

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Alasan Pemilihan Judul**

Kerjasama, perjanjian, penelitian yang melibatkan negara asing merupakan hal yang sangat wajar dalam hubungan internasional yang didasarkan pada prinsip makhluk sosial yang tidak dapat hidup sendiri dan membutuhkan bantuan orang lain. Adanya kerjasama dan kolaborasi dengan negara lain merupakan indikator akan adanya kekurangan dari salah satu pihak.

Tidak menutup kemungkinan pula bahwa kerjasama antara dua negara atau lebih juga memuat unsur-unsur lainnya seperti unsur politik, ekonomi, militer, maupun inteligensi yang jauh menyimpang dari tujuan awal dari suatu perjanjian dan kerjasama. Kerjasama dengan motif terselubung tersebut tidak hanya menimbulkan hubungan yang merugikan dan tidak stabil tapi juga mengancam kedaulatan suatu negara bahkan perekonomian dan militer negara yang akan menjadi "korban".

Berangkat dari latar belakang tersebut, penulis yang tertarik akan eksistensi Naval Medical Research Unit 2 (NAMRU-2) yang mengundang banyak pro dan kontra atas kerjasama pemerintah RI dan AS yang telah dimulai tahun 1970 sampai sekarang. Eksistensi NAMRU-2 di Indonesia memberikan banyak misteri di berbagai kalangan khususnya pemerintah Indonesia yang seakan-akan ditipu oleh lembaga riset Amerika Serikat tersebut. Ketegasan pemerintah Indonesia juga dipertanyakan.

dipertanyakan. Apakah pemerintah akan mempertahankan NAMRU-2 ataukah mendukung Departemen Kesehatan sebagai end-user yang dengan jelas tahu baik buruknya NAMRU-2 bagi Indonesia.

## **B. Tujuan Penulisan**

Penelitian mengenai keberadaan NAMRU-2 di Indonesia dan berbagai pro dan kontra, didalamnya bertujuan untuk mengeksplanasi mengapa pemerintah Indonesia masih mempertahankan NAMRU-2 yang kontradiktif dengan realita dimana NAMRU-2 jelas telah melanggar perjanjian 1970 dan kerjasama tersebut mengandung unsur intelegensi, penyalahgunaan spesimen dan ancaman pertahanan keamanan.

## **C. Latar Belakang Masalah**

Menurut Kamus Besar Webster (1974), Research (penelitian) adalah *diligent inquiry or examination in seeking facts or principles, an experimental investigation, to investigate*. Adapun pengertian lain mendefinisikan Research sebagai sebuah aktivitas manusia yang berdasarkan aplikasi intelektual dalam menginvestigasi masalah<sup>1</sup>. Tujuan utama dari penelitian atau research tersebut adalah untuk menemukan, menafsirkan dan mengembangkan suatu metode dan sistem untuk kemajuan pengetahuan manusia dalam hal dunia ilmiah. Kerjasama tersebut tidak hanya dilakukan oleh orang perorang, kelompok maupun lembaga penelitian sendiri,

---

<sup>1</sup> *Research*, diakses pada tanggal 5 November 2008; dikutip dari <http://en.wikipedia.org/wiki/Research>

Kejasama NAMRU-2 dengan Pemerintah Indonesia dimulai ketika pada tahun 1968, tepatnya pada tanggal 1 Agustus 1968, dalam hal ini Menteri Kesehatan di Taipei, Taiwan dengan status *Command*.

laboratorium ini ditutup dan baru didirikan kembali pada tahun 1955 yang bertokasi penyakit tropis khususnya kawasan Asia. Setahun kemudian, tahun 1947, tepatnya pada tahun 1946 NAMRU-2 didesain khusus untuk penyakit-

