

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Kemunculan Covid-19 pada akhir tahun 2019, memberikan pengaruh yang signifikan terhadap dinamika sistem internasional. Hal ini dapat dilihat berdasarkan data dari World Health Organization (WHO), per 25 Februari 2023 telah tercatat sebanyak 6.850.594 orang di seluruh dunia meninggal akibat terinfeksi Covid-19.¹ Selain itu, kerugian akibat virus ini juga melumpuhkan hampir 90% aktivitas sektor industri di dunia, khususnya bagi industri perhotelan dan penerbangan.² Penurunan aktivitas sektor industri global tentunya merupakan dampak dari kebijakan kebijakan *lockdown* dan *social distancing* yang diterapkan selama masa pandemi. Besarnya pengaruh yang ditimbulkan akibat Covid-19 menyebabkan virus ini menjadi salah satu isu keamanan global yang harus ditangani secara kolektif.

Kerugian besar yang telah ditimbulkan oleh Covid-19 menyebabkan negara-negara menyalahkan dan menuntut Tiongkok untuk bertanggung jawab atas kejadian ini. Hal tersebut disebabkan oleh penemuan kasus Covid-19 pertama kali di Wuhan, Tiongkok.³ Covid-19 juga meningkatkan sentimen anti-Cina di seluruh dunia. Ditemukan meningkat secara tajam sebanyak 68,4% melalui Twitter dalam skala

¹ World Health Organization, "WHO Coronavirus (Covid-19) Dashboard," World Health Organization *Overview*, Diakses pada 25 Februari 2023, <https://covid19.who.int/>

² Jan Jakub S et.al, "The Impact and Role of Covid-19 Uncertainty: A Global Industry Analysis," *Internasional Review of Financial Analysis* 80, (2020): 2

³ Yen Chin Liu, Rei-Lin Kuo, dan Shin-Ru Shih, "Covid-19: The First Documented Coronavirus Pandemic in History," *Biomedical Journal* 43, No. 4 (2020): 328

internasional.⁴ Dalam menghadapi tuduhan tersebut, maka pendekatan *soft power* merupakan strategi yang tepat untuk mengubah citra Tiongkok.

Diplomasi merupakan salah satu instrumen *soft power* yang sering Tiongkok gunakan untuk mengubah persepsi negatif dari negara lain. Diplomasi dipandang memiliki karakter kerja sama yang dapat menumbuhkan perdamaian. Adapun salah satu jenis diplomasi yang memiliki dampak signifikan dalam meningkatkan citra Tiongkok yaitu, diplomasi kesehatan. Sejak tahun 1949, kesehatan telah menjadi alat untuk mempromosikan hubungan luar negeri Tiongkok.⁵ Diplomasi kesehatan juga ditujukan untuk mengklaim Tiongkok sebagai pemimpin global yang kuat.⁶ Melalui diplomasi kesehatan ini Tiongkok secara konsisten menjadi donor tetap bagi WHO dan mitra kesehatan bagi negara-negara di Afrika. Tiongkok telah berpartisipasi dalam tata kelola kesehatan global dengan memanfaatkan keunggulannya di bidang pengobatan medis. Tiongkok telah mendorong diplomasi kesehatan yang komprehensif seperti menginisiasi kerja sama kesehatan multilateral dan bilateral, diskusi formal terkait kesehatan, investasi teknologi atau fasilitas untuk kesehatan, dan pemberian bantuan kesehatan.

Salah satu fokus Tiongkok dalam diplomasi kesehatan adalah memberantas penyakit menular. Diplomasi kesehatan Tiongkok telah berkontribusi dalam memerangi berbagai krisis kesehatan masyarakat di

⁴ Thu T Nguyen et.al, "Exploring U.S. Shift in Anti-Asian Sentiment with the Emergence of Covid-19," *Internasional Journal of Environmental Research and Public Health* 17, No. 19 (2020): 4

⁵ Xu Jing, Liu Peilong, dan Guo yan, "Health Diplomacy in China," *Global Health Governance* 4, No.2 (2011)

