

BAB I

PENDAHULUAN

A. Alasan Pemilihan Judul

Seperti yang telah kita ketahui bersama, bahwa Indonesia adalah negara kepulauan yang beriklim tropis, dan bukan suatu yang aneh jika pelbagai penyakit, baik yang tidak menular maupun yang menular serta virus pun dapat tumbuh dan berkembang di Indonesia.

Sampai sekarang pun dunia masih dihantui virus influenza yang disebut flu Burung (H5N1) dan flu Babi (H1N1). Selama ini hampir semua penyakit yang ada di Indonesia selalu diteliti, khususnya penyakit-penyakit yang menular, misalnya yang disebabkan oleh virus.

Kenyataan ini membuat negara adidaya Amerika Serikat, berkeinginan untuk meneliti semua jenis virus dan bakteri yang pernah mewabah di seluruh dunia. Oleh karena itulah, Amerika Serikat merasa perlu untuk mendirikan sebuah laboratorium penelitian untuk virus dan kuman di Indonesia. Maka, didirikanlah NAMRU-2 (*Naval Medical Research Unit 2*) secara resmi di Jakarta pada tahun 1970.

Namun pada kenyataannya, banyak pihak di Indonesia yang merasa keberadaan NAMRU-2 di Indonesia tidak menguntungkan bagi Indonesia, dan mereka meminta agar NAMRU-2 dihentikan dan dilarang beroperasi lagi di Indonesia. Tetapi, sepertinya Amerika Serikat tetap ingin mempertahankan keberadaan NAMRU-2 di Indonesia.

Penulis menganggap bahwa hal ini merupakan '*something strange*', karena Amerika Serikat tetap bersiketekuh mempertahankan keberadaan NAMRU-2 di Indonesia walaupun sudah mendapat kecaman dari pelbagai pihak di Indonesia dan pemerintah Indonesia sendiripun sudah melarang dan menutup secara resmi segala aktifitas dan keberadaan NAMRU-2 ini, dan hal tersebut menarik perhatian penulis untuk mengangkat permasalahan tersebut sebagai sebuah karya ilmiah. Untuk itu penulis mengambil judul: "KEPENTINGAN NASIONAL AMERIKA SERIKAT DALAM MEMPERTAHANKAN PROYEK NAMRU-2 DI INDONESIA".

B. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memberikan penjelasan mengenai kepentingan nasional Amerika Serikat dalam mempertahankan proyek NAMRU-2 di Indonesia.
2. Sebagai tugas akhir dalam upaya meraih gelar Sarjana dalam disiplin Ilmu Hubungan Internasional pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik di Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.

C. Latar Belakang Masalah

NAMRU-2 (Naval Medical Research Unit 2) merupakan unit kesehatan angkatan laut AS yang berada di Indonesia untuk mengadakan pelbagai penelitian mengenai penyakit menular. Dalam tata organisasi Angkatan Laut AS, NAMRU-2 ternyata di bawah komando Pusat Penelitian

Medis Kelautan AL AS (*US Naval Medical Research Center*, NMRC). Lembaga yang kini dinakhodai Kapten Richard L. Haberger Jr ini didesain untuk fokus mencari solusi atas permasalahan medis dalam perang, seperti pendarahan, luka otak traumatik, stres perang, dan penyakit infeksi.¹

Kedatangan NAMRU-2 di Indonesia berawal dari permintaan pemerintah Indonesia (Departemen Kesehatan RI) pada awal dekade 70-an, tepatnya pada tahun 1968. Kala itu unit kesehatan Angkatan Laut Amerika tersebut bekerja untuk mengatasi wabah pes di Boyolali dan untuk meneliti wabah penyakit Sampar di Jawa Tengah. Berkat rekomendasi NAMRU-2, wabah Sampar yang sempat merajalela berhasil dijinakkan.

Dua tahun kemudian, terjadi wabah Malaria di Papua, Indonesia kembali mengundang NAMRU-2. Tapi kali ini lembaga tersebut meminta adanya nota kesepahaman atau MoU (*Memorandum of Understanding*). Makanya ditandatangani MoU antara Menteri Kesehatan RI saat itu, GA Siwabessy dengan Duta Besar AS saat itu, Francis Galbraith.²

Kemudian, MoU itulah yang dijadikan landasan hukum bagi NAMRU-2 tetap berada di Indonesia, sekalipun tidak ada lagi lagi wabah penyakit menular ataupun Indonesia tidak lagi membutuhkan bantuannya. Sesuai nota kesepahaman yang ditandatangani, tenggat waktu operasional NAMRU-2 jatuh pada tahun 2005.