#### Pasifik

dipindah ke Guam, Vietnam untuk menginvestigasi masalah medis di kawasan Amerika Serikat untuk kawasan pasifik pada masa Perang Dunia II, NAMRU-2 Rockefeller di New York City. Pada tahun 1945, bersamaan dengan operasi militer unit dari NMRC milik Angkatan Laut Amerika, didirikan tahun 1944 di Institut juga pada penyakit-penyakit pandemik pada umumnya. NAMRU-2 merupakan sub penelitian ini tidak hanya bertokus pada penelitian penyakit-penyakit AL USA, tapi penyakit yang menjadi *issue* dikalangan Angkatan Laut USA. Pada saat ini, lembaga NAMRU yang ada di sejumlah benua yang bertokus pada penelitian penyakit-research Amerika untuk kawasan Asia dan merupakan salah satu dari beberapa unit Bethesda, Maryland, Amerika Serikat. NAMRU-2 adalah perwakilan lembaga Research Center bersama dengan departemen penelitian lainnya, yang berpusat di kesehatan Angkatan Laut Amerika Serikat, di bawah naungan Naval Medical Naval Medical Research Unit 2 (NAMRU-2) merupakan lembaga penelitian kerjasama penelitian ilmiah antar bangsa.

namun juga dalam bentuk penelitian bersama baik dengan aktor-aktor lokal maupun

RI, G.A Siwabessy kepada Duta besar AS di Jakarta, F.J Galbraith meminta NAMRU-2 untuk membantu mengatasi wabah Pes di Jawa tengah<sup>2</sup>. Dalam waktu singkat NAMRU-2 dapat mengatasi wabah tersebut.

Bermula dari Permintaan Menteri Kesehatan tahun 1968 tersebut, kedua negara selanjutnya sepakat untuk melakukan kerjasama penelitian kesehatan yang selanjutnya diwujudkan dalam MoU antar kedua negara, Amerika Serikat dan Indonesia, dalam perjanjian kerjasama “Agreement Between The Government of The United States of America and The Government of The Republic of Indonesia Concerning The Establishment of A United States Naval Medical Research Unit in Indonesia” pada tanggal 16 Januari tahun 1970 yang memuat 12 pasal. Tujuan dari kerjasama penelitian kesehatan pada saat itu adalah untuk menangani penyakit malaria yang menjadi wabah di beberapa wilayah Indonesia. Dari pihak Indonesia, Departemen Kesehatan bekerja sama dengan Badan Penelitian Kesehatan (Litbangkes) bertindak sebagai penanggung jawab; sedangkan *the responsible agency* dari pihak AS adalah NAMRU-2 yang bertempat Jakarta.

Selain Badan Litbangkes sebagai pihak pemerintah RI yang bekerjasama dengan NAMRU-2, Lembaga Biologi Møluker Eijkman (LBM Eijkman) juga bekerjasama dengan NAMRU-2 di bawah pembinaan Kementerian Negara Riset dan Teknologi (KNRT). Pada saat itu, NAMRU-2 bertindak sebagai detasemen untuk wilayah Asia Tenggara. Namun pada tahun 1979, NAMRU-2 yang berada di Taipei

---

<sup>2</sup> Dikutip dari dokumen jawaban tertulis Menteri Luar Negeri RI dalam rapat kerja dengan Komisi I DPR RI tentang program dan kegiatan NAMRU-2. Jakarta, 25 Juni 2008. hal. 1 (tidak dipublikasikan)

dipindahkan ke Manila, Philipina dan tahun 1991 NAMRU-2 berganti statusnya menjadi *Command* sedangkan yang di Manila berubah menjadi detasemen. Barulah tahun 1991, NAMRU-2 Manila ditutup dan personil NAMRU-2 Philipina beserta peralatannya dipindahkan ke Jakarta. Secara otomatis kegiatan NAMRU-2 tidak hanya dikawasan Indonesia tapi juga meliputi wilayah Asia Tenggara.

Seluruh kegiatan dan penelitian yang dilakukan NAMRU-2 selama di Indonesia ditanggung oleh pihak NAMRU-2, sedangkan untuk laboratorium dan gedung NAMRU-2 sendiri telah di berikan oleh pemerintah Indonesia yang juga satu gedung dengan Departemen Kesehatan di Jalan Percetakan Negara 23 dan 29 Jakarta tanpa membayar sewa. Selama tahun 70an sampai dengan akhir 90an, kegiatan NAMRU-2 diketahui hanya meneliti penyakit-penyakit tropis khususnya wabah yang ada di Indonesia.