⁶ Yanzhong Huang, "The Covid-19 Pandemic and China's Global Health Leadership," *Council Special Report* No. 92 (2022)

dunia seperti penyakit malaria, HIV/AIDS, TBC, dan influenza.⁷ Selain itu, Tiongkok merupakan salah satu negara yang mengambil peran aktif selama pandemi Covid-19 melalui diplomasi kesehatan. Diplomasi kesehatan yang dilakukan Tiongkok selama pandemi berupa pemberian bantuan medis seperti vaksin, masker, tenaga medis, alat tes kepada negara tujuan dan juga bantuan dana kesehatan kepada WHO sebesar US\$30 juta.⁸ Bantuan kesehatan Tiongkok tersebut telah diterima oleh 150 negara yang mencakup hampir seluruh kawasan seperti Asia Selatan, Afrika, Asia Tenggara, Amerika Latin, Timur Tengah, Eropa.⁹

Tiongkok cenderung menargetkan negara berkembang sebagai sasaran dari diplomasi kesehatannya. Bhutan merupakan salah satu negara kecil di Asia Selatan yang menjadi sasaran diplomasi kesehatan Tiongkok selama pandemi Covid-19. Secara geografis, posisi Bhutan terletak di antara dua kekuatan besar Asia yaitu Tiongkok dan India.¹⁰ Meskipun berdekatan, Bhutan tidak memiliki hubungan diplomatik yang formal dengan Tiongkok. Hal ini disebabkan oleh sengketa perbatasan yang telah berlangsung semenjak tahun 1930.¹¹

Konflik perbatasan telah mempengaruhi hubungan pasang surut antara Tiongkok dan Bhutan. Hingga saat ini, kedua belah pihak masih

⁷ Xu Jing, Liu Peilong, dan Guo yan, 2011.

⁸ Md. Farid Hossain, "Coronavirus (COVID-19) Pandemic: Pros and Cons of China's Soft Power Projection," *Asian Politics and Policy* 13, No. 14 (2021)

⁹ China International Development Cooperation Agency, "China's Foreign Aid and International Development Cooperation in a COVID-19 Pandemic World," CIDCA News, Diakses pada 26 Mei 2023, http://en.cidca.gov.cn/2022-06/14/c_770501.htm

¹⁰ Royal Society for Protection of Nature Bhutan, "Geography of Bhutan," Royal Society for Protection of Nature Bhutan, Diakses pada 21 Mei 2023, <https://www.rspnbhutan.org/geography-of-bhutan-2/>

¹¹ Mathou Thierry, "Bhutan-China Relations: Towards a New Step in Himalayan Politics," dalam *The Spider and Piglet: Proceedings of the First International Seminar on Bhutan Studies*, ed. Sonam Kinga dan Karma Ura (Bhutan: Centre for Bhutan Studies, 2004)

belum menemukan jalan yang tepat untuk mengakhiri permasalahan tersebut. Jika ditinjau melalui peta, wilayah perbatasan Bhutan merupakan posisi yang strategis. Doklam merupakan perbatasan Bhutan yang dapat menjadi pintu gerbang ke seluruh wilayah Asia Selatan.¹² Hal ini tentunya dapat mempermudah Tiongkok dalam mendistribusikan barangnya sekaligus mendekati negara-negara di Asia Selatan.

Hubungan antara Tiongkok dan Bhutan penuh dengan ketidakpastian. Hal ini dapat dilihat dari beberapa dinamika yang terjadi. Pada tahun 1960, Raja Bhutan menyebutkan bahwa hubungan Bhutan dan Tiongkok adalah ramah dan damai. Raja juga menyatakan bahwa Bhutan tidak ingin menjadi musuh Tiongkok.¹³ Sedangkan di sisi lain, penjaga perbatasan Tiongkok dilaporkan berpatroli di sepanjang perbatasan dan melakukan beberapa serangan kecil ke Bhutan. Kemudian pada tahun yang sama, Bhutan mengeluarkan kebijakan untuk mengembargo Tibet yang merupakan daerah otonomi Tiongkok yang ditujukan untuk menutup perbatasan.¹⁴

Kemudian pada tahun 1971-2015, hubungan Bhutan dan Tiongkok mulai mengarah pada normalisasi. Pemerintah kedua negara mulai sering melakukan dialog dan pertemuan yang membahas wacana perdamaian. Dalam rentang waktu tersebut adapun kesepakatan yang telah dicapai pada tanggal 8 Desember 1998, kedua belah pihak juga telah menandatangani perjanjian perdamaian yang dinamai *Agreement on Maintenance of Peace*

¹² Saikiran Kannan, "China Sees Bhutan as the Final Piece in this South Asian Conquest," *India Today News*, Diakses pada 31 Mei 2023, <https://www.indiatoday.in/world/story/china-sees-bhutan-as-the-final-piece-in-its-south-asian-conquests-1878343-2021-11-18> g

¹³ Mathou Thierry, 2004.