¹ *NAMRU-2 sosok sang misterius* (diakses pada tanggal 08 Desember 2009): dari situs <http://www.republika.co.id>

² Syukri Rahmatullah, *Mengenal Lebih Dekat dengan NAMRU-2* (diakses pada tanggal 08 Desember 2009): dari situs <http://news.okezone.com>

Kini NAMRU-2 dipertanyakan keberadaannya oleh pelbagai kalangan di Indonesia. Apalagi nota kesepahaman dengan pemerintah Indonesia sudah tidak berlaku sejak tahun 2005, sementara MoU terakhir kali diperpanjang pada Januari 2006 dengan masa perpanjangan satu tahun.

Sudah hampir 40 tahun lebih laboratorium NAMRU-2 ini beroperasi di Indonesia. Semula pemerintah Indonesia mempercayakan lembaga tersebut untuk mendeteksi secara cepat virus penyebab penyakit-penyakit menular dan cara mengatasinya. Namun, akhir-akhir ini pelbagai pihak mendesak agar pemerintah Indonesia menghentikan kerjasama dengan NAMRU-2 karena belum ada manfaat nyata dari penelitian ini dalam mengatasi masalah penyakit menular di Indonesia.

Indonesia sendiri sudah tidak merasakan manfaat dan keuntungan dari keberadaan NAMRU-2 ini. Apalagi keanehan operasi NAMRU-2, karena sejak tahun 2000 NAMRU-2 sudah tidak pernah melaporkan hasil penelitian mereka kepada pemerintah Indonesia. Oleh karena itulah, Indonesia menginginkan agar NAMRU-2 dilarang beroperasi lagi.

Walaupun kontrak kerjasama dengan negara kita telah habis, NAMRU-2 tetap melanjutkan operasionalnya dengan alasan menyisakan pekerjaan yang belum tuntas. Hingga pada akhirnya tercatat pada tanggal 16 Oktober 2009, melalui surat No. 919/Menkes/X/2009 tanggal 16 Oktober 2009, NAMRU-2 benar-benar dinyatakan sudah tidak beroperasi lagi.³

³ Nograhany Widhi K, *Sejarah NAMRU-2 Berakhir 16 Oktober 2009* (diakses pada tanggal 08 Desember 2009): dari situs <http://www.detiknews.com>

Tetapi, pemerintah Amerika Serikat tidak tinggal diam begitu saja. Sebelum proyek NAMRU-2 mereka ditutup secara resmi oleh pemerintah Indonesia, AS berusaha untuk tetap mempertahankan keberadaan lembaga riset tersebut dan berupaya untuk melanjutkan perundingan mengenai rancangan MoU baru dengan pemerintah Indonesia.

D. Pokok Permasalahan

Berdasarkan paparan tersebut di atas, maka penulis mengajukan pokok permasalahan sebagai berikut: mengapa Amerika Serikat tetap ingin mempertahankan proyek NAMRU-2 di Indonesia?

E. Kerangka Dasar Teoritik

Kerangka dasar teoritik sangatlah diperlukan dalam membahas suatu permasalahan untuk melakukan penelitian. Oleh karena itu, kerangka dasar teoritik merupakan jembatan yang menghubungkan antara pokok permasalahan dengan hipotesa, yakni menjawab pokok permasalahan kepada jawaban yang memadai dan ditemui suatu kebenaran yang dimaksud.

Menurut Jack C. Plano & Robert E. Riggs, teori merupakan suatu gagasan atau kerangka berpikir yang mengandung penjelasan, ramalan atau anjuran pada setiap bidang penelitian. Dalam ilmu pengetahuan empiris (termasuk ilmu politik empiris), teori mengacu pada kaitan yang logis pada perangkat preposisi yang memastikan adanya hubungan antara variabel-

variabel dengan maksud menjelaskan atau meramalkan kedua-duanya.⁴ Dalam penelitian ini menggunakan teori politik luar negeri dan konsep kepentingan nasional.

