sup>57</sup> UNICEF, 2020, *Covid-19: Laporan Baru UNICEF Mengungkap Setidaknya Sepertiga Anak Sekolah di Seluruh Dunia Tidak Dapat Mengakses Pembelajaran jarak Jauh Selama Sekolah Ditutup*, unicef.org, diakses di

internasional akan berdampak secara finansial pada pekerja migran yang merupakan tulang punggung ekonomi keluarga. Seruan untuk tetap di rumah menjadi hambatan utama bagi pekerja sektor informal yang mengandalkan penghasilan harian akan berimplikasi pada kehilangan pemasukan sementara dan peningkatan angka kemiskinan.

### **C. Kerjasama Indonesia dengan WHO dan Negara Lain dalam Menangani Pandemi Covid-19**

Reaksi Indonesia terhadap ancaman Covid-19 mengenai Warga Negara Indonesia (WNI) di luar negeri sejalan dengan perkembangan yang terjadi di Tiongkok yang mempengaruhi dunia. Perkembangan wabah Covid-19 berlangsung sangat cepat meskipun semula informasi dari Tiongkok juga tidak transparan mengenai wabah baru ini. Saat bulan Desember sudah muncul berbagai dugaan adanya wabah baru yang menyerang saluran pernafasan, Tiongkok masih belum mengumumkan secara terbuka. Oleh karena itulah, selama bulan Januari sampai bulan Februari berbagai negara di dunia termasuk Indonesia belum menyadari bahaya dari virus korona ini. Bahkan WHO dalam perjalanan untuk mengetahui tingkat bahaya virus baru ini tidak segera mengumumkan pandemi hingga 11 Maret 2020. Bahaya virus baru ini juga belum terdeteksi sampai kemudian akhir Desember Tiongkok mengumumkan nama virus baru dan kemudian korban pertama akibat virus bermunculan awal Januari di Tiongkok.

Sejak 23 Januari Wuhan dikarantina hingga beberapa bulan kemudian, WNI yang berada disana tidak dapat bergerak dan terancam keselamatannya. Respons Indonesia ini terlihat saat WNI di Wuhan terperangkap karena merebak virus korona sejak Desember 2019 dan dalam kondisi berbahaya seiring dengan informasi mengenai virus tersebar

---

<https://www.unicef.org/indonesia/id/press-releases/covid-19-laporan-baru-unicef-mengungkap-setidaknya-sepertiga-anak-sekolah-di-seluruh>, pada tanggal 27 Juni 2021 pukul 21.53 WITA.

dan kemudian mendunia. Indonesia sendiri mengumumkan kasus positif Covid-19 pertama kalinya pada 2 Maret 2020. Indonesia memperhatikan keselamatan warganya yang sedang di luar negeri dalam konteks kebijakan luar negeri untuk melindungi WNI yang menjadi salah satu prioritas Indonesia.

Upaya repatriasi WNI sebagai bagian dari yang disebut sebagai “menghadirkan negara” di kalangan warga Indonesia di luar negeri. Adanya perhatian khusus terhadap WNI yang berada di Wuhan, Provinsi Hubei, Tiongkok yang menjadi pusat berjangkitnya pandemi Covid-19 terlihat dari pernyataan Presiden Jokowi (31 Januari 2020) yang memerintahkan kabinet agar merepatriasi WNI dari Tiongkok.<sup>58</sup>

Semuanya menjadi perhatian pemerintah Indonesia sejak Maret 2020 dan hingga saat ini (Agustus 2021) tidak ada tanda-tanda pandemi Covid-19 ini mereda. Lebih dari 200 negara terkena wabah ini, sehingga juga menekan Indonesia untuk mengetahui tingkat penyelamatan warga yang berada di luar negeri. Salah satu kebijakan yang diambil adalah, perlindungan WNI di luar negeri ketika Covid-19 dijalankan dengan menggunakan hotline perwakilan Indonesia serta aplikasi digital bernama *safe-travel*. Aplikasi tersebut menyajikan berbagai pemberitahuan dan informasi yang diperlukan WNI selama di luar negeri.

Pemulangan WNI tidak hanya yang berada di lokasi Wuhan tetapi juga berbagai negara yang banyak pekerja migran seperti dari Hongkong, Arab Saudi dan Malaysia. Pemulangan difasilitasi oleh pemerintah dilakukan terhadap para pekerja Indonesia juga yang berada di kapal pesiar. Selain memulangan WNI, Indonesia juga mengambil kebijakan melakukan pemantauan terhadap WNI yang terpapar Covid-19 yang sedang berada di luar negeri.

---

<sup>58</sup> CNN Indonesia, 2020, *Kekhawatiran WHO Sampai Gelombang Kedua Evakuasi WNI di China*, diakses di <https://www.cnnindonesia.com/internasional/20200211073041-106-473462/kekhawatiran-who-sampai-gelombang-kedua-evakuasi-wni-di-china> pada tanggal 27 Juni 2021 pukul 22.00 WITA

Upaya memantau keselamatan warganya di luar negeri sebenarnya hal yang biasa bagi semua pemerintahan. Namun dengan adanya skala prioritas dalam kebijakan luar negeri, maka berbagai aktivitas perwakilan Indonesia di luar negeri juga menjadi tinggi, seperti selain menangani pengobatan juga memberikan santunan kepada sejumlah WNI yang terkena pembatasan atau karantina wilayah sehingga pendapatannya berkurang atau mengalami kesulitan hidup. Operasi pemulangan WNI dari luar negeri karena pandemi Covid-19 ini bukanlah hal yang ringan. Dalam upaya penyelamatan WNI ini, Indonesia terus meningkatkan komunikasi dan koordinasi dengan negara-negara yang mencatat jumlah kasus WNI terkonfirmasi Covid-19 tinggi, terutama Malaysia, India, dan Singapura<sup>59</sup>.

Pemulangan WNI dari luar negeri yang dilanda bahaya seperti pandemi Covid-19 ini menjadi salah satu ciri politik luar negeri Indonesia era Presiden Joko Widodo. Dalam penyelamatan warga yang terkena konflik di Suriah misalnya, Indonesia mengambil sikap pro aktif untuk mengungsikan warga dari daerah yang berbahaya. Demikian juga pemulangan warga dari Malaysia dilakukan secara terus menerus kepada mereka yang bermasalah. Selain penyelamatan warga di luar negeri sebagai sebuah kebijakan luar negeri yang menghadirkan negara, Indonesia menjadikan basis penyelamatan WNI sebagai cara pencarian vaksin melalui kerjasama bilateral.

Salah satu poin kerjasama internasional dalam menghadapi Covid-19 adalah membangun saluran komunikasi antara kelompok ilmuwan yang memiliki keahlian khusus, ahli medis dan profesional lainnya yang relevan termasuk ahli kemasyarakatan dan kebijakan.<sup>60</sup> Dengan semakin meluasnya pandemi Covid-19, kebutuhan melakukan kerjasama

---

<sup>59</sup> Muhammad Haripin, 2020, *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pandemi Covid-19*, diakses di Politik Luar Negeri Indonesia dan Pandemi COVID-19 ([lipi.go.id](http://lipi.go.id)).

<sup>60</sup> Sukawarsini Djelantik, 2020, *Kerjasama Global Menangani The Great Lockdown (Pendekatan Diplomasi Multijalur)*, Jurnal Ilmiah Hubungan Internasional, Edisi khusus April.

internasional untuk menangani baik masalah kesehatan dan krisis ekonomi menjadi hal yang penting.

Diplomasi Indonesia untuk mendorong kerjasama dibahas dalam pertemuan ASEAN. Dalam kesempatan *25th Meeting of the ASEAN Coordinating Council (ACC)* April 2020 lalu, Menteri Luar Negeri (Menlu) Indonesia menyampaikan empat poin penting antara lain:

- a. Indonesia mendorong implementasi hasil pertemuan Menteri Kesehatan negara-negara anggota ASEAN dan ASEAN+3<sup>61</sup>;
- b. Indonesia mengajukan usul agar kesepakatan "*Supply Chain and Flow of Goods during the Outbreak*" dibahas dalam forum KTT ASEAN+3;
- c. Indonesia menekankan pentingnya ASEAN untuk memberikan perlindungan bagi warga negara ASEAN, termasuk pekerja migran, dengan memerhatikan protokol kesehatan yang berlaku.
- d. Indonesia mengusulkan pengumpulan *ASEAN COVID-19 Response Fund* yang berasal dari *ASEAN Development Fund* serta *ASEAN+3 Cooperation Fund* untuk membiayai pembelian alat-alat medis dan kebutuhan lainnya.

Dalam forum kerjasama ASEAN tersebut, Indonesia mengusulkan kerangka kerjasama yang lebih luas. Tidak hanya penyelamatan warga masing-masing tetapi juga dalam pembiayaan dan pembelian alat-alat perlindungan kesehatan. Didalamnya secara implisit Indonesia berkeinginan bekerja sama dalam pengobatan Covid-19. Keinginan kerjasama dalam mencari vaksin dan berbagai langkah dalam mengatasi Covid-19 ini telah menjadi posisi utama Indonesia sejak awal.