¹⁴ Mathou Thierry, 2004.

and Tranquility in Bhutan-China Border Areas. Kemudian pada tahun 2015-2017, hubungan Tiongkok dan Bhutan kembali memanas. Tiongkok ditemukan telah membangun sebuah desa di Gyalaphug, Bhutan. Selain itu, Tiongkok juga mencoba meningkatkan infrastruktur militer di perbatasan Bhutan.

Akan tetapi, pada 8 Juli 2021 dan 21 April 2022 Tiongkok ditemukan melaksanakan kerja sama kesehatan dengan Bhutan dalam mengatasi pandemi Covid-19.¹⁵ Konflik wilayah tidak menyurutkan Tiongkok untuk menjadikan Bhutan sebagai sasaran diplomasi kesehatannya. Peresmian diplomasi kesehatan Tiongkok di Bhutan dapat menjadi wajah baru dalam hubungan antara kedua belah pihak. Meskipun India sebagai negara terdekat Bhutan menjadi pemasok kebutuhan medis utama, Bhutan tetap menerima bantuan kesehatan yang diberikan Tiongkok.

Keterbukaan Bhutan terhadap diplomasi kesehatan Tiongkok merupakan sinyal positif yang dapat berdampak besar. Hal ini tentunya dapat menjadi salah satu langkah awal untuk memaksimalkan kebijakan luar negeri Tiongkok. Meskipun pada saat ini, hubungan diplomatik antara Tiongkok dan Bhutan belum menunjukkan kejelasan. Bagi pemerintah Tiongkok, hal ini sangat penting dalam membangun reputasi negaranya dan meningkatkan kerja sama dengan seluruh negara di Asia Selatan. Oleh karena itu, dalam penelitian ini penulis tertarik untuk membahas hal apa

¹⁵ China International Development Cooperation Agency, "CIDCA, Bhutan's MOH Hold Virtual Handover Ceremony for China Donated Anti-Pandemic Materials," *CIDCA Announcement*, Diakses pada 19 Mei 2023, http://en.cidca.gov.cn/2022-04/23/c_746634.htm

saja yang ingin diraih Tiongkok melalui pelaksanaan diplomasi kesehatannya terhadap Bhutan pada masa pandemi Covid-19.

1.2 Rumusan Masalah

Pecahnya konflik antara Tiongkok dan Bhutan pada tahun 1930 telah mempengaruhi dinamika hubungan kedua belah pihak hingga saat ini. Hal tersebut disebabkan oleh tindakan agresif Tiongkok terhadap Bhutan dimasa lampau yang sering kali mengklaim wilayah Bhutan. Akibatnya tindakan tersebut telah menciptakan dilema bagi kedaulatan Bhutan. Selain itu, permasalahan tersebut juga menjadi alasan Bhutan enggan untuk menjalin hubungan diplomatik dengan Tiongkok. Namun, belakangan ini Tiongkok ditemukan mulai melakukan berbagai pendekatan dengan Bhutan. Kemunculan Covid-19 telah dimanfaatkan oleh Tiongkok sebagai batu loncatan untuk mendekatkan dirinya dengan Bhutan melalui diplomasi kesehatannya. Oleh karena itu, penelitian ini menarik untuk dibahas guna melihat hal apa saja yang ingin diraih Tiongkok melalui pelaksanaan diplomasi kesehatannya terhadap Bhutan pada masa pandemi Covid-19.

1.3 Pertanyaan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dipaparkan, maka pertanyaan penelitian yang akan dijawab oleh penulis dari penelitian ini adalah “Apa alasan Tiongkok melaksanakan diplomasi kesehatan di Bhutan selama masa pandemi Covid-19?”

1.4 Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui alasan Tiongkok melakukan diplomasi kesehatan di Bhutan selama masa pandemi Covid-19.

1.5 Manfaat Penelitian

Berdasarkan hasil dari penelitian ini, penulis berharap dapat memberikan manfaat sebagai berikut:

1) Manfaat Akademis

Menambah informasi pengetahuan akademis dan referensi dalam Ilmu Hubungan Internasional mengenai kajian di bidang diplomasi kesehatan di masa mendatang.

2) Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan menjadi sumbangan pemikiran analitis mengenai dampak penggunaan instrumen kesehatan dalam meningkatkan hubungan damai antarnegara.

1.6 Studi Pustaka

Dalam melakukan penelitian ini, penulis telah menemukan beberapa referensi yang relevan dengan topik penelitian. Referensi pertama berjudul “Chinese Aid to the South Asian Countries at the time of Covid-19 Pandemic: Norm or for Political Gains?” ditulis oleh Amit Rajan.¹⁶ Artikel ini menjelaskan kebijakan diplomasi kesehatan Tiongkok di Asia Selatan selama krisis Covid-19. Diplomasi kesehatan yang

¹⁶ Amit Rajan, “Chinese Aid to the South Asian Countries at the time of Covid-19 Pandemic: Norm or for Political Gains?,” *Contemporary Chinese Political Economy and Strategic Relations: An Internasional Journal* 7, No. 3 (2021)

Tiongkok laksanakan di Asia Selatan lebih berupa bantuan vaksin. Konsep yang digunakan dalam artikel ini adalah bantuan luar negeri.

Penulis artikel ini menilai bahwa bantuan kesehatan yang diberikan Tiongkok selama pandemi lebih menitikberatkan pada tujuan politik dibandingkan dengan norma. Tujuan politik tersebut terlihat dari proposal Tiongkok untuk melawan pandemi yang diajukannya dalam konferensi virtual bersama negara-negara Asia Selatan. Dalam proposal tersebut terlihat jelas bagaimana Tiongkok menjadikan bantuan luar negeri sebagai alat esensial untuk meraih target kebijakan luar negerinya. Tiongkok berencana untuk menawarkan program pemulihan ekonomi pasca pandemi. Melalui program tersebut Tiongkok secara tidak langsung menarik dan menjebak negara-negara kecil untuk terus bergantung kepadanya.

Dalam artikel ini, penulis menemukan perbedaan yang dapat dijadikan sebagai perbandingan dengan penelitian yang sedang dilakukan. Perbedaan terletak pada kerangka konsep yang digunakan. Dalam artikel ini, konsep bantuan luar negeri dipilih untuk menjelaskan motivasi Tiongkok melakukan diplomasi kesehatan di kawasan Asia Selatan. Sedangkan, penelitian ini menggunakan konsep diplomasi kesehatan dalam melihat bagaimana pelaksanaan diplomasi kesehatan Tiongkok di Bhutan. Artikel ini memberikan kontribusi terhadap penelitian yang penulis lakukan dalam melihat motif politik Tiongkok melaksanakan diplomasi kesehatan.

Referensi kedua berjudul “China Vaccine Diplomacy in South Asia: Geopolitical Perspective” ditulis oleh Priyanka Tanwar, S. S Bindra dan Nisarul Haq.¹⁷ Artikel ini membahas pelaksanaan diplomasi kesehatan Tiongkok di Asia Selatan selama masa pandemi Covid-19 yang ditinjau melalui sudut pandang geopolitik. Fenomena Covid-19 dinilai membantu meningkatkan efektivitas diplomasi kesehatan yang menjadi komponen penting dari kebijakan luar negeri Tiongkok. Kawasan Asia Selatan merupakan salah satu kawasan penting dalam pelaksanaan proyek *Belt and Road Initiative* Tiongkok. Besarnya populasi, tingginya tingkat kemiskinan, fasilitas kesehatan di bawah standar, dan tidak stabilnya rezim politik mendorong Tiongkok untuk memanfaatkan keadaan tersebut.

Pelaksanaan diplomasi kesehatan Tiongkok dengan negara-negara kecil di Asia Selatan tergolong berhasil karena timbul ketergantungan akan bantuan kesehatan yang diberikan Tiongkok baik berupa uang maupun perlengkapan medis. Selain itu, ketidakmampuan India dalam memenuhi kebutuhan pasokan medis bagi negara tetangganya telah memberikan peluang bagi Tiongkok untuk memaksimalkan diplomasi kesehatannya. Di samping itu, India menolak segala pendekatan Tiongkok ke kawasan Asia Selatan. Bagi India, Tiongkok tidak perlu memberikan bantuan kesehatan kepada negara-negara tetangganya karena India merasa mampu mencukupi kebutuhan tetangganya untuk memerangi Covid-19. Selain itu, India khawatir kehadiran Tiongkok dapat menggeser pengaruh dominannya di kawasan Asia Selatan.