Teori Politik Luar Negeri Dan Konsep Kepentingan Nasional

Politik luar negeri merupakan sikap dan komitmen suatu negara terhadap lingkungan eksternal, strategi dasar untuk mencapai tujuan kepentingan nasional yang harus dicapai di luar batas wilayahnya dan itu diterapkan dalam sejumlah keputusan yang dalam kebijakan politik luar negeri suatu bangsa. Sehingga dalam menganalisis suatu permasalahan tentang politik luar negeri, kita memerlukan suatu teori yang dapat mempermudah pemahaman kita tentang permasalahan yang akan dibahas. Dan dalam penulisan ini penulis menggunakan pemikiran politik luar negeri menurut Jack C. Plano dan Roy Olton.

Politik luar negeri menurut Jack C. Plano dan Roy Olton adalah:

*“Foreign policy is a strategy or planned course or action developed by the decision makers of a state vis a vis other states or international entities, aimed at achieving specific goals defined in term of national interest.”*⁵

Jadi politik luar negeri adalah strategi atau tindakan terencana yang dikembangkan oleh pembuat keputusan, yang ditujukan kepada negara lain atau entitas internasional untuk mencapai tujuan tertentu sesuai dengan tujuan nasionalnya. Politik luar negeri meliputi proses dinamis dalam menetapkan

⁴ Jack C Plano, Robert E Riggs, Helenan S Robin, *Kamus Analisa Politik* (Jakarta: Rajawali, 1994), hal. 226.

⁵ Jack C. Plano dan Roy Olton, *International Relations Dictionary* (USA: Rinehart and Wingston, Inc., 1969), hal 128.

interpretasi yang relatif mantap terhadap kepentingan nasionalnya dalam menghadapi faktor-faktor situasional yang sering berubah di lingkungan internasional. Proses ini untuk mengembangkan tindakan-tindakan yang diikuti oleh usaha-usaha untuk mencapai pelaksanaan garis-garis kebijakan luar negerinya.⁶ Tujuan politik luar negeri adalah untuk mewujudkan tujuan, cita-cita nasional serta memenuhi kebutuhan utama suatu negara. Politik luar negeri merupakan langkah nyata mencapai, mempertahankan, dan melindungi kepentingan nasional negara tersebut.

Politik luar negeri merupakan satuan analisa yang saling terkait dengan hubungan internasional dan politik internasional dimana sulit untuk mengetahui batasan-batasan satu dengan yang lainnya. Bahkan banyak penulis tentang studi hubungan internasional menganggap bahwa studi politik luar negeri dan studi hubungan internasional adalah sinonim.⁷ Jadi politik luar negeri dapat digunakan atau terjadi apabila interaksi yang dilakukan dalam bentuk hubungan terhadap masyarakat internasional bertujuan untuk memenuhi kepentingan nasional.

Dan dalam politik luar negeri AS mempunyai dimensi-dimensi politik atau diplomatik, ekonomi, sosial, dan militer. Dengan demikian ia meliputi pelbagai kebijakan. Yang terpenting ialah diplomasi, kebijakan ekonomi, dalam hal ini keamanan. Pada hakikatnya kebijakan demikian itu dapat pula disebut *grand strategy* yang didasarkan kepada pengutamaan faktor-faktor kekuatan geopolitik dalam pelbagai konfigurasinya dan keamanan berperang.

⁶ *Ibid*, hal 127.

⁷ J.E. Dougherty dan R. L Pfaltzgraff Jr., (terj. M. Amien Rais), *Beberapa Teori Hubungan Internasional* (Fisipol UGM, 1983), hal. 25.

Menurut Hans J. Morgenthau, kepentingan nasional merupakan pilar utama untuk mendukung politik luar negeri dan politik internasional suatu negara. Kepentingan nasional suatu negara adalah mengejar kekuasaan, yaitu apa saja yang dapat membentuk dan mempertahankan pengendalian suatu negara atas negara lain. Kekuasaan tidak akan tercapai tanpa adanya kekuatan nasional dan politik suatu negara tidak lepas dari kepentingan nasional, karena tujuan politik luar negeri adalah mencari, mempertahankan, dan memperkuat kepentingan nasional.⁸

Kepentingan nasional adalah unsur penting dalam sebuah interaksi antar negara maupun kelompok transnasional dalam hubungan internasional. Ada dua karakteristik dalam sebuah interaksi di antara negara maupun kelompok yaitu, kerjasama dan konflik, dimana persamaan kepentingan bisa membawa pada kecenderungan terciptanya kerjasama, dan sebaliknya perbedaan kepentingan bisa membawa pada kecenderungan terjadinya konflik.

