

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Microbial resources atau sumberdaya mikroba yang dimiliki oleh Indonesia sangat beraneka ragam meliputi bakteri maupun virus yang datang dari banyaknya penyakit yang ada di Indonesia sebagai negara tropis. Mikroba penyebab penyakit tersebut pada dasarnya merupakan benda asing yang tidak diinginkan oleh masyarakat Indonesia, tetapi di lain sisi menjadi benda mikroskopis berharga bagi penelitian dan ilmu pengetahuan. Latar belakang ini menyebabkan banyak peneliti asing tertarik untuk melakukan riset di Indonesia baik secara langsung datang dan menetap di Indonesia dalam jangka waktu tertentu, maupun tidak langsung dengan mendapatkan spesimen atau materi biologis tersebut melalui perpindahan (*transfer*) dari Indonesia ke tempatnya melakukan riset di negaranya. Hal tersebut mau tidak mau akan menimbulkan hak dan kewajiban di antara kedua belah pihak, yaitu antara penyedia sumberdaya mikroba (*provider*) dan penerimanya (*recipient*).

Banyak sampel atau materi biologis diperkirakan telah dibawa ke luar Indonesia dan diduga tidak hanya dipergunakan untuk kepentingan penelitian dan ilmu pengetahuan, tetapi juga untuk keuntungan komersial. Salah satunya adalah adanya pendaftaran paten oleh pihak asing yang menggunakan materi biologis asli Indonesia. Sebagai contoh dari hasil penelusuran paten di Database Paten Eropa, diperoleh data bahwa ada 41 paten Jepang di bidang farmasi,

kosmetika dan makanan yang menggunakan bahan dari Indonesia dan sebagian diduga berasal dari pengetahuan tradisional Indonesia.¹

United Nations Convention on Biological Diversity atau disebut juga sebagai Konvensi Keanekaragaman Hayati, telah ditandatangani oleh 157 wakil negara pada waktu naskah konvensi ini diresmikan pada Tahun 1992 di Rio de Janeiro, Brazil. Indonesia telah meratifikasi konvensi tersebut melalui Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1994 tentang Pengesahan *United Nations Convention on Biological Diversity*. Dengan demikian, Indonesia akan terikat dengan hal-hal yang diatur dalam konvensi termasuk mengenai *Micro-Organisms Sustainable Use and Access Regulation International Code of Conduct* (MOSSAIC) yang dibuat untuk mendukung implementasi dari konvensi tersebut. Dengan meratifikasi konvensi tersebut, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1994, Indonesia tidak akan kehilangan kedaulatan atas sumber daya alam keanekaragaman hayati yang dimilikinya karena konvensi ini tetap mengakui bahwa negara-negara, sesuai dengan Piagam Perserikatan Bangsa-Bangsa dan prinsip hukum Internasional, memiliki hak berdaulat untuk memanfaatkan sumber daya alam keanekaragaman hayati secara berkelanjutan sejalan dengan keadaan lingkungan serta sesuai dengan kebijakan pembangunan dan tanggung jawab masing-masing sehingga tidak merusak lingkungan.

Mengingat begitu banyaknya pihak asing yang berminat untuk meneliti mikroba asal Indonesia dan menginginkan agar materi biologis tersebut dikirimkan keluar dari Indonesia ke suatu tempat tertentu di negara lain untuk kepentingan komersial maupun non-komersial, maka mekanisme di dalam

¹ M. Ahkam Subroto, Suprapedi. 2001. *Aspek-Aspek Hak Kekayaan Intelektual dalam Penyusunan Perjanjian Penelitian dengan Pihak Asing dalam Bidang Biologi*. Jakarta: LIPI, hlm. 1.

MOSSAIC sebenarnya sangat membantu Indonesia untuk membuat perjanjian terlebih dahulu yang dikenal sebagai *Material Transfer Agreement* (MTA) mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan pemanfaatan mikroba tersebut. Tetapi yang terjadi adalah seringkali Indonesia sebagai negara dunia ketiga tidak memiliki posisi tawar yang baik dengan para peneliti yang mayoritas berasal dari negara maju, kendati prinsip-prinsip bioetika internasional mengenai pemanfaatan mikroba telah menyebutkan tentang kesetaraan, keadilan, dan tidak merugikan salah satu pihak.