Indonesia mengikuti forum *International Coordination Group on Covid-19 (ICGC)*. Di forum ini, Indonesia meminta kerjasama yang erat dan

---

<sup>61</sup> ASEAN+3 atau ASEAN Plus Three (APT) terdiri dari tiga Negara Asia Timur yaitu Tiongkok, Jepang dan Korea. Terbentuk sejak tahun 1997.

konkret dari tiap negara untuk bersama-sama menanggulangi dampak penyebaran Covid-19 bagi masyarakat internasional. Indonesia menyatakan upaya kolektif pembuatan dan penyaluran vaksin harus diiringi dengan koordinasi lebih lanjut dalam pemulihan ekonomi global pasca-pandemi.

Kerjasama membuat vaksin Covid-19 telah dilakukan berbagai negara. Indonesia sendiri memandang bahwa terdapat obat yang sedang diuji coba dalam melawan Covid-19 saat ini yakni *remdisivir*, *liponavir/ritonavir*, *liponavir/ritonavir* dikombinasikan dengan *interferon*, *beta 1-a*; dan *chloroquine* atau *hydroxychloroquine*.

Bentuk kerjasama internasional lainnya dalam hal vaksin Covid-19 ini diantaranya ialah menjalin kerjasama Indonesia-Tiongkok. Menteri Luar Negeri Republik Indonesia bersama Menteri BUMN berkunjung ke Tiongkok untuk menetapkan kerjasama kedua negara dalam produksi vaksin Covid-19 yang diproduksi tahun 2021 yaitu Sinovac, Sinopharm dan CanSino.

Kedua pihak juga menyepakati *essential business travel corridor arrangement* bagi pelaku bisnis dan perjalanan kedinasan secara aman. Tiongkok merupakan negara ketiga, setelah sebelumnya Indonesia menjalin pengaturan ini dengan UEA (Uni Emirat Arab) dan Korsel (Korea Selatan). Dalam pertemuan itu, terjadi penandatanganan dua perjanjian kerjasama antara Bio Farma dan Sinovac untuk penyediaan 40 juta dosis vaksin bagi Indonesia mulai November 2020 hingga Maret 2021, dan prioritas penyediaan vaksin oleh Sinovac bagi Bio Farma periode April – Desember 2021.

Dari pertemuan tersebut bahwa kebijakan Indonesia memanfaatkan peluang secara pragmatis memanfaatkan teknologi kesehatan yang maju di Tiongkok demi kepentingan dalam negeri yakni menjaga kesehatan warga negara melalui vaksinasi. Langkah Indonesia tersebut

memperlihatkan bahwa peluang kerjasama bisa menguntungkan untuk memperoleh vaksin tanpa harus melakukan investasi penelitian demi kepentingan dalam negeri yaitu kesehatan publik. Oleh karena itu, langkah tersebut ditempuh oleh Indonesia.

Yang menjadi perhatian dalam kerjasama ini terutama dengan Tiongkok adalah menandai semakin dekatnya hubungan kedua negara yang akan menimbulkan beberapa konsekuensi salah satunya adalah kerjasama erat antara perusahaan farmasi Indonesia dengan Tiongkok akan menimbulkan ketidaknyamanan dari negara-negara lain seperti Amerika Serikat. Penyebabnya, kerjasama dalam jumlah besar yang melibatkan produksi vaksin puluhan juta unit tidak hanya merupakan skala ekonomi yang besar tetapi juga berdampak pada hubungan kedua negara secara politik yang dipandang semakin dekat. Amerika Serikat dan sekutunya tidak akan nyaman dengan posisi yang semakin dekat dalam konteks kerjasama ini dengan Tiongkok. Di tengah persaingan negara besar Tiongkok dan Amerika Serikat, pendekatan terhadap satu kubu akan mempengaruhi kubu lainnya.

Setiap pilihan Indonesia untuk bekerja sama dengan negara lain seperti dengan Tiongkok akan membawa konsekuensi politik juga meskipun bidang yang digarap adalah kesehatan. Oleh karena itulah, kebijakan Indonesia untuk membuka kerjasama dengan berbagai negara dan perusahaan asing ini dapat ditafsirkan sebagai perwujudan politik luar negeri bebas dan aktif.

Dalam konteks ini, selain dengan Tiongkok kerjasama juga dilakukan dengan (UEA) merupakan indikasi adanya kebijakan yang independen. Dengan adanya kerjasama Indonesia dengan UEA dalam pelayanan kesehatan terkait Covid-19 seyogianya bisa memperkuat posisi Indonesia sebagai negara yang menerima kerjasama yang memberikan manfaat langsung tanpa memilih negara tertentu. Apalagi UEA merupakan negara

di teluk Persia yang mayoritas penduduknya Islam maka diplomasi kerjasama Indonesia dapat memberikan penyeimbangan kerjasama selain dengan Tiongkok.

Selain itu, mengenai kerjasama Indonesia dan Korea Selatan saat covid-19 ini. Kerjasama Indonesia dan Korea Selatan dilakukan melalui perusahaan PT Kalbe Farma Tbk (Kalbe) dengan penandatanganan nota kesepahaman dengan perusahaan asal Korea Selatan, yakni *Genexine Inc*. *Genexine Inc* merupakan perusahaan obat biologi dan bioteknologi yang terdaftar di bursa Korea Selatan. Kalbe dan *Genexine* melakukan uji klinis GX-19 di Indonesia, yakni pengembangan vaksin DNA terhadap virus korona baru oleh konsorsium dengan *Genexine, Binex, the International Vaccine Institute(IVI), GenNBio, the Korea Advanced Institute of Science & Technology (KAIST), and Pohang University of Science & Technology (POSTECH)*. Kalbe Farma sebelumnya sudah menjalin kerja sama dengan *Genexine Inc*, membentuk *PT Kalbe Genexine Biologic (KGBio)*, sebuah perusahaan *joint venture* untuk mengembangkan dan membuat bahan baku obat-obatan bioteknologi di Indonesia.<sup>62</sup>

Selain itu, adanya perluasan peran *non-state* dalam kerjasama bilateral. Perlu diketahui bahwa produk Korea Selatan ini memiliki pendekatan berbeda dengan Tiongkok dalam memproduksi vaksin Covid-19. Dengan dukungan dari pemerintah Indonesia maka perusahaan swasta juga terbuka dalam mengembangkan kerjasama pembuatan vaksin melawan Covid-19 yang telah didistribusikan pada awal 2021. Dari kerjasama internasional seperti ini berlangsung lama dan semestinya menguntungkan kedua pihak. Dalam kasus kerjasama dengan Korea ini, Indonesia memberikan dukungan kepada swasta yang melakukan kerjasama berbasis kepentingan bisnis yang dipayungi hubungan bilateral.

---

<sup>62</sup> Soraya Novika, 2020, *RI-Korsel Kerja Sama Produksi Vaksin Covid-19*, diakses di <https://finance.detik.com/industri/d-5032675/ri-korsel-kerja-sama-produksi-vaksin-covid-19> pada tanggal 12 Agustus 2021 pukul 12.49 WITA.

Adanya jalinan kerjasama ini merupakan salah satu buah dari hubungan diplomatik kedua negara yang berlangsung lancar.

Kerja sama lainnya antara Bio Farma dengan Koalisi untuk Inovasi Persiapan Pandemi (*Coalition for Epidemic Preparedness Innovation/CEPI*). Ini merupakan sebuah kerja sama antar pemerintah dan swasta di tingkat global yang berbasis di Norwegia<sup>63</sup>. Bentuk kerja sama ini berupa transfer teknologi formulasi vaksin yang telah dikembangkan oleh CEPI ke Bio Farma. Targetnya, Bio Farma bisa menjadi satu dari daftar 10 perusahaan yang bisa memproduksi vaksin CEPI di masa mendatang. Dari implementasi politik luar negeri Indonesia dalam membuka kerjasama ini dapat dilihat dalam istilah diplomasi jalur pertama yang difasilitasi perusahaan negara dan multi jalur yang mengikutkan perusahaan swasta. Dengan adanya kombinasi dalam bentuk kerjasama yang benar-benar antar swasta dan kemudian ada perusahaan milik negara dari Indonesia maka menjadi menarik untuk diikuti dampak dari kerjasama ini dalam hubungan bilateral.

Kerjasama Indonesia dengan beberapa negara dan aktor non negara merupakan bagian dari pemanfaatan diplomasi publik seperti yang dilakukan negara lain. Indonesia telah mengajak negara-negara lainnya untuk membangun kemitraan dan bekerjasama menekan penyebaran Covid-19. Kemitraan dalam hal saling tukar informasi, pengembangan penelitian, *clinical treatment*, *test practice*, hingga perlindungan warga negara ditawarkan Indonesia pada negara-negara anggota ASEAN.