Konsep kepentingan nasional oleh Jack C. Plano dan Roy Olton diberi batasan sebagai berikut:

“Tujuan mendasar serta faktor paling menentukan yang memandu para pembuat keputusan (*Decision Making*) dalam merumuskan politik luar negeri. Kepentingan nasional merupakan konsepsi yang sangat umum dan merupakan unsur yang menjadi kebutuhan yang sangat vital bagi Negara untuk mencakup kelangsungan hidup bangsa dan Negara, kemerdekaan, kemandirian, keutuhan wilayah, keamanan militer dan kesejahteraan ekonomi”.⁹

Pengertian kepentingan nasional suatu negara bisa tergantung dari sumber daya alam yang tersedia untuk dapat memaksa atau meyakinkan

⁸ Tulus Warsito, *Teori-Teori Politik Luar Negeri, Relevansi dan Keterbatasannya* (Yogyakarta: Bigraf Publishing, 1998), hal 29.

⁹ Jack C. Plano dan Roy Olton, *Op.Cit.*, hal 128.

negara lain untuk bekerjasama dalam ruang lingkup, dimana semua negara memiliki kepentingan masing-masing. Konsep kepentingan nasional ini berkaitan dengan adanya cita-cita serta tujuan dari suatu negara, yang berusaha dicapai melalui hubungan serta kerjasama yang solid dan harmonis dengan negara lain.

Kepentingan nasional suatu negara bangsa timbul akibat terbatasnya sumber daya nasional, atau kekuatan nasional, sehingga negara bangsa yang bersangkutan merasa perlu untuk mencari pemenuhan kepentingan nasional keluar batas-batas negaranya.¹⁰

Politik luar negeri suatu negara berkaitan erat dengan kepentingan nasionalnya. Begitu pula dengan politik luar negeri AS terhadap Indonesia, ada kepentingan nasional yang mendasarinya. AS memang negara yang besar dan kuat dibandingkan dengan negara-negara lain, khususnya Indonesia. Namun, jika membahas tentang kekayaan sumber daya alamnya, AS masih kalah jauh dengan Indonesia. Oleh karena itulah, AS merasa perlu menjalin hubungan diplomatik dan kerjasama dengan Indonesia, walaupun tidak dapat dipungkiri Indonesia juga selalu meminta bantuan dari AS. Sebenarnya kita tahu bahwa ada kepentingan nasional AS di balik segala kerjasama dan bantuan yang diberikan oleh AS kepada Indonesia.

Salah satu bentuknya adalah dengan adanya proyek NAMRU-2 ini di Indonesia, walaupun pada awalnya pemerintah Indonesia yang meminta

¹⁰ H. J. Morgenthau, *Politik Antar Bangsa*, Buku Ketiga. (Jakarta: Yayasan Obor Indonesia, 1991), hal. 5.

keberadaan NAMRU-2 di Indonesia, namun pada akhirnya AS jugalah yang tetap ingin mempertahankan keberadaan proyek NAMRU-2 ini di Indonesia.

Amerika Serikat memang mempunyai kepentingan tersendiri dalam pendirian proyek NAMRU-2 di Indonesia. Hal ini terlihat dari keinginan AS untuk tetap mempertahankan keberadaan NAMRU-2 di Indonesia walaupun sudah ditentang dan akhirnya ditutup secara resmi oleh Indonesia.

F. Hipotesa

Sesuai dengan pokok permasalahan yang dilandasi pokok permasalahan di atas, maka dapat dikemukakan hipotesa sebagai berikut:

Bahwa pemerintah Amerika Serikat mempertahankan proyek NAMRU-2 di Indonesia dikarenakan ada beberapa kepentingan nasionalnya, yaitu:

- a. Kepentingan keamanan militer: NAMRU-2 dijadikan sebagai perantara dalam pembuatan senjata biologis dan adanya kemungkinan menjadikan NAMRU-2 sebagai jaringan intelejen AS.
- b. Kepentingan kesejahteraan ekonomi: NAMRU-2 dijadikan sebagai pusat penelitian virus untuk diubah menjadi vaksin. Dan nantinya vaksin tersebut dijual ke Negara lain dengan harga tinggi.