¹⁷ Priyanka Tanwar, S. S Bindra, dan Nisarul Haq, “China Vaccine Diplomacy in South Asia: Geopolitical Perspective,” *Asian Journal of Pharmaceutics* 17, No. 1 (2023)

Perbedaan artikel tersebut dengan penelitian ini fokus analisisnya, yang mana pada artikel tersebut fokus analisis mengambil ruang lingkup yang sangat luas yaitu kawasan Asia Selatan. Sebaliknya, penelitian ini hanya berfokus terhadap salah satu negara kecil di Asia Selatan yaitu Bhutan. Artikel ini memberikan kontribusi dalam penelitian penulis karena dapat memperlihatkan manfaat dari kemunculan Covid-19 bagi pelaksanaan diplomasi kesehatan Tiongkok.

Referensi ketiga berjudul “Covid-19 and Chinese Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China’s Hegemony?” ditulis oleh Priya Gauttam, Bawa Singh dan Jaspal Kaur.¹⁸ Hasil pembahasan artikel ini menemukan bahwa Tiongkok mampu menggantikan peran dominan Amerika Serikat dan Eropa dalam mengatasi krisis global. Adapun tujuan pelaksanaan diplomasi kesehatan Tiongkok adalah untuk memulihkan citra negaranya dari tuduhan negatif Amerika Serikat.

Selain itu, Tiongkok juga memanfaatkan pandemi untuk mendorong proyek *Health Silk Road* serta memperluas pengaruh geostrategisnya. Tiongkok berharap pemberian bantuan kesehatan selama Pandemi Covid-19 dapat memiliki dampak jangka panjang bagi proyek *Belt and Road Initiative* dan membuka gerbang pasar Barat. Meskipun pandemi Covid-19 memberikan peluang untuk memaksimalkan kepentingan Tiongkok, namun hal tersebut juga memunculkan kekhawatiran bagi beberapa negara terhadap sikap dermawan Tiongkok.

¹⁸ Priya Gauttam, Bawa Singh dan Jaspal Kaur, “Covid-19 and Chinese Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China’s Hegemony?,” *Millenial Asia* 11, No. 3 (2020)

Perbedaan artikel tersebut dengan penelitian yang penulis lakukan terletak dari konsep dilaksanakannya diplomasi kesehatan. Pada artikel ini, konsep yang digunakan adalah hegemoni. Pelaksanaan diplomasi kesehatan lebih ditujukan untuk meningkatkan pengaruh Tiongkok di kawasan Asia Selatan. Sementara itu pada penelitian ini menggunakan konsep diplomasi kesehatan untuk mendeskripsikan bantuan apa saja yang diberikan Tiongkok kepada Bhutan dalam memerangi Covid-19. Artikel ini memberikan kontribusi pada penelitian penulis terkait kepentingan yang berusaha Tiongkok raih melalui pelaksanaan diplomasi kesehatan global.

Referensi keempat berjudul “The Non-traditional Security Threat of Covid-19 in South Asia: An Analysis of the Indian and Chinese Leverage in Health Diplomacy” ditulis oleh Swagata Saha dan Sukalpa Chakrabarti.¹⁹ Pembahasan dari artikel ini berfokus pada persaingan antara India dan Tiongkok di kawasan Asia Selatan melalui diplomasi kesehatan. Penulis artikel ini menilai bahwa kemunculan Covid-19 merupakan salah satu ancaman keamanan non-tradisional baru di kawasan Asia Selatan. Hal ini disebabkan oleh tingginya kasus terinfeksi, terbatasnya fasilitas kesehatan dan besarnya populasi. Selain itu, Covid-19 disebut sebagai arena baru bagi intervensi biopolitik oleh pemerintah.

Sehubungan dengan hal tersebut, India sebagai hegemoni Asia Selatan berusaha memenuhi kebutuhan negara tetangganya melalui diplomasi kesehatan. Namun, keterbatasan India dalam pelaksanaan

¹⁹ Rajani Mol et.al, “India’s Health Diplomacy as a Soft Power Tool towards Africa: Humanitarian and Geopolitical Analysis,” *Journal of Asian and African Studies* 57, No. 6 (2022)

diplomasi kesehatannya membuka peluang bagi Tiongkok untuk terlibat di kawasan Asia Selatan. Bantuan yang Tiongkok berikan untuk mengatasi pandemi dinilai sebagai salah satu cara untuk mempengaruhi atau memperluas *soft power* di negara-negara kecil. Maka dari itu, melalui Covid-19 India dan Tiongkok terlibat dalam persaingan ketat di Asia Selatan.