WHO menyesali tindakan negara-negara yang dianggap terlalu terburu-buru dalam memberikan *booster vaksin* Covid-19 kepada warganya. Namun, pemberian *booster vaksin* dinilai tidak bermoral karena masih banyak orang yang menunggu untuk divaksinasi Covid-19 (masih banyak

---

<sup>63</sup> CNN Indonesia, 2020, *Empat Kerja Sama Pencarian Vaksin Corona Dengan China-Korsel*, diakses di <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20200728075412-92-529590/empat-kerja-sama-pencarian-vaksin-corona-dengan-china-korsel> pada tanggal 12 Agustus 2021 pukul 12.58 WITA.

yang belum mendapatkan satu dosis pun). Awal Agustus 2021, WHO menyerukan moratorium suntikan ketiga vaksin Covid-19 untuk membantu meringankan ketidaksetaraan drastis dalam distribusi dosis antara negara kaya dan negara miskin. Namun sayangnya, sejumlah negara tidak memperdulikan dan tetap memberikan *booster vaksin* tersebut kepada warganya. Alasannya karena efektifitas vaksin menurun dari waktu ke waktu, oleh karena itu negara-negara mengizinkan pemberian *booster vaksin* kepada warganya mulai September 2021 dengan syarat delapan bulan setelah divaksinasi secara lengkap.

Namun, para ahli WHO tetap bersikeras bahwa pemberian dosis vaksin kepada negara yang masih tertinggal vaksinasinya jauh lebih utama dibandingkan memberikan *booster vaksin*. Oleh karena itu, Direktur Jenderal WHO mengatakan bahwa kesenjangan antara si kaya dan si miskin akan semakin besar jika produsen dan pemimpin memprioritaskan *booster vaksin* daripada memberikan ke negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah.

#### **D. Landasan Teori**

##### **1. Konsep Organisasi Internasional dan Pandemi**

Dalam buku *International Organizations* yang ditulis oleh Clive Archer, organisasi internasional berasal dari dua kata organisasi dan internasional. Kata internasional diartikan dalam beberapa kata yaitu; pertama, *intergovernmental* yang bermakna *interstate* atau hubungan antara wakil resmi dari negara-negara berdaulat; kedua, aktivitas antara individu-individu dan kelompok-kelompok di negara lain yang termasuk *intergovernmental* yang disebut dengan hubungan internasional; ketiga, hubungan antara suatu cabang pemerintah di suatu negara dengan suatu cabang pemerintah di suatu negara lain dimana hubungan tersebut tidak

melalui jalur kebijakan luar negeri atau yang disebut *transgovernmental*, ketiga hubungan ini termasuk dalam hubungan internasional.<sup>64</sup>

Menurut D.W.Bowet bahwa:

“... pada umumnya organisasi merupakan organisasi permanen yang didirikan berdasarkan perjanjian internasional yang kebanyakan merupakan perjanjian multilateral daripada perjanjian bilateral yang disertai beberapa kriteria tertentu mengenai tujuannya.”<sup>65</sup>

Menurut Starke bahwa:

*“in the first place, just as the function of the modern state and the rights, duties, and powers of its instrumentalities are governed by a branch of municipal law called state constitutional law, so international institutions are similarly conditioned by a body of rules that may be described as international constitutional law.”*<sup>66</sup>

Selain itu, Sumaryo Suryokusumo berpendapat,

“organisasi internasional diperlukan dalam rangka kerja sama menyesuaikan dan mencari kompromi untuk menentukan kesejahteraan serta memecahkan persoalan bersama serta mengurangi pertikaian yang timbul”<sup>67</sup>

Suatu organisasi memiliki peran menyediakan segala sesuatu untuk membantu suatu negara dalam masa kesulitan dan menjadi mediator baik informasi maupun bantuan dari luar negeri, membantu menyelesaikan persoalan di negara yang bersangkutan. Salah satu permasalahan penting sekarang ini ialah WHO mempunyai peran dan tanggungjawab dalam mengatasi penyebaran virus Covid-19 di seluruh dunia, sebagaimana dalam Pasal 55 Piagam PBB<sup>68</sup>

---

<sup>64</sup> Abdul Maasba Magassing, dkk., *Op.Cit.*, hlm.7.

<sup>65</sup> Ade Maman Suherman, 2003, *Organisasi Internasional dan Integrasi Ekonomi Regional dalam Perspektif Hukum dan Globalisasi*, PT Ghalia Indonesia: Jakarta, hlm.45

<sup>66</sup> *Ibid*

<sup>67</sup> *Ibid*

<sup>68</sup> Article 55 Charter of United Nations “with a view to the creation of conditions of stability and well-being which are necessary for peaceful and friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, the united nations shall promote:

a) Higher standards of living, full employment and conditions of economic and social progress and development;  
b) Solutions of international economic, social, health and related problems, and international cultural and educational co-operation;

c) Universal respect for, and observance of, human rights and fundamental freedoms for all without distinction as to race, sex, language or religion.”

WHO dibentuk untuk memberi perlindungan dari ancaman kesehatan dan masalah-masalah yang terkait tanpa membedakan gender, bahasa ataupun agama.

WHO sebagai organisasi memiliki *power* dalam mendukung kepentingan berbagai negara untuk menyalurkan kepentingan mereka yang melewati batas wilayah nasional. Terkait dengan kontrol penyebaran infeksi virus Covid-19 di seluruh dunia ini, kepentingan paling mendasar adalah kapabilitas tenaga kesehatan, fasilitas kesehatan yang memadai, penyaluran vaksin yang merata dan sebagainya. Selain itu, WHO juga berfungsi sebagai media komunikasi memberikan pedoman dalam bertindak pada situasi tertentu. Fungsi ini terkait dengan rendahnya kesadaran masyarakat internasional tentang pandemi covid-19 ini sejak awal Covid-19 ini muncul. Penyebaran virus terjadi secara cepat karena ketidakpatuhan terhadap protokol kesehatan. Selain itu juga, fungsi media komunikasi juga direalisasikan oleh WHO dengan menyampaikan kondisi wilayah yang terkena wabah Covid-19 kepada masyarakat internasional.

*Human Development Report (HDR)* menilai dua unsur utama keamanan manusia berdasarkan pembukaan *Universal Declaration of Human Rights (UDHR) 1948*, yakni kebebasan dari rasa takut (*freedom from fear*) dan kebebasan dari kekurangan dan kemiskinan (*freedom from want and poverty*) yang merupakan bagian dari empat kebebasan manusia yang terkenal dalam pidato Franklin D.Roosevelt pada tahun 1941. Lalu sejak 1994, HDR mendaftar tujuh dimensi paling penting bagi keamanan manusia antara lain; *economic, food, environment or health security, personal, community and political security*.<sup>69</sup> Setiap orang berhak mendapatkan kebebasan dari rasa takut terhadap ancaman kesehatan dan mendapat akses pelayanan kesehatan yang baik.

---

<sup>69</sup> Oscar A. Gomez and Des Gasper, *Human Security: A Thematic Guidance Note for Regional and National Human Development Report Teams*, diakses di [human\\_security\\_guidance\\_note\\_r-nhdrs.pdf](#) (undp.org) pada tanggal 28 Agustus 2021 pukul 15.05 Wita.

Beberapa negara di dunia termasuk Indonesia dianggap tidak siap dalam menanggulangi infeksi virus Covid-19 di awal. Awalnya, beberapa negara salah satunya Indonesia tidak siap dalam menangani virus covid-19 ini, seperti tidak memiliki jumlah yang cukup dari yang diperlukan seperti ambulans, fasilitas seperti masker medis, alat pelindung diri, tabung oksigen, dll, tenaga kesehatan yang terlatih dan sebagainya. Tragisnya, kurangnya alat pelindung diri oleh tenaga kesehatan justru (nakes) mengakibatkan beberapa nakes terinfeksi hingga meninggal dunia. Di daerah atau pedesaan memiliki akses terbatas ke rumah sakit ataupun pelayanan kesehatan yang menangani Covid-19.

Dalam epidemiologi<sup>70</sup>, suatu epidemi merupakan penyakit yang muncul sebagai kasus baru dalam suatu populasi manusia (misal setiap orang di wilayah geografis tertentu, unit populasi sejenis lainnya, atau setiap orang dalam kelompok usia atau jenis kelamin tertentu di suatu wilayah) selama periode tertentu, pada tingkat yang jauh di luar dugaan, berdasarkan pada pengalaman saat ini. Penentu epidemi sifatnya subjektif, tergantung pada bagian yang mana yang di anggap “sesuai dugaan”<sup>71</sup>.

Pandemi atau epidemi global atau wabah global merupakan terjangkitnya penyakit menular pada banyak orang dalam daerah geografis yang luas. Menurut WHO, suatu pandemi dikatakan terjadi bila ketiga syarat berikut telah terpenuhi yaitu:<sup>72</sup>

- 1) Timbulnya penyakit bersangkutan suatu hal baru pada populasi bersangkutan.
- 2) Agen penyebab penyakit menginfeksi manusia dan menyebabkan sakit serius.

---

<sup>70</sup> Epidemiologi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah ilmu tentang penyebaran penyakit menular pada manusia dan faktor yang dapat memengaruhi penyebarannya.