G. Teknik Pengumpulan Data

Agar penulisan skripsi ini menjadi terarah dan sesuai dengan kriteria keilmuan sehingga dapat dipertanggungjawabkan keobjektifannya, maka penulis menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian pustaka, yaitu penelitian terhadap bahan-bahan pustaka yang merupakan data sekunder.

2. Sumber Data

Penelitian ini adalah penelitian kepustakaan yang meneliti data sekunder, yaitu sumber-sumber yang terkait dengan bahan primer seperti beberapa literatur lain yang erat kaitannya dengan bahan primer.

3. Metode Pengumpulan Data

Mengumpulkan data merupakan pekerjaan yang paling penting dalam meneliti. Metode pengumpulan data dalam penyusunan skripsi ini dilaksanakan dengan metode literatur atau kepustakaan seperti majalah, koran, jurnal, dan artikel-artikel dari internet yang terkait dengan pokok pembahasan.

4. Teknik Analisa Data

Setelah data kualitatif yang diperlukan terkumpul, penulis mengadakan analisa terhadap data tersebut dengan menggunakan teknik analisa kualitatif, yakni analisis muatan.

H. Jangkauan Penelitian

Agar pembahasan dalam penelitian ini menjadi semakin terarah, maka penulis memberikan jangkauan atau ruang lingkup penelitian. Studi penelitian ini akan mengambil jangka waktu mulai tahun 2000-2009, dengan alasan bahwa pada tahun 2000 pihak Indonesia mengeluarkan surat untuk menghentikan kerjasama dan kegiatan NAMRU-2 dan dihidupkannya kembali kerjasama tersebut di tahun yang sama sampai pada tahun 2009. Hingga akhirnya pada tahun 2009 NAMRU-2 secara resmi ditutup oleh pemerintah Indonesia. Namun demikian, sejarah keberadaan NAMRU-2 juga akan dibahas selama berkaitan dengan dengan pokok permasalahan yang diangkat penulis.

I. Sistematika Penulisan

BAB I : Pendahuluan

Bab ini berisi dasar penelitian yang dilakukan oleh penulis, yaitu: alasan pemilihan judul, tujuan penelitian, latar belakang masalah, rumusan masalah, kerangka dasar teoritik, hipotesa dari penulisan ini, teknik pengumpulan data, jangkauan penelitian dalam membatasi masalah yang dituangkan di dalam skripsi ini, dan sistematika penulisan.

BAB II : Sejarah NAMRU-2 di Indonesia

Dalam bab ini akan dijabarkan sedikit sejarah dibentuknya *Naval Medical Research Center* (NMRC) sebagai pusat

penelitian penyakit-penyakit yang muncul di kalangan militer AS yang membawahi NAMRU-2, dan juga akan dijelaskan sedikit tentang pendirian NAMRU lainnya yang didirikan di negara lain. Di dalam bab ini juga akan dijelaskan bagaimana NAMRU-2 masuk ke Indonesia dan melakukan kerjasama dengan Indonesia, sekaligus penjelasan mengenai kiprah NAMRU-2 selama berada di Indonesia.

BAB III : Kegigihan Amerika Serikat dalam mempertahankan proyek NAMRU-2 di Indonesia dan alasan Indonesia mengakhiri kerjasama dengan NAMRU-2

Dalam bab ini akan dijelaskan tentang upaya kegigihan pemerintah AS dalam mempertahankan proyek NAMRU-2 mereka di Indonesia. Bab ini juga sekaligus menjelaskan tentang alasan pemerintah Indonesia mengakhiri kerjasama dengan NAMRU-2.

BAB IV: Kepentingan nasional Amerika Serikat dalam mempertahankan proyek NAMRU-2 di Indonesia

Dalam bab ini akan dijelaskan tentang alasan dan kepentingan AS untuk tetap mempertahankan NAMRU-2 di Indonesia, walaupun sudah dilarang beroperasi lagi di Indonesia. Dalam bab ini juga akan memberikan penilaian berdasarkan pada fakta-fakta yang berkembang yang kemudian terungkap, yang merupakan pembuktian atas hipotesa.

BAB V : Kesimpulan

Bab ini merupakan kesimpulan dari seluruh bab yang ada dalam penulisan ini.