Namun pada tahun 2000 muncul gejolak di pihak Indonesia untuk menghentikan kegiatan dan menutup laboratorium di Indonesia. Menteri Luar Negeri yang pada saat itu yaitu Dr. Alwi Shihab, tepatnya tanggal 28 Januari 2000, mengeluarkan surat terminasi untuk menghentikan dan menutup laboratorium yang tidak lagi menguntungkan untuk Indonesia dan juga NAMRU-2 telah melanggar prinsip saling menguntungkan berdasarkan perjanjian 1970<sup>3</sup>. NAMRU-2 dinilai tidak lagi mengedepankan kepentingan Indonesia untuk meneliti wabah penyakit-penyakit yang ada di wilayah nusantara melainkan fokus pada kepentingan AS. Beberapa

---

<sup>3</sup> Berdasarkan Surat terminasi Menteri Luar Negeri RI kepada kedutaan Amerika Serikat tanggal 28 Januari 2000 terkait dengan penghentian kerjasama NAMRU-2. (tidak dipublikasikan)

spesimen yang diambil di Indonesia dikirim ke beberapa laboratorium asing, khususnya yang berkolaborasi dengan NAMRU-2, tanpa disertai *Material Transfer Agreement* (MTA) dari Badan Litbangkes<sup>4</sup>.

Sebagai contoh pengiriman beberapa spesimen ke WHO dan Control Deseas Center (CDC) Atlanta tahun 2004-2006 dengan pengiriman virus Influenza A dan B, pengiriman virus Dengue pada sebelum tahun 2000 dan pengiriman virus Hepatitis E ke AFRIM Bangkok tahun 2005 yang semua pengiriman tersebut tanpa disertai MTA<sup>5</sup>. MTA merupakan perjanjian pengalihan bahan yang memperbolehkan pertukaran sample dan/atau spesimen antar negara maupun lembaga penelitian lainnya untuk kepentingan penelitian. Dengan adanya MTA tersebut, pihak pemilik spesimen, dalam hal ini pemerintah RI, memiliki jaminan hak-hak dan mempermudah pengawasan spesimen serta mengetahui perlakuan apa yang akan diberikan pada spesimen-spesimen tersebut.

Sementara itu, Pada artikel IV perjanjian 1970 disebutkan bahwa

*“...All United States citizen personnel assigned to NAMRU-2 in Indonesia or employed by it, and their dependents shall be accorded the same tax and duty exemption and other privileges and immunities as are accorded by the government of Indonesia to administrative and technical staff of the United States embassy in Indonesia. United States citizens participating in or observing NAMRU-2 research activities for temporary periods and who have been properly identified in advance of*

---

<sup>4</sup> Selama penelitiannya di Indonesia, NAMRU-2 mempunyai berbagai macam virus dan bakteri Indonesia sebagai contoh virus Dengue, Virus Influenza A, virus Influenza B, Enterovirus, malaria, bakteri Gonore, dll

<sup>5</sup> Dokumen jawaban tertulis Departemen Kesehatan RI atas pertanyaan tertulis Komisi I DPR RI dalam Rapat Kerja pada tanggal 25 Juni 2008. hal. 4 (tidak dipublikasikan)

<sup>6</sup> Dikutip dari dokumen resmi *Agreement Between The Government of The United States of America and The Government of Indonesia Concerning The Establishment of A United States Naval Medical Research Unit in Indonesia tahun 1970*. (tidak dipublikasikan)

Berdasarkan pada artikel tersebut dinyatakan bahwa seluruh kebabalan diplomatik harus diberikan Indonesia tidak hanya pada *Commanding Officer* dan *Executive Officer* (Ketua dan Wakil ketua NAMRU-2), tapi juga kebabalan diplomatik untuk staff administrasi dan teknisi Namru-2 beserta keluarganya. Artikel tersebut didasarkan menurut Konvensi Wina 1961 mengenai Hubungan Diplomatik yang menegaskan bahwa *administrative dan technical staff* mempunyai kedudukan hampir sama dengan diplomat dalam hal imunitas dan hak istimewa kecuali jaminan hukum tidak perdata di luar tugasnya. Imunitas dan hak istimewa tersebut meliputi gedung tempat tinggal, bebas keluar masuk barang luar negeri tanpa pemeriksaan dan juga bebas pajak. Dari sisi Indonesia hal tersebut sangat merugikan tidak hanya materi namun juga kehilangan kontrol atas arus orang dan barang. Sebagai contoh mengenai informasi staff NAMRU-2 yang timpang. Dalam data Direktorat Fasilitas Diplomatik Depu disebutkan bahwa staff NAMRU-2 berjumlah 34 orang berkewarganegaraan AS, sedangkan dalam homepage NAMRU-2 menyatakan hanya

*their arrival by the embassy of the United States to department of foreign affairs of the government of Indonesia shall be granted duty and tax-free entry for their baggage and personal effects...*<sup>67</sup>

21 orang saja. Informasi terakhir menyebutkan bahwa staff NAMRU-2 beranggotakan 21 orang<sup>7</sup>.