Perbedaan artikel tersebut dengan penelitian yang sedang dilakukan terletak dari fokus pembahasan yang dilihat dari dua sudut pandang yaitu Tiongkok dan India. Sementara penelitian ini hanya berfokus pada pelaksanaan diplomasi kesehatan dari sisi Tiongkok saja. Artikel tersebut memberikan informasi kepada penulis tentang faktor yang mendorong Tiongkok melaksanakan diplomasi kesehatan di Asia Selatan.

Referensi terakhir berjudul “China’s Pandemic Diplomacy in South Asia” ditulis oleh Chulanee Attanayake dan Zheng Haiqi.²⁰ Artikel ini menjelaskan upaya Tiongkok sebagai negara di luar kawasan Asia Selatan dalam mengatasi Covid-19 melalui diplomasi kesehatan. Adapun faktor-faktor yang mendorong Tiongkok untuk memaksimalkan diplomasi kesehatannya di Asia Selatan. Pertama, pandemi telah memberikan tekanan yang cukup besar terhadap infrastruktur kesehatan serta kesiapan pemerintah negara-negara kecil Asia Selatan. Kedua, kegagalan India memenuhi permintaan domestik sehingga menghambat penyaluran bantuan medis ke negara tetangganya. Ketiga, disetujuinya vaksin buatan Tiongkok oleh World Health Organization. Selain itu, agar diplomasinya

²⁰ Chulanee Attanayake dan Zheng Haiqi, “China’s Pandemic Diplomacy in South Asia,” *Internasional Affairs* 96, No. 5 (2020)

diterima di kawasan Asia Selatan, Tiongkok juga membantu meringankan beban ekonomi negara paling terdampak pandemi.

Artikel ini berkontribusi dalam penelitian yang sedang penulis lakukan dalam mendeskripsikan diplomasi kesehatan Tiongkok. Perbedaan artikel tersebut dengan penelitian ini terletak pada fokus penelitian, yang mana artikel ini lebih membahas faktor-faktor yang mendorong Tiongkok melaksanakan diplomasi kesehatan di Asia Selatan. Sementara itu, penelitian ini lebih berfokus terhadap bentuk diplomasi kesehatan yang diberikan Tiongkok ke Bhutan selama masa pandemi Covid-19.

Berdasarkan beberapa referensi yang telah penulis paparkan sebelumnya, penulis menemukan bahwa masih sedikit literatur yang membahas tentang diplomasi kesehatan di Bhutan secara khusus. Kelima literatur hanya membahas mengenai diplomasi kesehatan yang dilakukan di kawasan Asia Selatan. Berbeda dengan lima literatur tersebut, penulis akan melakukan penelitian mengenai diplomasi kesehatan Tiongkok di Bhutan selama masa pandemi Covid-19.

1.7 Kerangka Konsep

Diplomasi kesehatan merupakan salah satu strategi *soft power* yang menjadi perhatian dalam perumusan kebijakan luar negeri suatu negara baru-baru ini. Definisi diplomasi kesehatan menurut Kickbush, Silberschmit, dan Buss adalah proses negosiasi multi-aktor yang membentuk dan mengelola suatu kebijakan global tentang kesehatan.²¹

²¹ Ilona Kickbush, Gaudenz Silberschmidt, dan Paulo Buss, "Global Health Diplomacy : The Need for New Perspectives, Strategic Approaches and Skills in Global Health," *Bulletin of the World Health Organization* 85, No. 3 (2007).

Demikian pula, Lee dan Smith mengartikan diplomasi kesehatan sebagai proses negosiasi terkait masalah kesehatan yang membutuhkan tindakan kolektif agar bisa diatasi secara efektif.²² Selain itu, Drager dan Fidler berpendapat bahwa diplomasi kesehatan adalah suatu mekanisme yang digunakan untuk mengelola risiko kesehatan yang masuk dan keluar dari setiap negara.²³ Berdasarkan definisi tersebut dapat dipahami bahwa diplomasi kesehatan merupakan alat perubahan politik yang digunakan untuk meningkatkan kesehatan global.