<sup>71</sup> Yandri Daniel Damaledo, 2020, *Corona Covid-19 Jadi Pandemi, Apa Bedanya dengan Wabah dan Endemi?*, diakses di Corona COVID-19 jadi Pandemi, Apa Bedanya dengan Wabah & Endemi? (tirta.id) pada tanggal 28 Agustus 2021 pukul 18.09 Wita.

<sup>72</sup> *Ibid*

- 3) Agen penyakit menyebar dengan mudah dan berkelanjutan pada manusia suatu penyakit atau keadaan tidak dapat dikatakan sebagai pandemi hanya karena menewaskan banyak orang.

Menurut *Center for Disease Control and Prevention (CDC)*, pandemi adalah epidemi yang telah menyebar di beberapa negara atau benua yang mempengaruhi sejumlah besar orang. Pandemi tidak ada kaitannya dengan seberapa serius penyakit, tetapi lebih kepada pelabelan penyakit yang telah menyebar luas ke seluruh dunia. Sedangkan endemi ialah jumlah penyakit tertentu yang berada dalam suatu wilayah tertentu. Selain itu juga, menurut CDC endemi mengacu pada kehadiran suatu wabah penyakit pada populasi dalam suatu wilayah geografis tertentu, seperti di satu negara, benua atau wilayah, serta wabah merupakan infeksi bakteri serius yang bisa mematikan yang terjadi di masyarakat. Jadi wabah adalah istilah umum dalam menyebut kejadian tersebarnya penyakit pada daerah yang luas dan pada banyak orang, ataupun menyebut penyakit yang menyebar tersebut.

## **2. Doktrin Hubungan Hukum Internasional dan Hukum Nasional**

### **a. Hukum Internasional**

Hukum internasional adalah bagian hukum yang mengatur aktivitas entitas berskala internasional. Pada awalnya, Hukum Internasional hanya diartikan sebagai perilaku dan hubungan antar Negara namun dalam perkembangan pola hubungan internasional yang semakin kompleks pengertian ini kemudian meluas hingga hukum internasional juga mengurus struktur dan perilaku organisasi internasional.

Hukum internasional adalah hukum bangsa-bangsa, hukum antarbangsa atau hukum antarnegara. Hukum bangsa-bangsa dipergunakan untuk menunjukkan pada kebiasaan dan aturan hukum yang berlaku dalam hubungan antara raja-raja zaman dahulu. Hukum antarbangsa atau hukum antarnegara menunjukkan pada kompleks kaidah

dan asas yang mengatur hubungan antara anggota masyarakat bangsa-bangsa atau negara.

Pada dasarnya yang dimaksud hukum internasional dalam pembahasan ini adalah hukum internasional publik, karena dalam penerapannya, hukum internasional terbagi menjadi dua, yaitu: hukum internasional publik dan hukum perdata internasional. Hukum internasional publik adalah keseluruhan kaidah dan asas hukum yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara, yang bukan bersifat perdata. Sedangkan, hukum perdata internasional adalah keseluruhan kaidah dan asas hukum yang mengatur hubungan perdata yang melintasi batas negara, hukum yang mengatur hubungan hukum perdata antara subjek hukum yang masing-masing tunduk pada hukum perdata yang berbeda.

Beberapa sarjana mengemukakan pendapatnya mengenai definisi dari hukum internasional, antara lain yang dikemukakan oleh Grotius dalam bukunya *De Jure Belli ac Pacis* (perihal Perang dan Damai). Menurut Grotius, hukum dan hubungan internasional didasarkan pada kemauan bebas dan persetujuan beberapa atau semua negara. Ini ditujukan demi kepentingan bersama dari mereka yang menyatakan diri di dalamnya. Sedangkan menurut Akehurst, hukum internasional adalah sistem hukum yang di bentuk dari hubungan antara negara-negara.<sup>73</sup>

Definisi hukum internasional yang diberikan oleh pakar-pakar hukum terkenal di masa lalu, termasuk Grotius atau Akehurst, terbatas pada negara sebagai satu-satunya pelaku hukum dan tidak memasukkan subjek-subjek hukum lainnya. Namun berbicara soal hukum internasional tidak hanya terbatas berbicara tentang hubungan negara-negara saja namun lebih luas dari itu. Hukum internasional dapat didefinisikan sebagai sekumpulan hukum yang sebagian besar terdiri atas prinsip-prinsip dan

---

<sup>73</sup> Peter Malanczuk, *Op.Cit.*, hlm.3-6

peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh negara-negara, menaati hubungan-hubungan antarnegara juga mencakup:

- a. organisasi internasional, hubungan antara organisasi internasional satu dengan lainnya, hubungan peraturan-peraturan hukum yang berkenaan dengan fungsi-fungsi lembaga atau antara organisasi internasional dengan negara atau negara-negara; dan hubungan antara organisasi internasional dengan individu atau individu-individu;
- b. peraturan-peraturan hukum tertentu yang berkenaan dengan individu-individu dan subjek-subjek hukum bukan negara (*non-state entities*) sepanjang hak-hak dan kewajiban-kewajiban individu dan subjek hukum bukan negara tersebut bersangkutan paut dengan masalah masyarakat internasional.

Mochtar Kusumaatmadja mengartikan hukum internasional sebagai keseluruhan kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas-batas negara, antara negara dengan negara dan negara dengan subjek hukum lain bukan negara atau subjek hukum bukan negara satu sama lain.

Berdasarkan pada definisi-definisi tersebut, secara sepintas sudah diperoleh gambaran umum tentang ruang lingkup dan substansi dari hukum internasional, yang di dalamnya terkandung unsur subyek atau pelaku, hubungan-hubungan hukum antar subyek atau pelaku, serta hal-hal atau obyek yang tercakup dalam pengaturannya, serta prinsip-prinsip dan kaidah atau peraturan-peraturan hukumnya. Sedangkan mengenai subyek hukumnya, tampak bahwa negara tidak lagi menjadi satu-satunya subyek hukum internasional, sebagaimana pernah jadi pandangan yang berlaku umum di kalangan para sarjana sebelumnya.

#### **b. Hukum Nasional**

Hukum nasional adalah sekumpulan hukum yang sebagian besar terdiri atas prinsip-prinsip dan peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh

masyarakat dalam suatu negara, dan oleh karena itu juga harus ditaati dalam hubungan-hubungan antara mereka satu dengan lainnya. Hukum Nasional di Indonesia merupakan campuran dari sistem hukum hukum Eropa, hukum Agama dan hukum Adat. Sebagian besar sistem yang dianut, baik perdata maupun pidana, berbasis pada hukum Eropa kontinental, khususnya dari Belanda karena aspek sejarah masa lalu Indonesia yang merupakan wilayah jajahan dengan sebutan Hindia Belanda (*Nederlandsch-Indie*). Hukum Agama, karena sebagian besar masyarakat Indonesia menganut agama Islam, maka dominasi hukum atau Syari'at Islam lebih banyak terutama di bidang perkawinan, kekeluargaan dan warisan. Selain itu, di Indonesia juga berlaku sistem hukum Adat, yang merupakan penerusan dari aturan-aturan setempat dari masyarakat dan budaya-budaya yang ada di wilayah Nusantara.

### **C. Doktrin Monisme dan Dualisme antara Hubungan Hukum Internasional dan Hukum Nasional**

Dalam memahami berlakunya hukum internasional terdapat dua teori yang cukup dikenal, yaitu monisme dan dualisme. Menurut teori monisme, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua aspek yang sama dari satu sistem hukum umumnya. Menurut teori dualisme hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem yang sama sekali berbeda, hukum internasional mempunyai suatu karakter yang berbeda secara intrinsik dari hukum nasional. Karena melibatkan sejumlah besar sistem hukum domestik, teori dualisme kadang-kadang dinamakan teori "pluralistik", tetapi istilah "dualisme" lebih tepat dan tidak membingungkan.<sup>74</sup>

Perbedaan pandangan atas dua teori ini membawa akibat yang berbeda dalam memahami hubungan antara hukum internasional dan hukum nasional. Pandangan teori voluntarisme memandang hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua perangkat hukum yang

---

<sup>74</sup> J.G.Starke, 1989, *Pengantar Hukum Internasional*, Edisi Kesembilan, Aksara Persada Indonesia, hlm.96.

berbeda, saling berdampingan dan terpisah. Berbeda dengan pandangan teori objektivis yang menganggap hukum nasional dan hukum internasional sebagai dua perangkat hukum dalam satu kesatuan perangkat hukum.