Contoh kasus yang terjadi dimana Indonesia merasa dirugikan oleh pihak asing adalah atas pemanfaatan virus flu burung (H5N1) asal Indonesia oleh *World Health Organization* (WHO) melalui mekanisme *Global Influenza Surveillance Network* (GISN). Dua hal prinsip yang menjadi titik konflik antara Indonesia dengan WHO adalah:²

1. WHO tetap teguh berpendapat bahwa Indonesia harus menyerahkan virus tanpa syarat apapun sebagaimana mekanisme baku yang ada dalam GISN.
2. Indonesia tidak bersedia mengirimkan virus H5N1 ke WHO tanpa disertai MTA, dan tidak setuju jika virus tersebut dipindahtangankan ke pihak lain (misalnya industri farmasi produsen vaksin) dengan maksud komersialisasi serta mematenkan hasil dari pemanfaatan virus tersebut.

Flu burung merupakan penyakit yang disebabkan oleh virus influenza tipe A, dan *strain* yang paling virulen atau ganas adalah dari sub tipe A H5N1. Virus ini dapat bertahan hidup di air sampai empat hari pada suhu 22°C dan lebih dari 30 hari pada suhu 0°C. Virus akan mati pada pemanasan 60°C selama 30 menit atau 56°C selama 3 jam, dengan deterjen, desinfektan misalnya formalin, serta cairan yang mengandung iodine. Flu burung menular dari unggas ke unggas, dan dari unggas ke manusia. Penyakit ini dapat menular melalui udara yang tercemar

² Siti Fadilah Supari. 2008. *Saatnya Dunia Berubah*. Jakarta: Sulaksana Watinsa Indonesia, Hlm. 42.

virus H5N1 yang berasal dari kotoran maupun sekreta unggas yang menderita flu burung. Sampai saat ini belum ada laporan penularan flu burung dari manusia ke manusia.³

Lebih jauh lagi, Mantan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Periode 2004-2009, Siti Fadilah Supari, setelah merasa dirugikan WHO atas pemanfaatan materi biologis H5N1, berpendapat bahwa kapitalisme telah membodohi negara-negara terbelakang, salah satunya dengan cara mengeksploitasi kekayaan alam negara yang sedang berkembang.⁴ Kapitalisme dapat diartikan sebagai suatu konsep yang menyatakan bahwa modal (*capital*) adalah inti dari suatu proses produksi dan telah menjadi determinan yang mendominasi kehidupan masyarakat moderen (setelah tidak diakui lagi hak istimewa terhadap suatu kepentingan masyarakat luas) dengan fakta yang bisa ditemukan sejak revolusi liberalisme dan borjuisme di abad 18 dan 19.⁵ Dengan demikian, tidak seharusnya kepentingan suatu kelompok (dalam hal ini WHO beserta negara maju dan industri raksasa yang menyokongnya) sebagai pemilik modal dan teknologi mutakhir menjadi berhak untuk mengambil keuntungan sebanyak-banyaknya tanpa mempertimbangkan tanggung jawab sosial terhadap kelompok masyarakat lain yang lebih luas (dalam hal ini yaitu negara berkembang termasuk Indonesia).

Indonesia masih belum optimal mendapatkan keadilan dalam pemanfaatan sumber daya mikrobanya yang berupa materi biologis virus H5N1 oleh WHO melalui mekanisme GISA, ditambah lagi dengan belum terdapatnya peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1994 sehingga

³ Departemen Kesehatan Republik Indonesia. *Flu Burung*. Balai Penelitian dan Pengembangan Kesehatan. Hlm. 1-3.

⁴ Siti Fadilah Supari. 2008. *Op. Cit* Hlm. 117.

⁵ Archibugi F. 1999. *Between Neo-Capitalism and Post-Capitalism: The Current Tasks of a Political Left*. Roma: Planning Studies Centre. Hlm. 1.

Indonesia belum memiliki petunjuk teknis dari hukum nasional untuk standardisasi pelaksanaan perjanjian mengenai perpindahan materi biologis ke luar negeri untuk kepentingan komersial. Sementara ini Indonesia baru memiliki Pedoman Pengiriman Spesimen untuk Keperluan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan yang tertuang dalam Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 732 tahun 2008, tetapi masih belum cukup untuk mengakomodir kepentingan pengiriman spesimen materi biologis virus H5N1 dari Indonesia ke pihak lain untuk keperluan ekonomis, sebagaimana yang sering menjadi motif negara kapitalis.