Pada era globalisasi, isu kesehatan mulai menjadi bagian penting dalam kebijakan luar negeri setiap negara. Dalam memahami upaya diplomasi kesehatan, Kickbusch membaginya dalam tujuh dimensi antara lain:²⁴

- 1) Diplomasi kesehatan merupakan sebuah negosiasi yang ditujukan untuk mempromosikan kesehatan untuk menghadapi kepentingan lain. Kesehatan adalah aspek global paling penting yang harus dijunjung tinggi dalam menghadapi kepentingan geopolitik dan nasional.
- 2) Aktor dalam diplomasi kesehatan sering kali menggunakan kesehatan untuk membangun mekanisme tata kelola baru untuk mendukung kesehatan, misalnya United Nations Programme on HIV and AIDS dan the Vaccine Alliance.

²² Kelley Lee dan Richard Smith, "What is Global Health Diplomacy? A Conceptual Review," *Global Health Governance* 5, No. 1 (2011)

²³ Nick Drager dan David P. Fidler, "Foreign Policy, Trade, and Health: At the Cutting Edge of Global Health Diplomacy," *Bulletin of the World Health Organization* 85, No. 3 (2007)

²⁴ Ilona Kickbusch, et al, *A Guide to Global Health Diplomacy*, (Geneva: Graduate Institute of International and Development Studies, 2021)

- 3) Diplomasi kesehatan juga sering ditujukan untuk menciptakan aliansi kesehatan dan diharapkan dapat saling menguntungkan dalam mencapai beberapa tujuan bersama.
- 4) Diplomasi kesehatan membangun hubungan donor dengan pemangku kepentingan.
- 5) Diplomasi kesehatan merupakan salah satu cara untuk menanggapi krisis kesehatan yang memerlukan kerja sama.
- 6) Diplomasi kesehatan ditujukan untuk meningkatkan hubungan antarnegara melalui kesehatan.
- 7) Diplomasi kesehatan dapat berkontribusi pada perdamaian dan keamanan.

Diplomasi kesehatan pada umumnya selalu dijalankan secara multilateral. Namun, saat ini telah terjadi pergeseran dalam pelaksanaannya, yang mana negara lebih menyukai untuk melaksanakannya secara bilateral atau regional. Menurut Fazal, terdapat dua alasan strategis yang mendasari hal tersebut, antara lain:²⁵

- 1) Diplomasi kesehatan bilateral atau regional dipandang lebih efektif dalam mengendalikan penyakit daripada diplomasi kesehatan yang dilaksanakan secara multilateral yang sering kali dibatasi oleh klaim kedaulatan negara.
- 2) Sifatnya yang lebih intim dinilai dapat memberikan keuntungan strategis jangka panjang dan dapat melayani kepentingan kebijakan luar negeri di masa yang akan datang.

²⁵ Tanisha M. Fazal, "Health Diplomacy in Pandemical Times," *International Organization* 74, No. 1 (2020)

Namun, adapun para ahli yang memandang bahwa konsep diplomasi kesehatan belakangan ini telah mengalami pergeseran. Diplomasi kesehatan kini tidak hanya menekankan pada upaya peningkatan kesehatan namun juga untuk mendukung kepentingan nasional suatu negara. Seperti yang dikemukakan Kickbusch bahwa saat pandemi Covid-19, ada dua jenis diplomasi kesehatan yang dipraktikkan negara-negara yang pertama, bertujuan untuk meningkatkan solidaritas dan kesetaraan yang kedua, bertujuan untuk mendapatkan keuntungan geopolitik.²⁶ Selain itu, ada adapun pendapat yang dikemukakan oleh Fazal bahwa diplomasi kesehatan lebih dipandang sebagai bantuan yang menggunakan program kesehatan untuk mempromosikan tujuan luar negeri yang tidak terkait dengan kesehatan.²⁷ Biasanya sering kali ditemukan negara-negara yang menggunakan program kesehatan untuk memperkuat hubungan dengan negara lain, meningkatkan citra negara, dan membangun aliansi. Bourne juga berpendapat bahwa kesehatan merupakan salah satu isu kemanusiaan yang dapat menjembatani hambatan diplomatik dan membangun dialog sebab kesehatan melampaui keprihatinan tradisional.²⁸

Berdasarkan penjelasan sebelumnya, praktik dari diplomasi kesehatan tidak hanya berfokus pada agenda kesehatan. Maka dari itu, penerapan diplomasi kesehatan sebagai kebijakan luar negeri telah mendorong setiap negara memiliki tujuan atau motivasi berbeda yang dapat memenuhi tujuan ganda. Hal ini berangkat dari pandangan bahwa

²⁶ Ilona Kickbusch, "The New Geopolitics of Global Health," *Global Solutions Journal* 7 (2021)

²⁷ Tanisha M. Fazal, 2020.