Bebasnya keluar masuk barang oleh personel NAMRU-2 juga menyulitkan posisi Indonesia memantau impor-ekspor barang-barang yang dibawa NAMRU-2 termasuk juga kemungkinan untuk mengirim spesimen-spesimen Indonesia ke luar negeri. Tercatat oleh Departemen Luar Negeri Indonesia bahwa jumlah impor barang untuk keperluan riset NAMRU-2 seperti obat-obatan, komputer, dan peralatan laboratorium sangat tinggi, sebanyak 134 kali. Begitu pula dengan jumlah impor barang-barang pindahan dari staff sebanyak 21 kali.

Kerjasama dilakukan berdasarkan pada prinsip mutualisme. Dalam konteks ini, Indonesia tidak hanya memperoleh bantuan penelitian sejumlah penyakit namun juga adanya transfer teknologi seharusnya, sedangkan keuntungan NAMRU-2 di Indonesia yaitu adanya kesempatan untuk meneliti penyakit-penyakit tropis sebagaimana yang menjadi tujuan lembaga penelitian tersebut. Namun prinsip mutualisme tidak didapatkan Indonesia bahkan untuk akses informasi atas penelitian spesimen tersebut. NAMRU-2 hanya memberikan kesempatan untuk mahasiswa dari beberapa perguruan tinggi yang berkolaborasi dengan NAMRU-2 dalam penelitian yaitu pemberian kesempatan magang dan penelitian bersama. Dalam hal publikasi juga tidak ada kesetaraan.

Dari tahun 1970, hampir 550 artikel yang pernah dibuat dan dipublikasikan, penulis dari Indonesia hanya berjumlah 170 orang atau berkisar 32 % dari artikel

---

<sup>7</sup> Dokumen jawaban tertulis Menteri Luar Negeri RI, *op.cit.*, hal. 3

yang dipublikasikan. Publikasi mengenai informasi kegiatan NAMRU-2 juga sangat terbatas dan hampir tidak dikenal masyarakat secara luas. Adapun muncul kecurigaan adanya spionase Angkatan Laut AS yang tergabung dalam NAMRU-2. Hal ini muncul karena kegiatan NAMRU-2 yang terkesan terselubung dan ditutupi terhadap akses informasi didalamnya.

Ada kekhawatiran akan *intellectual property right* atas vaksin-vaksin dari penelitian tersebut dan pengembangan senjata biologi. Diketahui, spesimen-spesimen yang disimpan NAMRU-2 dikirim ke sejumlah laboratorium kolaborasi termasuk ke WHO. Virus-virus yang dikirim oleh sejumlah *affected country*, umumnya negara berkembang termasuk juga Indonesia, melalui sistem GISN (Global Influenza Surveillance Network), secara tersembunyi dan tanpa sepengetahuan *affected countries* telah berada ditangan negara-negara maju dan kaya untuk pengembangan vaksin atas virus tersebut dan diperjual-belikan ke negara-negara miskin termasuk Indonesia. Hal ini yang dirisaukan dan harus diperhatikan Indonesia atas kepemilikan virus maupun spesimen tersebut agar tidak disalahgunakan pihak asing. Apalagi muncul dugaan bahwa virus-virus yang disimpan NAMRU-2 dibawa ke WHO dan sampai ke laboratorium Los Amos di New Mexico, Amerika Serikat yang merupakan laboratorium di bawah supervisi Kementerian Energi Amerika Serikat tempat dirancangnya bom atom untuk Hiroshima tahun 1945 dan tampaknya laboratorium tersebut merupakan tempat riset dan pembuatan senjata kimia di AS<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Supari, Siti Fadilah, *Saatnya Dunia Berubah: Tangan Tuhan di Balik Virus Flu Burung*, Jakarta, Sulaksana Watinsa Indonesia, hal. 17

NAMRU-2, selain bekerjasama dengan Litbangkes sebagai perwakilan Departemen Kesehatan dan Lembaga Eijkman yang mewakili Departemen Riset dan Teknologi, secara tidak langsung bekerjasama dengan beberapa institusi pendidikan dan Rumah Sakit lokal maupun daerah yang mencapai 40 rumah sakit. Institusi pendidikan tersebut merupakan Perguruan Tinggi Negeri Indonesia Diantaranya Universitas Indonesia, Universitas Brawijaya, Universitas Gajah Mada, Institut Pertanian Bogor, Institut Teknologi Bandung, Universitas Hasanudin Universitas Katolik Atmajaya, Universitas Airlangga, dan Universitas Udayana dengan fakultas yang terkait dengan penelitian tersebut seperti fakultas kedokteran dan pertanian.