Dari latar belakang masalah tersebut di atas maka penulis tertarik untuk meneliti pelanggaran terhadap *United Nations Convention on Biological Diversity* dalam mekanisme *Global Influenza Surveillance Network World Health Organization* di Indonesia.

B. Perumusan Masalah

Dari latar belakang masalah tersebut maka dirumuskan permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimanakah otoritas organisasi internasional (WHO) sebagai pihak yang meminta perpindahan materi biologis virus H5N1 dari Indonesia dalam mekanisme *Global Influenza Surveillance Network*?
2. Bagaimanakah bentuk-bentuk pelanggaran mekanisme perpindahan materi biologis virus H5N1 sebagaimana diatur dalam *Global Influenza Surveillance Network* apabila dihubungkan dengan *United Nations Convention on Biological Diversity*?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut diatas maka didapatkan beberapa tujuan dari penelitian sebagai berikut:

1. Untuk mendapatkan gambaran mengenai otoritas WHO dalam mekanisme *Global Influenza Surveillance Network*.
2. Untuk mendapatkan gambaran mengenai bentuk-bentuk pelanggaran mekanisme perpindahan materi biologis virus H5N1 sebagaimana diatur dalam *Global Influenza Surveillance Network* apabila dihubungkan dengan *United Nations Convention on Biological Diversity*.

D. Manfaat Penelitian

Beberapa manfaat yang dapat diambil dari penelitian mengenai pelanggaran terhadap *United Nations Convention on Biological Diversity* dalam mekanisme *Global Influenza Surveillance Network World Health Organization* di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Teoretik, yaitu untuk pengembangan ilmu hukum khususnya hukum kesehatan yang berkaitan dengan hukum internasional dan bioetika penelitian.
2. Praktis, yaitu untuk masyarakat agar semakin mengetahui bahwa hak masyarakat yang diatur oleh undang-undang nasional mengenai wajib simpan rahasia kedokteran dan penggunaan sampel biologis yang diambil dari dirinya akan tetap dilindungi meskipun dalam konteks hubungan luar negeri, dan untuk pemerintah agar mendapatkan gambaran mengenai analisis yuridis terhadap sikap Indonesia

menolak mengirimkan kembali sampel virus H5N1 dari Indonesia ke WHO melalui mekanisme GISN. Sementara itu, penelitian ini juga memberikan manfaat langsung bagi penulis sehingga bisa memenuhi syarat untuk mendapatkan predikat magister hukum kesehatan, serta manfaat lanjutan berikutnya bagi penulis untuk bisa melanjutkan pendidikan ke strata yang lebih tinggi sehingga kapasitas keilmuan peneliti semakin baik untuk kelak digunakan kembali memberikan manfaat kepada masyarakat dan negara.

E. Metode Penelitian

Penelitian yang dilakukan adalah dengan menggunakan metode penelitian sebagai berikut:

1. Spesifikasi Penelitian

Proses penyusunan tesis ini menggunakan spesifikasi penelitian deskriptif analitis, yaitu membuat deskripsi atau gambaran secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta, sifat dan hubungan antar fenomena atau gejala yang diteliti sekaligus melakukan analisis mencari sebab akibat dari suatu hal dan menguraikannya secara konsisten, sistematis dan logis.⁶

Analisis yang dilakukan yaitu meliputi hubungan antara mekanisme *Global Influenza Surveillance Network World Health Organization* dengan *United Nations Convention on Biological Diversity*.

2. Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, yaitu suatu cara meneliti dalam penelitian hukum yang dilakukan terhadap bahan pustaka

⁶ Moh. Nazir, 1985. *Metode penelitian*. Jakarta: Ghalla Indonesia, Hlm. 63, 72, 405-407.

atau data sekunder dengan menggunakan metode berpikir deduktif serta kriteria kebenaran koheren.