Terdapat teori mengenai keberlakuan hukum Internasional antara lain:

1) Dualisme

Aliran dualisme bersumber pada teori bahwa daya ikat hukum internasional bersumber pada kemauan negara, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem atau perangkat hukum yang terpisah. Ada beberapa alasan yang dikemukakan oleh aliran dualisme untuk menjelaskan hal ini:

- a) Sumber hukum, paham ini beranggapan bahwa hukum nasional dan hukum internasional mempunyai sumber hukum yang berbeda, hukum nasional bersumber pada kemauan negara, sedangkan hukum internasional bersumber pada kemauan bersama dari negara-negara sebagai masyarakat hukum internasional;
- b) subjek hukum internasional, subjek hukum nasional adalah individu/perseorangan dan badan hukum, sedangkan pada hukum internasional adalah negara termasuk juga organisasi internasional.
- c) struktur hukum, lembaga yang diperlukan untuk melaksanakan hukum pada realitasnya ada mahkamah dan organ eksekutif yang hanya terdapat dalam hukum nasional. Hal yang sama tidak terdapat dalam hukum internasional
- d) kenyataan, pada dasarnya keabsahan dan daya laku hukum nasional tidak dipengaruhi oleh kenyataan seperti hukum nasional bertentangan dengan hukum internasional.

Dengan demikian hukum nasional tetap berlaku secara efektif walaupun bertentangan dengan hukum internasional. Adapun akibat pandangan Dualisme ini, antara lain:

- a. Kaidah-kaidah dari perangkat hukum yang satu tidak mungkin bersumber atau berdasar pada perangkat hukum yang lain. (tidak ada persoalan hierarki);
- b. tidak mungkin ada pertentangan antara kedua perangkat hukum tersebut;
- c. ketentuan hukum internasional memerlukan transformasi menjadi hukum nasional.

Akibat lain adalah tidak mungkin adanya pertentangan antara kedua perangkat hukum tersebut, yang mungkin adalah *renvoi*. Karena itu dalam menerapkan hukum internasional dalam hukum nasional memerlukan transformasi menjadi hukum nasional.

## 2) Monisme

Aliran monisme didasarkan pada pemikiran bahwa satu kesatuan dari seluruh hukum yang mengatur hidup manusia. Dengan demikian hukum nasional dan hukum internasional merupakan dua bagian dalam satu kesatuan yang lebih besar yaitu hukum yang mengatur kehidupan manusia. Hal ini berakibat dua perangkat hukum ini mempunyai hubungan yang hirarkis.

Mengenai hirarki dalam teori monisme ini melahirkan dua pendapat yang berbeda dalam menentukan hukum mana yang lebih utama antara hukum nasional dan hukum internasional. Menurut aliran monisme primat Hukum Nasional, Hukum Internasional berasal dari Hukum Nasional. Contohnya adalah hukum yang tumbuh dari praktik Negara-negara. Karena hukum internasional berasal atau bersumber dari hukum nasional maka hukum nasional kedudukannya lebih tinggi dari hukum internasional, sehingga bila ada konflik hukum nasional yang diutamakan.<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> Sefriani, 2011, *Pengantar Hukum Internasional*, Jakarta: Raja Grafindo, hlm.86.

Monisme dengan primat hukum nasional, hukum internasional merupakan kepanjangan tangan atau lanjutan dari hukum nasional atau dapat dikatakan bahwa hukum internasional hanya sebagai hukum nasional untuk urusan luar negeri. Paham ini melihat bahwa kesatuan hukum nasional dan hukum internasional pada hakikatnya adalah hukum internasional bersumber dari hukum nasional. Alasan yang dikemukakan adalah sebagai berikut:

- a. tidak adanya suatu organisasi di atas negara-negara yang mengatur kehidupan negara-negara;
- b. dasar hukum internasional dapat mengatur hubungan antar negara terletak pada wewenang negara untuk mengadakan perjanjian internasional yang berasal dari kewenangan yang diberikan oleh konstitusi masing-masing negara.

Paham lain beranggapan hukum internasional lebih tinggi dari hukum nasional. Paham ini disebut dengan paham monisme dengan primat hukum internasional. Menurut paham ini hukum nasional tunduk pada hukum internasional yang pada hakikatnya berkekuatan mengikat berdasarkan pada pendelegasian wewenang dari hukum internasional.

Pada kenyataannya kedua teori ini dipakai oleh negara-negara dalam menentukan keberlakuan dari hukum internasional di negara-negara. Indonesia sendiri menganut teori dualisme dalam menerapkan hukum internasional dalam hukum nasionalnya. Pembuatan dan pengesahan perjanjian internasional antara Pemerintah Indonesia dengan pemerintah negara-negara lain, organisasi internasional dan subjek hukum internasional lain adalah suatu perbuatan hukum yang sangat penting karena mengikat negara dengan subjek hukum internasional lainnya. Oleh sebab itu pembuatan dan pengesahan suatu perjanjian internasional dilakukan berdasarkan undang-undang.

Perbedaan antara hukum internasional dan hukum nasional menurut anzilotti dapat ditarik dari dua prinsip yang fundamental. Hukum nasional mendasarkan diri pada prinsip bahwa aturan Negara (*state legislation*) harus dipatuhi, sedangkan hukum internasional berdasarkan pada prinsip bahwa perjanjian antarnegara harus dihormati berdasarkan prinsip *pacta sunt servanda*.

### **3. Teori Tanggung Jawab**

#### **a. Tanggung jawab Organisasi Internasional**

Konsep *Human Security* memiliki arti bahwa setiap orang berhak mendapatkan kebebasan dari rasa takut terhadap ancaman kesehatan dan mendapat akses pelayanan kesehatan yang baik. Pada awalnya, beberapa negara di dunia termasuk Indonesia dianggap tidak siap dalam menanggulangi penyebaran virus Covid-19 ini. Misalnya kasus Covid-19 di Italia yang menjadi negara tertinggi kedua di dunia setelah Tiongkok dan tertinggi kedua di Eropa setelah Inggris sejak pertama kali Covid-19 tersebar di seluruh dunia. Posisi tinggi tersebut disebabkan oleh populasi lansia atau kelompok rentan di Italia sekitar 23,3% berusia di atas 65 tahun. Tidak hanya itu, mobilitas dan kebiasaan merokok yang tinggi juga menyebabkan angka kematian terhadap virus Covid-19 meningkat.<sup>76</sup> Namun tentunya, seiring berjalannya waktu Italia berhasil mengontrol laju penyebaran virus Covid-19 sehingga menjadi negara yang aman.

Berbeda dengan Indonesia, awal diumumkan dua kasus di Indonesia. Di awal, Pemerintah justru kurang transparansi dengan tidak mengumumkan kepada publik bahwa kedua orang positif Covid-19 dengan alasan agar tidak menimbulkan kepanikan massal, namun langkah tersebut dinilai kurang tepat sebab masyarakat justru tidak percaya kepada pemerintah. Berdasarkan informasi dan data bahwa hampir seluruh negara

---

<sup>76</sup> Ahmad Naufal Dzulfaroh, 2020, *Mengapa Kasus Covid-19 di Italia Naik Signifikan dan Angka Kematianannya Lebih Besar dari China?*, diakses di <https://www.kompas.com/mengapa-kasus-covid-19-di-italia-naik-signifikan-dan-angka-kematianannya?page=all> pada tanggal 28 Agustus 2021

tetangga telah mengumumkan dan mengonfirmasi banyak kasus di negara mereka oleh karena itu kemungkinan besar virus Covid-19 juga sudah masuk ke wilayah Indonesia.<sup>77</sup>

Terlebih lagi ketika Indonesia menjadi negara destinasi wisata yang sangat populer di kalangan turis mancanegara asal Tiongkok. Hingga pada akhirnya bandara dan penerbangan ditutup, turis asal Wuhan masih diizinkan masuk ke Bali hingga Februari 2020 sejak Desember 2019. Selain itu, adanya ketidaksinambungan antara informasi pemerintah pusat dan daerah tentang informasi kasus penyebaran virus Covid-19 dan *suspect Covid-19* yang lolos pemeriksaan awal atau tidak menunjukkan gejala awal tidak diharuskan melakukan tes *swab*. Serta mobilisasi yang tinggi saat Hari Raya Idul Fitri dan Pilkada dan arogansi kepemimpinan ditengah krisis kesehatan pemerintah Indonesia tidak hanya meremehkan realita yang sebenarnya terjadi di lapangan namun juga membuat lelucon seperti “*Covid-19 dapat menyembuhkan dirinya sendiri*”<sup>78</sup> padahal saat itu jumlah kematian karena Covid-19 di dunia sudah menembus angka ribuan. Hingga pada akhirnya, pemerintah kewalahan menangani dampak Covid-19 yang di luar kendali akibat persiapan yang sangat kurang, bahkan jumlah kasus positif dan tingkat kematian yang kian naik signifikan sehingga menjadi salah satu tertinggi di dunia juga Indonesia dihadapkan dengan resesi ekonomi.<sup>79</sup>

Sampai dititik penyerangan virus Covid-19 semakin ganas, namun investigasi dan penelitian tim WHO terhadap awal munculnya Covid-19 ini belum juga membuahkan hasil yang manis. Pasalnya, WHO sebagai badan kesehatan dunia kurang tegas dalam memaksa negara-negara termasuk Tiongkok untuk bekerjasama dalam mengusut penyebab (asal mula) munculnya virus SARS Cov-2 atau *Coronavirus Disease* ini. Keengganan

---

<sup>77</sup> Muhammad Zulfikar Rakhmat dan Dikanaya Tarahita, *Op.Cit.*, hlm.7-10 (Artikel diterbitkan di South China Morning Post pada 4 Maret 2020)

<sup>78</sup> Muhammad Zulfikar Rakhmat dan Dikanaya Tarahita, *Op.Cit.*, hlm.14.