Sikap pemerintah Indonesia sendiri kurang tegas memutuskan NAMRU-2 untuk dievaluasi, diberhentikan kegiatannya ataupun ditutup laboratoriumnya di Indonesia. Hal ini terbukti dengan dihidupkannya kembali kerjasama dengan NAMRU-2 sebagaimana yang tertulis dalam surat Departemen Luar Negeri Republik Indonesia pada bulan Maret 2000 yang menyatakan siap melakukan negosiasi dengan pihak NAMRU-2, yang pada saat itu dalam masa kepemimpinan Presiden Abdurrahman Wahid, untuk memperbarui perjanjian 1970. Layangan surat tersebut merupakan kelanjutan dari surat pertama Departemen Luar Negeri tertanggal 28 Januari 2000, dua bulan setelah surat pertama tersebut di layangkan. Hingga tahun 2001 pemerintah RI telah melakukan perundingan bilateral namun *deadlock*.

Pertemuan antara Presiden RI Susilo Bambang Yudhoyono dengan Presiden AS George W. Bush pada tahun 2006 dan ditandatanganinya *Joint Statement* yang menekankan pada kerjasama kesehatan dan ilmuwan antara AS dan RI untuk medis

memerangi penyakit menular melalui NAMRU-2, juga tidak membuahkan hasil yang signifikan hingga sekarang. Adapun 8 butir yang menjadi penolakan Indonesia atas *counter draft agreement* yang dilayangkan Pemerintah AS atas “renovasi” perjanjian 1970 sampai saat ini. Departemen Kesehatan sebagai *end-user* yang berhubungan langsung dengan NAMRU-2 secara tegas menolak dan mengajukan tuntutan untuk segera menutup laboratorium NAMRU-2 yang merugikan bahkan mengancam kedaulatan bangsa. Namun pemerintah sebagai *the last decision maker* tidak cukup tegas mengambil sikap apa yang ditempuh.

#### **D. Perumusan Masalah**

Pemerintah merupakan wakil dari suara rakyat untuk menentukan nasib bangsa, namun masalah NAMRU-2 sikap pemerintah cenderung tunduk pada bangsa asing, maka muncul pertanyaan:

“Mengapa pemerintah Indonesia masih mempertahankan keberadaan NAMRU-2 di Indonesia?”

#### **E. Kerangka Teoritis**

Untuk mendukung hipotesa serta penjelasan, penulis menggunakan Model Pembuatan Keputusan sebagai alat untuk mengeksplanasikan dan mendeskripsikan permasalahan. Dalam Model Pembuatan Keputusan yang dikemukakan Graham T. Allison terdapat tiga model pembuatan keputusan antara lain:

### Model I: Aktor Rasional

Dalam model ini, politik luar negeri dipandang sebagai akibat dari tindakan-tindakan aktor rasional, terutama suatu pemerintah yang monolit, yang dilakukan dengan sengaja untuk mencapai suatu tujuan.<sup>9</sup> Dalam pembuatan keputusan tersebut, pemerintah memiliki pilihan-pilihan dan beberapa alternative yang bisa diambil pemerintah berkaitan dengan kepentingan nasional dan tujuan dari suatu bangsa. Pengambilan keputusan tersebut juga didasari dengan untung-rugi yang akan dihadapi. Sehingga pada model I ini, pemerintah secara rasional dan dengan tujuan yang jelas.