Berpikir deduktif adalah cara berpikir dalam mengemukakan kesimpulan yang bersifat khusus dengan cara menarik dari sesuatu yang sifatnya umum dan sudah dibuktikan kebenarannya.⁷

Kebenaran koheren (*the coherence theory of truth*) adalah suatu pengetahuan, teori, pernyataan, proposisi, atau hipotesis lainnya dimana dianggap benar jika meneguhkan dan konsisten dengan proposisi sebelumnya.⁸

3. Jenis Data

Jenis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang diperoleh peneliti dari penelitian kepustakaan dan dokumentasi hasil penelitian dan pengolahan orang lain yang telah tersedia dalam bentuk buku atau dokumentasi di perpustakaan umum maupun pribadi.⁹

Penelitian hukum mengenal bahwa data sekunder dapat meliputi bahan hukum primer, sekunder, maupun tersier.¹⁰

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdapat dalam suatu aturan hukum atau teks otoritatif seperti perundang-undangan, putusan hakim, traktat, kontrak, keputusan tata usaha negara. Bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah *United Nations Convention on Biological Diversity* dan peraturan perundang-undangan nasional yang terkait.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang diperoleh dari buku teks, jurnal, pendapat para tokoh-tokoh berkompeten, kasus-kasus hukum, serta seminar dan simposium yang dilakukan para pakar hukum. Bahan hukum

⁷ Sedarmayanti, Syarifudin Hidayat, 2002. *Metodologi penelitian*. Bandung: Mandar Maju, Hlm. 23.

⁸ Bambang S. 1998. *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada. Hlm. 16.

⁹ Hilman Hadikusuma, 1995. *Metode pembuatan kertas kerja atau skripsi ilmu hukum*. Bandung: Mandar Maju, Hlm. 65.

¹⁰ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, 2001. *Penelitian hukum normatif (suatu tinjauan singkat)*. Jakarta: Rajawali Pers, Hlm. 13.

sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara untuk mengetahui pendapat tokoh yang kompeten, dalam hal ini narasumber yang ditemui secara langsung yaitu DR. Dr. Hj. Alma Lucyati, M.Kes., M.Si., M.H.Kes. selaku Kepala Dinas Propinsi Jawa Barat. Sementara pandangan dari mantan Menteri Kesehatan Republik Indonesia periode 2004-2009 yaitu DR. Dr. Siti Fadilah Supari, Sp.JP (K). didapatkan dari pernyataan-pernyataan Beliau yang telah terdokumentasikan dalam buku-buku yang telah diterbitkan dan bisa Penulis dapatkan.

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan bermakna terhadap bahan hukum primer maupun sekunder, seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.

4. Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan wawancara dengan narasumber yang kompeten.

5. Analisis Data dan Penyajian Data

Metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah kualitatif normatif. Metode ini dipilih karena penelitian ini tidak menggunakan konsep-konsep yang diukur atau dinyatakan dalam angka maupun rumusan statistik. Uraian data disajikan dalam bentuk kalimat yang konsisten, logis, efektif dan sistematis sehingga memudahkan untuk interpretasi data dan konstruksi data serta pemahaman akan analisis yang dihasilkan, yaitu mencari sebab akibat dari suatu masalah dan menguraikannya sesuai dengan perumusan masalah yang menjadi fokus dalam penelitian ini, yaitu mengenai hubungan antara *Global Influenza Surveillance Network World Health Organization* dengan *United Nations Convention on Biological Diversity*.

F. Sistematika Penulisan

Penulisan yang dibuat dalam tesis ini akan disusun dengan sistematika tertentu dimulai dari Bab I sampai dengan Bab IV.

Permulaan tesis, yaitu pada Bab I, akan dimulai dengan pendahuluan yang menggambarkan secara umum materi yang akan dibahas, meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II yang berupa tinjauan pustaka lebih mendalam mengenai variabel penelitian akan menguraikan berbagai hal yang berhubungan dengan *Global Influenza Surveillance Network* yang dilakukan dibawah koordinasi *World Health Organization*, serta *United Nations Convention on Biological Diversity*. Selain itu akan dijelaskan mengenai prinsip-prinsip bioetika yang juga sedikit banyak cukup relevan dengan pengaturan dalam UNCBD, kemudian lembaga internasional beserta perjanjian internasional turut pula dibahas berikut kedudukan hukum nasional yang boleh dipakai oleh suatu negara sebagai subyek hukum internasional dalam hubungan internasional.

Bab III merupakan pembahasan dan analisis mengenai hubungan yang terjadi antar variabel sehingga dapat ditarik benang merah mengenai sejauh mana otoritas WHO dalam mekanisme GISN, serta apa saja bentuk-bentuk pelanggaran UNCBD yang terjadi dalam pelaksanaan mekanisme tersebut. Penjelasan yang diberikan adalah teoretik kualitatif.

Penutup tesis, yaitu pada Bab IV, akan memuat beberapa kesimpulan dan saran yang didapatkan setelah melalui proses analisis pada bab sebelumnya.