<sup>79</sup> *Ibid.*

pemerintah Tiongkok membuka diri dan bersikap transparan menyebabkan WHO kesulitan mengungkap misteri asal-usul Covid-19 penyebab pandemi ini.

Gabungan tim penyelidik WHO dikirim kembali ke Tiongkok untuk mencari tahu asal muasal virus SARS-CoV-2 penyebab pandemi ini dikarenakan penelitian terkait asal-usul covid-19 ini stagnan atau berjalan ditempat. Padahal peluang untuk memecahkan misteri penyakit ini semakin menyempit, tidak hanya masalah data primer makin menipis tetapi juga adanya keengganan pihak pemerintah Tiongkok membuka sejumlah data pasien paling awal terpapar penyakit ini. Bahkan WHO sendiri yang menyatakan pada laman jurnal *Nature* bahwa penyelidikan asal-muasal virus korona berada dititik kritis, kebutuhan kolaborasi yang diharapkan bisa mengungkap misteri penyakit Covid-19 ini pada faktanya tidak berjalan alias berhenti.<sup>80</sup>

Tim penyelidik gabungan yang terdiri dari belasan ahli kesehatan yang ditunjuk oleh WHO bersama ilmuwan asal Tiongkok telah melakukan penyelidikan bersama kurang lebih 28 hari pada Januari-Februari 2021. Hasil yang didapatkan dari penelitian kurang dari sebulan itu bahwa ada empat skenario asal-mula Covid-19 yang diumumkan antara lain:<sup>81</sup>

- 1) Seseorang terpapar kontak langsung spesies yang menjadi inang virus SARS-CoV-2;
- 2) penularan ke manusia melalui inang perantara yang belum diketahui;
- 3) penularan melalui rantai pasok makanan beku;
- 4) dan kemungkinan kebocoran pada Institut Virologi Wuhan.

Namun keempat hasil tersebut hanya sebagai langkah awal dalam penlitian lanjutannya. Waktu penyelidikan yang dimiliki oleh tim penyelidik gabungan WHO sangatlah terbatas. Meski telah 28 hari berada di Tiongkok namun

---

<sup>80</sup> Mahdi Muhammad, 2021, *Misteri Asal-Usul Covid-19 Makin Sulit Terkuak*, Koran Kompas Edisi Jumat 27 Agustus 2021

<sup>81</sup> *Ibid.*

separuh dari waktu tersebut dipakai untuk masa karantina. Selain itu, saat penyelidikan berlangsung, ilmuwan Tiongkok tidak ingin membagikan data mentah 174 kasus Covid-19 yang teridentifikasi yang terjadi pada Desember 2019 dengan dalih bahwa kekhawatiran soal kerahasiaan data pasien dan ilmuwan Tiongkok mengelak bahwa 174 kasus tersebut bukan kasus Covid-19 paling awal sehingga dianggap kurang mendesak didalami untuk penelusuran asal-usul SARS-CoV-2 lebih dalam.<sup>82</sup>

WHO sebagai organisasi internasional juga sebagai salah satu subjek hukum internasional yang memiliki personalitas hukum yang diakui hukum internasional dalam mengadakan hubungan internasional khususnya kapasitasnya untuk melaksanakan fungsi hukum seperti membuat perjanjian dengan suatu negara atau mengajukan tuntutan negara lainnya.<sup>83</sup> Berkaca dari kasus *Reparation for Injuries Suffered in The Service of United Nations*. Kasus tersebut terjadi pada tanggal 17 September 1948 yakni terbunuhnya seorang mediator PBB bernama Count Folke Bernadotte dan ajudannya Kolonel Serot saat melakukan perjalanan dinas ke Yerusalem. Mereka dibunuh oleh anggota dari kelompok Lehi yang disebut "Stern Gang".

Dalam kasus tersebut Majelis Umum PBB meminta pendapat dari *International Court of Justice (ICJ)* tentang kapasitas dari PBB sebagai organisasi internasional untuk dapat mengajukan gugatan terhadap pemerintah Israel atas kerugian yang dialami dan atas kematian salah satu pejabatnya. ICJ kemudian memutuskan bahwa PBB merupakan subjek hukum internasional dan dapat melaksanakan hak dan kewajiban internasional serta dapat mempertahankan haknya dalam rangka mengajukan tuntutan internasional.<sup>84</sup> Dengan adanya putusan ICJ

---

<sup>82</sup> *Ibid.*

<sup>83</sup> Sumaryo Suryokusumo, *Studi Kasus Hukum Internasional, Op.Cit.*, hlm.53-54

<sup>84</sup> *Reparation Case for Injuries Suffered in The Service of The United Nations (Advisory Opinion) 1949 ICJ Reports* 174.

mengenai kasus tersebut, maka sejak itulah personalitas hukum organisasi internasional diakui.

Dalam kasus tersebut juga Mahkamah Internasional menyebutkan bahwa jika terjadi *infringement* (pelanggaran hukum atau hak), organisasi tersebut bisa meminta negara yang bertanggungjawab agar mengganti kerugian atas kelalaiannya terutama memperoleh tindakan perbaikan atas kerusakan yang telah ditimbulkan dari kelalaiannya tersebut serta menegaskan bahwa jika ada hak tidak tersangkalkan organisasi untuk menuntut supaya anggota-anggotanya memenuhi kewajiban yang telah disetujui untuk kepentingan fungsi organisasi dengan baik.<sup>85</sup>

Pertanggungjawaban merupakan konsekuensi yang pasti dari personalitas organisasi serta pemilikan hak dan kewajiban internasional. Hak dan kewajiban tersebut bisa berasal dari traktat (perjanjian internasional), dari asas-asas kebiasaan internasional. Bentuk pertanggungjawaban yang tepat bergantung pada keadaan kasus dan analogi dari hukum pertanggungjawaban negara mengenai kondisi yang dapat memberlakukan pertanggungjawaban. Dasar pertanggungjawaban internasional adalah pelanggaran kewajiban internasional dan kewajiban tersebut akan tergantung pada situasi yang terjadi.

Sebagaimana sebuah negara bisa dinyatakan bertanggungjawab atas pelanggaran hak terhadap suatu organisasi, begitu pula organisasi bisa dinyatakan bertanggungjawab atas pelanggaran hak terhadap suatu negara, jika pelanggaran itu timbul karena organisasi melakukan pelanggaran kewajiban internasional yang timbul dari ketentuan traktat atau asas/prinsip kebiasaan internasional. Mengenai kondisi-kondisi pemberlakuan pertanggungjawaban bisa diambil persamaan dari aturan-aturan umum pertanggungjawaban negara.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Reparation Case for Injuries Suffered in The Service of The United Nations (Advisory Opinion) 1949 ICJ Reports 174, hlm.174 & 184

<sup>86</sup> Malcolm.N.Shaw, *Op.Cit.*, hlm.1322.

## **b. Tanggungjawab Negara Berdasarkan Hukum Internasional**

Menurut *Dictionary of Law*<sup>87</sup>, istilah tanggungjawab negara merupakan “*Obligation of a state to make reparation arising from a failure to comply with a legal obligation under international law*”. Dari pengertian tersebut, tanggungjawab negara bisa bermakna sebagai kewajiban untuk melakukan *reparation* yang muncul dari akibat suatu negara telah gagal dalam mematuhi kewajiban hukum berdasarkan hukum internasional. Menurut *Black’s Law Dictionary* hanya terdapat pengertian tanggungjawab secara sempit yaitu *answerability or accountability*.<sup>88</sup>

Tanggungjawab negara atau *state responsibility* ialah prinsip fundamental dalam hukum internasional yang bersumber dari doktrin para ahli hukum internasional, jika terjadi pelanggaran atas suatu kewajiban internasional baik berdasarkan perjanjian internasional maupun berdasarkan pada kebiasaan internasional akan muncul tanggungjawab negara. Prinsip *equality and sovereignty of state* dalam hukum internasional juga menimbulkan *state responsibility* yang kemudian memberikan kewenangan bagi suatu negara yang haknya dilanggar untuk menuntut suatu hak berupa *reparation*. Meski suatu negara memiliki kedaulatan terhadap negaranya, tidak membuat negara tersebut bisa menggunakan kedaulatannya tanpa menghormati kedaulatan negara lain. Hukum internasional telah mengatur bahwa kedaulatan tersebut berkaitan dengan kewajiban untuk tidak menyalahgunakan kedaulatan itu sendiri. Oleh karena itu, apabila terdapat penyalahgunaan atas kedaulatan tersebut suatu negara dapat dimintai pertanggungjawaban atas tindakan atau kelalaiannya.