### Model II: Proses Organisasi

Model ini menggambarkan politik luar negeri sebagai hasil kerja suatu organisasi besar yang berfungsi menurut pola perilaku.<sup>10</sup> Dalam pelaksanaan keputusan didasarkan pada prosedur kerja baku (*standart operating procedure*). Artinya, tiap pembuatan keputusan didasarkan pada keputusan-keputusan yang telah dibuat pada masa lalu seperti prosedur yang berlaku, peran dan tugas yang ditetapkan tiap-tiap birokrasi, dan mekanisme lainnya. Kejadian dan perilaku pada masa lalu bisa dijadikan contoh dan penerapan pada isu-isu kontemporer. Organisasi yang berperan disini lebih bersifat

---

<sup>9</sup> Mas' oed, Mochtar, *Ilmu Hubungan Internasional: Disiplin dan Metodologi*, Jakarta, LP3S, hal. 275

<sup>10</sup> *Ibid.*, hal. 277

konservatif, sehingga jika terdapat suatu masalah ataupun *issue*, mereka cenderung memakai cara-cara yang sudah ada dan jarang sekali melakukan suatu inovasi mekanisme yang baru. Adapun mereka melakukan perubahan-perubahan, namun dalam skala yang kecil.

Dalam model ini terdapat tiga proposisi yang digambarkan. Pertama, suatu pemerintahan terdiri atas beberapa organisasi yang terstruktur dan bersekutu. Kedua, keputusan pemerintah merupakan suatu hasil kerjasama organisasi berdasarkan mekanisme kerja baku yang telah ada. Ketiga, karena bekerja berdasarkan prosedur yang baku, maka perilaku pada saat ini akan sama dengan perilaku pada masa sebelumnya.<sup>11</sup>

#### Model III: Politik-Birokratis

Dalam model I digambarkan bahwa politik luar negeri merupakan hasil dari proses intelektual yang diambil oleh pemerintah sebagai aktor rasional. Namun pada model ini, politik luar negeri merupakan suatu hasil dari suatu interaksi, penyesuaian diri dan perpolitikan antar berbagai aktor dan organisasi.<sup>12</sup> Sehingga dalam pelaksanaannya terjadi permainan tawar menawar (*bargaining games*) yang menjadi titik penting pembuatan keputusan luar negeri dalam model ini. Penekanan pada proses politik disini juga diikuti dengan

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hal. 277-278

<sup>12</sup> *Ibid.*, hal. 278

tindakan rasional yang dimainkan oleh politik-birokratis seperti presiden, menteri, jenderal, anggota parlemen dan lain sebagainya. Karena pengambilan keputusan merupakan hasil dari proses sosial dan politik, maka pemerintahan yang berisikan berbagai "pemain" tersebut memiliki berbagai pandangan berbeda terhadap isu yang dilihatnya. Masing-masing pemain tersebut memiliki kepentingan yang berbeda, langkah dan cara-cara yang berbeda dan berbeda pula apa yang akan dipertaruhkan, sehingga akan nampak sekali bagaimana *bargaining games* berjalan.

Masalah NAMRU-2 di Indonesia merupakan suatu kondisi dimana pemerintah Indonesia sebagai pembuat keputusan dalam posisi dilematis. Disatu sisi NAMRU-2 yang berada langsung dibawah kekuasaan Amerika Serikat secara otomatis mempunyai *bargaining position* bagi Indonesia, sedangkan disisi lain pemerintah Indonesia yang terdiri dari beberapa "aktor negara" memberikan pandangannya masing-masing mengenai NAMRU-2 dilihat dari segi untung-rugi dari kerjasama tersebut.

Dari uraian beberapa model pembuatan keputusan, Pendekatan Model I Aktor Rasional dan Model III Politik-Birokratis dapat menjelaskan faktor-faktor apa yang mempengaruhi pemerintah Indonesia. Sebagai aktor rasional, pemerintah Indonesia memiliki alasan khusus dengan masih dipertahankannya NAMRU-2 ini. Indonesia bisa saja memutuskan langsung hubungan dengan NAMRU-2 dengan alasan yang kuat yaitu Indonesia tidak lagi membutuhkan NAMRU-2 karena status kerjasama

tersebut hanya meneliti bukan menanggulangi penyakit. Hal ini bisa diperkuat dengan keputusan pemerintah dalam rapat interdep pada tahun 2004, memutuskan bahwa NAMRU-2 boleh melakukan penelitiannya sampai 31 desember 2005. Artinya NAMRU-2 boleh melakukan kegiatan penelitiannya baik penelitian yang lama maupun penelitian baru sampai akhir tahun 2005. setelah tahun 2005 NAMRU-2 tidak diijinkan melakukan penelitian baik yang lama maupun baru. Namun kenyataannya sampai saat ini pemerintah masih memberikan kelonggaran pada lembaga riset asing tersebut. Selain itu, penelitian penyakit yang dikaji saat ini bukan lagi masalah yang signifikan di Indonesia.

Kaitannya dengan model pembuatan keputusan Model I tersebut, pemerintah dengan keputusannya sampai saat ini membiarkan operasionalisasi kegiatan NAMRU-2 telah dipikirkan secara matang untung dan ruginya, mengingat NAMRU-2 adalah milik Amerika Serikat yang secara otomatis akan berdampak pada beberapa aspek lainnya jika pemerintah Indonesia menutup maupun melanjutkan kerjasama dengan NAMRU-2. Dalam Model I ini, digambarkan pula bahwa pemerintah sebagai aktor monoli dalam mengambil keputusan. Hal ini bisa dibuktikan ketika Presiden Indonesia Susilo Bambang Yudhoyono ketika bertemu dengan Presiden AS George W. Bush di Bogor tahun 2006. Dalam pertemuan tersebut, Presiden RI secara sepihak memutuskan untuk melanjutkan kerjasama NAMRU-2 tanpa ada perundingan dengan jajaran Departemen RI yang terkait dengan perjanjian sekaligus pelaksanaan perjanjian tersebut. Sedangkan pada kenyataannya, jajaran Departemen tersebut telah memutuskan untuk menghentikan kerjasama dengan NAMRU-2. Persetujuan untuk

melanjutkan kerjasama NAMRU-2 dituangkan oleh kedua pemimpin negara dalam *Joint Statemen* tahun 2006 di Bogor. Adapun keuntungan dan kerugian untuk menghentikan dan mempertahankan NAMRU-2 dijelaskan dalam table berikut.

Kebijakan Dampak	Menghentikan NAMRU-2	Melanjutkan NAMRU-2
<b>Keuntungan</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Indonesia terhindar dari kemungkinan pencurian spesimen biologi dan spionase AS.</li> <li>2. NAMRU-2 digunakan sebagai alat politik.</li> <li>3. terhindar dari investigasi Konvensi Senjata Biologi (KSB).</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kegiatan penelitian dan investigasi Kejadian Luar Biasa (KLB) dapat cepat teratasi.</li> <li>2. bantuan penelitian dan pengembangan dunia kesehatan Indonesia.</li> </ol>
<b>Kerugian</b>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. terganggunya hubungan RI-AS.</li> <li>2. kemungkinan terhentinya bantuan-bantuan AS</li> <li>3. terganggunya kegiatan penelitian kesehatan.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. kemungkinan terjadi pencurian specimen dan Hak Kekayaan Intelektual (HKI).</li> <li>2. kemungkinan adanya spionase dari AL AS.</li> <li>3. Indonesia menjadi sasaran investigasi KSB yang mengancam kedaulatan RI.</li> <li>4. kemungkinan Indonesia tertular penyakit/virus dari negara lain melalui NAMRU-2.</li> <li>5. adanya potensial pengembangan senjata biologi dari specimen yang ada di Indonesia.</li> </ol>

Model pembuatan keputusan Politik-Birokratis juga menggambarkan keadaan yang terjadi dalam tubuh pemerintah Indonesia dalam menangani kasus NAMRU-2. Dalam pembuatan keputusan mengenai kerjasama NAMRU-2, sejumlah elemen

pemerintah dan instansi yang terkait dengan kerjasama tersebut bertemu untuk menentukan apakah masih mempertahankan atau menghentikan NAMRU-2. Sejumlah elemen tersebut membawa kepentingan dan argument masing-masing untuk menyelesaikan masalah NAMRU-2.

Dalam pembuatan keputusan tersebut terlihat adanya *bargaining games* didalamnya. Hal tersebut terlihat dengan adanya beberapa pihak yang mempertahankan dan menghentikan NAMRU-2. Seperti Departemen Kesehatan, Departemen Luar Negeri dan TNI dengan keputusan untuk menghentikan NAMRU-2. Sedangkan Kementrian Negara Riset dan Teknologi, staff NAMRU-2 dan beberapa universitas di Indonesia tetap mendukung eksistensi laboratorium asing tersebut. Adapun elemen pemerintah yang mengambil sikap "abu-abu" antara lain DPR RI dan Departemen Pertahanan RI. Selain dari dunia akademis dan elemen pemerintahan, Organisasi Masyarakat (Ormas) mempunyai pendapat untuk menghentikan NAMRU-2, seperti Ormas MER-C, AN-NASHR INSTITUTE, dan Forum Ulama Indonesia.