Hukum internasional mengklasifikasikan aturan menjadi dua macam, yaitu:<sup>89</sup>

---

<sup>87</sup> Henry Campbell Black, 2002, *A Dictionary of Law*, Fifth Edition, Oxford University Press: New York, hlm.477

<sup>88</sup> Bryan A.Garner, 2005, *Black’s Law Dictionary*, Tenth Edition, Claitors Pub Division: New York, hlm.211.

<sup>89</sup> Sefriani, *Op.Cit.*, hlm.266.

- 1) *Primary rules* yaitu seperangkat aturan yang menggambarkan hak dan kewajiban negara yang tercantum dalam bentuk perjanjian internasional, kebiasaan internasional atau instrumen lainnya.
- 2) *Secondary rules* yaitu seperangkat aturan yang menggambarkan bagaimana dan apa akibat hukum apabila suatu negara melanggar *primary rules*. *Secondary rules* inilah yang merupakan hukum tanggungjawab negara (*the law of state responsibility*).

*Draft Articles International Law Commission 2001* atau *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001* adalah instrumen hukum internasional yang mengatur tentang tanggungjawab negara, menentukan kapan perbuatan suatu negara dapat dipersalahkan menurut hukum internasional. Dalam Pasal 1 dan 2 *Draft Articles ILC*, apabila perbuatan suatu negara bisa diatribusikan pada negara (*attribution of conduct to a state*) dan perbuatan negara tersebut telah melanggar kewajiban internasional (*breach of an international obligation*) maka perbuatan negara tersebut dapat dipersalahkan menurut hukum internasional.<sup>90</sup> Namun, mengenai batasan kapan suatu negara dikatakan melanggar hukum internasional tidak terdapat dalam *Draft Articles ILC*. Dengan demikian, dalam praktiknya hal tersebut ditentukan melalui penerapan sumber-sumber hukum internasional primer (ketentuan perjanjian internasional, hukum kebiasaan internasional, dan sumber-sumber hukum internasional lainnya).

- a. Perbuatan yang diatribusikan kepada suatu negara (*Attribution of Conduct to a State*).

Secara umum, ketentuan yang berlaku dalam hal ini adalah bahwa hanya perbuatan organ negara, pemerintah dan/atau pejabatnya (orang maupun entitas yang bertindak atas dasar perintah/arahan, anjuran, atau pengawasan organ-organ itu) yang dapat diatribusikan kepada negara.

---

<sup>90</sup> Malcolm N. Shaw, *Op. Cit.*, hlm.781

Organ-organ tersebut meliputi organ-organ pemerintahan nasional, daerah maupun lokal, dan orang maupun entitas dalam tingkatan apapun, ataupun setiap orang maupun entitas yang mempunyai status sebagai organ pemerintahan berdasarkan hukum nasional suatu negara. Selain itu, termasuk orang-orang yang secara nyata bertindak sebagai organ pemerintahan meskipun mereka tidak dikategorikan demikian oleh hukum nasional negara yang bersangkutan.<sup>91</sup>

b. Pelanggaran suatu kewajiban internasional (*Breach of an International Obligation*).

Suatu perbuatan dapat diatribusikan kepada suatu negara tidak cukup untuk melahirkan adanya tanggungjawab negara, perbuatan itu harus dibuktikan sebagai perbuatan yang melanggar suatu kewajiban internasional. Untuk menentukan melanggar atau tidaknya suatu kewajiban internasional, hal itu harus ditentukan secara kasus demi kasus.<sup>92</sup> Namun, mengenai suatu perbuatan yang terjadi sebelum terikatnya negara tersebut oleh suatu kewajiban internasional maka perbuatan suatu negara tersebut tidak dianggap melanggar kewajiban internasional.<sup>93</sup>

## **E. Kerangka Pikir Penelitian**

Penelitian ini berfokus pada tiga variabel penelitian yakni; variabel pertama adalah tanggungjawab WHO dalam menangani penyakit dan wabah yang terjadi di masyarakat internasional. Dengan indikator variabelnya sebagai berikut; (1) Upaya WHO dalam Menangani Wabah Penyakit Menular pada Masyarakat Internasional Menurut Hukum Internasional antara lain; (a) Sejarah Wabah di Dunia; (b) Tanggung Jawab Negara Asal Wabah Pandemi Covid-19; (c) Tanggung Jawab WHO terhadap Covid-19 Variabel kedua adalah kerjasama internasional menghadapi penyakit dan wabah pada masyarakat internasional, indikator

---

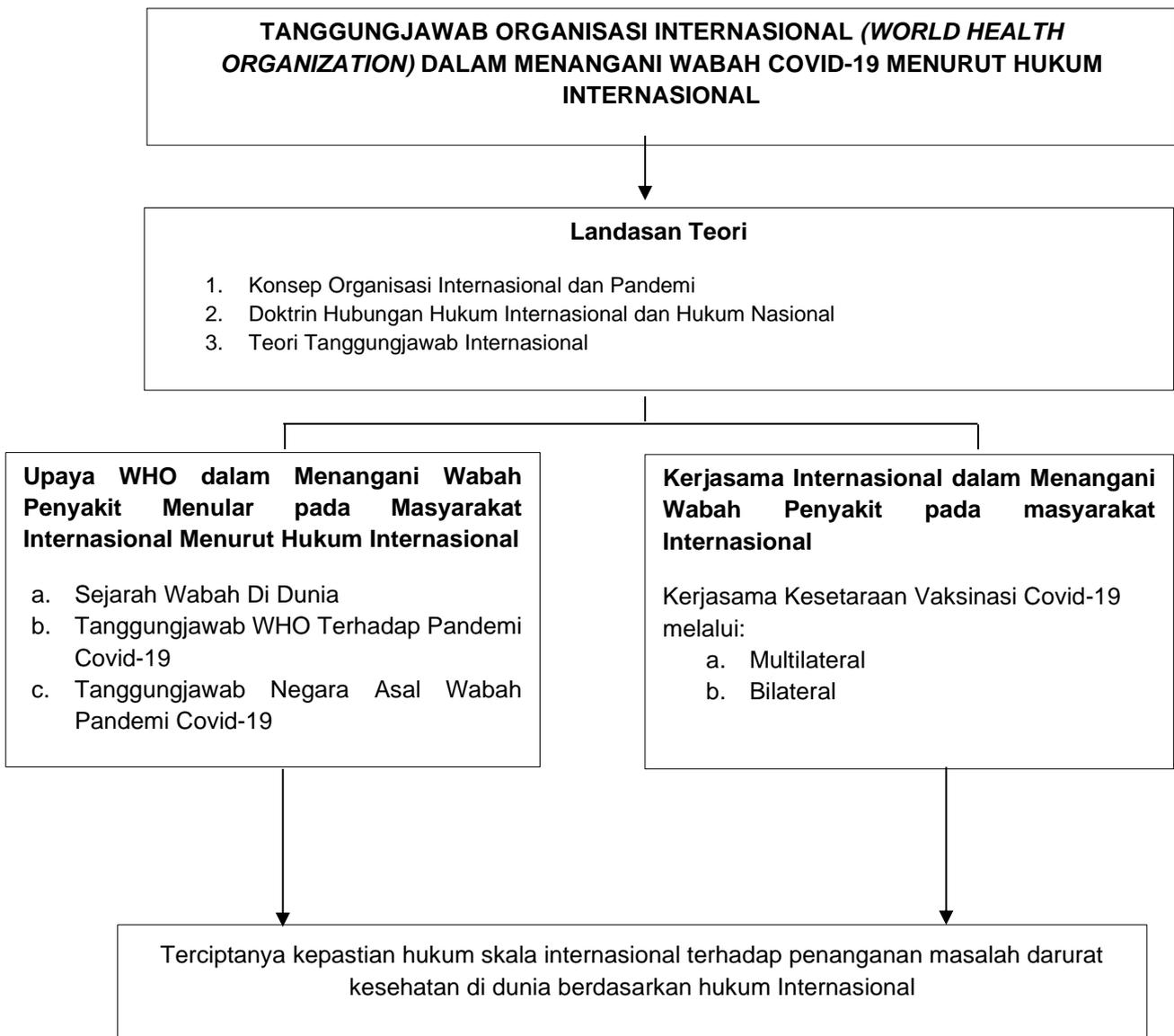
<sup>91</sup> *Ibid.*, hlm.782

<sup>92</sup> *Ibid.*, hlm.783

<sup>93</sup> *Ibid.*

variabelnya adalah Kerjasama dalam mewujudkan kesetaraan vaksinasi global. Agar dapat memberikan gambaran secara umum berkaitan dengan hubungan antara variabel penelitian beserta indikatornya masing-masing, maka dapat digambarkan seperti bagan dibawah ini:

### Kerangka Pikir



## F. Definisi Operasional

Ada beberapa istilah dalam penelitian ini yang dipandang perlu diberikan definisi operasional, antara lain:

1. Aliran dualisme bersumber pada teori bahwa daya ikat hukum internasional bersumber pada kemauan negara, hukum internasional dan hukum nasional merupakan dua sistem atau perangkat hukum yang terpisah.
2. Aliran monisme adalah didasarkan pada pemikiran bahwa satu kesatuan dari seluruh hukum yang mengatur hidup manusia, oleh karena itu hukum nasional dan hukum internasional merupakan dua bagian dalam satu kesatuan yang lebih besar yaitu hukum yang mengatur kehidupan manusia.
3. Anggota-anggota organisasi internasional merupakan negara-negara, sehingga hal itu juga yang menjadikannya sebagai salah satu subjek hukum internasional.
4. *Coalition for Epidemic Preparedness Innovation/CEPI* adalah merupakan sebuah kerja sama antar pemerintah dan swasta di tingkat global yang berbasis di Norwegia
5. *Corona-viruses (SARS-CoV2)* merupakan bagian dari keluarga virus yang menyebabkan penyakit mulai dari flu hingga penyakit yang lebih berat seperti *Middle East Respiratory Syndrome (MERS-CoV)* and *Severe Acute Respiratory Syndrome (SARS-CoV)*
6. COVAX AMC EG merupakan forum antara negara AMC dengan negara-negara donor untuk pengadaan dan distribusi vaksin negara AMC. Negara AMC adalah negara yang memperoleh akses vaksin Covid-19 sebesar 20 persen dari populasi total negaranya.
7. *Draft Articles International Law Commission 2001* atau *Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts 2001* adalah instrumen hukum internasional yang mengatur tentang tanggungjawab

negara, menentukan kapan perbuatan suatu negara dapat dipersalahkan menurut hukum internasional.

8. Endemi adalah kehadiran suatu wabah penyakit pada populasi dalam suatu wilayah geografis tertentu, seperti di satu negara, benua atau wilayah
9. Epidemiologi adalah ilmu tentang penyebaran penyakit menular pada manusia dan faktor yang dapat memengaruhi penyebarannya.
10. Hukum Institusi Internasional adalah cabang dari hukum internasional yang memusatkan pada masalah-masalah lembaga internasional saja
11. Hukum internasional adalah keseluruhan kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas-batas negara, antara negara dengan negara dan negara dengan subjek hukum lain bukan negara atau subjek hukum bukan negara satu sama lain.
12. Hukum internasional publik adalah keseluruhan kaidah dan asas hukum yang mengatur hubungan atau persoalan yang melintasi batas negara, yang bukan bersifat perdata.
13. Hukum nasional adalah sekumpulan hukum yang sebagian besar terdiri atas prinsip-prinsip dan peraturan-peraturan yang harus ditaati oleh masyarakat dalam suatu negara, dan oleh karena itu juga harus ditaati dalam hubungan-hubungan antara mereka satu dengan lainnya.
14. Hukum perdata internasional adalah keseluruhan kaidah dan asas hukum yang mengatur hubungan perdata yang melintasi batas negara, hukum yang mengatur hubungan hukum perdata antara subjek hukum yang masing-masing tunduk pada hukum perdata yang berbeda
15. *Human Security* memiliki arti bahwa setiap orang berhak mendapatkan kebebasan dari rasa takut terhadap ancaman kesehatan dan mendapat akses pelayanan kesehatan yang baik.
16. *International Coordination Group on Covid-19 (ICGC)* adalah suatu kelompok kerja sama antar-negara lintas kawasan yang bertujuan

memperkuat koordinasi internasional bagi penanganan pandemi Covid-19 serta mengelola dampak ekonomi sosial yang ditimbulkan.

17. *International Health Regulations (IHR)* adalah regulasi yang secara spesifik mengatur sebagian kecil jenis penyakit dengan mendorong adanya aktivitas epidemiologi, satu-satunya kewajiban bagi negara pihak ialah terkait kapasitas melaporkan penyakit tertentu dan menjaga kapabilitas kesehatan minimum pada pelabuhan dan batas-batas negara.
18. *International Sanitary Regulations (ISR)* dasar dari kerangka ISR adalah syarat bagi pemerintah negara pihak untuk melaporkan penyakit menular yang tersebar, informasi tersebut kemudian disampaikan kepada negara-negara anggota lainnya untuk menjadi dasar pengambilan tindakan-tindakan.
19. Karantina wilayah adalah pembatasan penduduk dalam suatu wilayah termasuk wilayah pintu masuk beserta isinya yang diduga terinfeksi penyakit dan/atau terkontaminasi sedemikian rupa untuk mencegah kemungkinan penyebaran penyakit atau kontaminasi.
20. Kompensasi adalah tanggung jawab negara berupa pembayaran kompensasi atas kerugian yang disebabkan oleh perbuatannya yang dikatakan salah menurut hukum internasional, sepanjang hal itu tidak menyangkut hal-hal yang sudah dilakukan melalui restitusi.
21. *Legal Capacity* adalah kapasitas hukum bahwa kapasitas yang diberikan hukum terdiri dari hak dan tanggungjawab terhadap hukum.
22. *Legal personality* adalah hal yang harus dimiliki oleh organisasi internasional agar organisasi internasional menjadi subjek hukum internasional. Pentingnya subjek hukum internasional ini ialah agar organisasi internasional dapat melakukan hak dan kewajiban selayaknya negara.
23. *Lockdown* adalah sebuah situasi dimana orang tidak diperbolehkan masuk atau meninggalkan sebuah kawasan secara bebas karena sedang dalam kondisi darurat.

24. Mutasi adalah:

- 1) proses karena adanya kesalahan saat memperbanyak diri;
- 2) virus anakan tidak sama dengan induk virus (*parental strain*);
- 3) virus bermutasi agar dapat beradaptasi dengan lingkungannya.

25. Organisasi internasional adalah organisasi yang didirikan melalui persetujuan dua atau lebih negara-negara.

26. Organisasi Kesehatan Dunia adalah salah satu badan PBB yang bertindak sebagai koordinator kesehatan umum internasional dan bermarkas di Jenewa, Swiss.

27. Pandemi adalah epidemi yang telah menyebar di beberapa negara atau benua yang mempengaruhi sejumlah besar orang. Pandemi tidak ada kaitannya dengan seberapa serius penyakit, tetapi lebih kepada pelabelan penyakit yang telah menyebar luas ke seluruh dunia.

28. *Panic buying* diartikan sebagai perilaku konsumen berupa pembelian produk dalam jumlah besar agar tidak mengalami kekurangan di masa depan

29. *Pre Existing Condition* merupakan kondisi saat seseorang memiliki riwayat atau masih mengidap penyakit tertentu

30. *Public Health Emergency of International Concern (PHEIC)* adalah kejadian luar biasa yang berisiko mengancam kesehatan masyarakat negara lain melalui penularan penyakit lintas batas negara dan membutuhkan tanggapan internasional yang terkoordinasi

31. *Public health measures* adalah penerapan langkah-langkah kesehatan masyarakat dan sosial untuk mengurangi penyebaran virus covid-19.

32. Restitusi adalah tindakan untuk mengembalikan keadaan seperti semula atau sebelum terjadinya pelanggaran sepanjang hal itu secara material tidak mustahil dilakukan atau sepanjang dianggap bukan suatu beban yang tidak proposional.

33. *Satisfaction* (pemenuhan) adalah bentuk tanggung jawab yang dilakukan jika restitusi atau kompensasi tidak berlangsung baik atau memuaskan, bentuk tanggung jawab ini dengan mengakui bahwa telah

melakukan pelanggaran, pernyataan menyesal ataupun permohonan maaf.

34. *Strain Virus* adalah varian virus yang menunjukkan sifat fisik yang baik dan jelas, maupun sama serta berbeda dengan virus aslinya.
35. *Strategic Advisory Group of Expert (SAGE) on Immunization* adalah suatu badan independen yang membantu WHO dari sudut kepakaran ilmiahnya.
36. Subjek Hukum adalah pemegang hak dan kewajiban menurut hukum. Pemegang hak dan kewajiban memiliki kemampuan untuk mengadakan hubungan-hubungan hukum dengan sesama pemegang hak dan kewajiban.
37. Tanggungjawab merupakan konsekuensi yang pasti dari personalitas organisasi serta pemilikan hak dan kewajiban internasional.
38. Tanggungjawab negara adalah kewajiban untuk melakukan perbaikan yang muncul dari akibat suatu negara telah gagal dalam mematuhi kewajiban hukum berdasarkan hukum internasional.
39. Tanggungjawab Organisasi Internasional adalah pelanggaran kewajiban internasional oleh Organisasi Internasional yang timbul dari ketentuan traktat atau asas/prinsip kebiasaan internasional.
40. Vaksinasi adalah proses di dalam tubuh sehingga seseorang menjadi kebal atau terlindungi dari suatu penyakit. Apabila suatu saat terpapar dengan penyakit tersebut maka orang tersebut tidak akan sakit atau hanya mengalami sakit ringan.
41. *Varian Virus* adalah virus baru hasil mutasi.
42. Wabah adalah istilah umum dalam menyebut kejadian tersebarnya penyakit pada daerah yang luas dan pada banyak orang, ataupun menyebut penyakit yang menyebar tersebut