#### **F. Hipotesis**

Ada beberapa faktor, mengapa keberadaan NAMRU-2 masih mendapat pertimbangan dan cenderung dipertahankan keberadaannya NAMRU-2 oleh pemerintah Indonesia, antara lain:

Pertama, NAMRU-2 memberikan keuntungan pada lembaga pendidikan dan perguruan tinggi

Kedua, NAMRU-2 dianggap mampu memberi dukungan financial dalam sejumlah penelitian, fasilitas dan pelatihan ilmuan Indonesia, khususnya dalam bidang kesehatan.

Ketiga, NAMRU-2 dijadikan sebagai *bargaining position* untuk mencabut embargo militer yang diberlakukan pada Indonesia pada tahun 1999.

### **G. Jangkauan Penelitian**

Kerjasama US NAMRU-2 dengan pemerintah Indonesia telah terjalin selama puluhan tahun. Tepatnya pada tahun 1970 dengan adanya *agreement* antar kedua negara. Dalam penulisan ini akan difokuskan sejak dimulainya kerjasama tersebut yaitu pada tahun 2000 sejak dikeluarkannya surat untuk menghentikan kerjasama dan kegiatan NAMRU-2 dan dihidupkannya kembali kerjasama tersebut di tahun yang sama sampai saat ini, tahun 2008. Namun demikian, sejarah keberadaan NAMRU U.S.A dan lembaga riset yang sepayung dengan NAMRU-2 juga akan dibahas selama berkaitan dengan pokok permasalahan yang diangkat penulis. Lembaga-lembaga research dibawah Naval Medical Research Center (NMRC) tersebut merupakan informasi dan gambaran tambahan untuk pemahaman akan keberadaan NAMRU-2 khususnya.

### **H. Metodologi Penelitian**

Metode penulisan yang dipakai dalam penulisan ini adalah metode library research dengan menggunakan data sekunder yaitu informasi-informasi tertulis baik

dari buku, majalah, tabloid, Buletin, internet, dokumen, risalah rapat, dan catatan-catatan lainnya.

## **I. Sistematika Penulisan**

### **BAB I. PENDAHULUAN**

Bagian pendahuluan ini terdiri atas : Alasan Pemilihan Judul, Tujuan Penelitian, Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Kerangka Teoritis, Hipotesis, Jangkauan Penelitian, Metode Penelitian, Sistematika Penelitian, dan Kerangka Penulisan.

### **BAB II. SEJARAH NAMRU-2 di INDONESIA**

Dalam bab ini akan dijelaskan sedikit sejarah dibentuknya Naval Medical Research Center (NMRC) sebagai pusat penelitian penyakit-penyakit yang muncul di kalangan militer US. Disini juga dijelaskan bagaimana NAMRU-2 masuk ke Indonesia dan melakukan kerjasama dengan pemerintah Republik Indonesia.

### **BAB III. PRO KONTRA KEBERADAAN NAMRU-2**

Pada bab ini diceritakan beberapa kegiatan NAMRU-2 yang menyimpang dari perjanjian kerjasama yang ditanda tangani tahun 1970 yang mana kegiatan dan perbuatan NAMRU-2 tersebut

merugikan dan bahkan mengancam kedaulatan dan keamanan Indonesia. Diceritakan pula kritik dan dukungan atas NAMRU-2.

#### **BAB IV. ALASAN PEMERINTAH INDONESIA MEMPERTAHANKAN NAMRU-2**

Beberapa tindakan dan kebijakan pemerintah Indonesia yang masih mendukung keberadaan NAMRU-2 sekaligus alasan yang memperkuat tindakan pemerintah Indonesia atas eksistensi NAMRU-2 akan dibahas dalam bab ini.

#### **BAB V. KESIMPULAN**

Merupakan bagian terakhir dari seluruh pembahasan mengenai NAMRU-2 di Indonesia. Dalam bab ini juga nantinya dapat memberi intisari dari permasalahan dilematik pemerintah Indonesia atas NAMRU-2.