²⁸ P. Bourne, "A Partnership for Internasional Health Care," *Public Health Reports* 93, No.2 (1978)

bantuan kesehatan yang diberikan dapat membangun hubungan timbal balik antar pihak. Oleh karena itu, kebijakan ini diharapkan dapat membawa manfaat ekonomi, keamanan dan kemanusiaan kepada negara donor.

1.8 Metodologi Penelitian

1.8.1 Pendekatan dan Jenis Penelitian

Dalam menganalisis penelitian ini, penulis menggunakan metode kualitatif. Menurut Banister, metode kualitatif merupakan sebuah pendekatan yang digunakan untuk memberikan gambaran, mengeksplorasi, maupun penjelasan terhadap suatu fenomena yang sedang diteliti.²⁹ Dengan kata lain, dalam penelitiannya penulis akan mencari informasi secara mendalam terhadap fenomena sentral yang diteliti. Kemudian, untuk menjawab pertanyaan penelitian ini penulis menggunakan jenis penelitian deskriptif analitis. Melalui jenis penelitian tersebut, penulis akan menguraikan fenomena berdasarkan data maupun fakta secara terperinci. Pada penelitian ini, penulis berfokus untuk mendeskripsikan diplomasi kesehatan yang dilakukan oleh Tiongkok di Bhutan pada masa pandemi Covid-19.

1.8.2 Batasan Penelitian

Agar penelitian tidak melebar dari rumusan masalah penelitian, penulis membatasi masalah penelitian dari tahun 2021-2023. Pada tahun 2021 merupakan tahun awal Tiongkok mulai melaksanakan diplomasi kesehatan dalam menanggapi pandemi Covid-19 sedangkan, tahun 2023

²⁹ Peter Banister et.al, *Qualitative Methods in Psychology: A Research Guide*, (United Kingdom: Open University Press, 1997)

tepatnya merupakan tanggal dicabutnya status pandemi Covid-19 yang berlaku secara internasional.

1.8.3 Unit dan Tingkat Analisis

Unit analisis dari penelitian ini adalah diplomasi kesehatan Tiongkok di Bhutan. Hal ini dikarenakan penulis ingin melihat bagaimana diplomasi kesehatan yang dilaksanakan Tiongkok di Bhutan selama masa pandemi Covid-19. Sementara itu, unit eksplanasi penelitian ini adalah pandemi Covid-19. Kemudian, tingkat analisis dari penelitian ini adalah negara.

1.8.4 Teknik Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data penelitian ini diperoleh dari data sekunder. Data sekunder merupakan sumber data tambahan yang tidak diperoleh secara langsung di lapangan, namun diambil dari data atau dokumen yang telah ada sebelumnya. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu studi kepustakaan yang diperoleh dari buku dan jurnal-jurnal internasional, seperti buku yang ditulis oleh Ilona Kickbusch, Graham Lister dan Michaela Told Nick Drager berjudul “Global Health Diplomacy: Concepts, Issues, actors, Instruments, Fora and Cases,” artikel jurnal yang ditulis oleh Tanisha M. Fazal yang berjudul “Health Diplomacy in Pandemical Times,” artikel jurnal yang ditulis oleh Chulanee Attanayake dan Zheng Haiqi dengan judul “China’s Pandemic Diplomacy in South Asia,” artikel jurnal yang ditulis oleh Amit Rajan dengan judul “Chinese Aid to the South Asian Countries at the time of Covid-19 Pandemic: Norm or for Political Gains?.”

Selanjutnya artikel jurnal yang ditulis oleh Priyanka Tanwar, S. S Bindra dan Nisarul Haq dengan judul “China Vaccine Diplomacy in South Asia: Geopolitical Perspective,” artikel jurnal yang ditulis oleh Priya Gauttam, Bawa Singh dan Jaspal Kaur dengan judul “Covid-19 and Chinese Global Health Diplomacy: Geopolitical Opportunity for China’s Hegemony?,” artikel jurnal yang ditulis oleh Swagata Saha dan Sukalpa Chakrabarti dengan judul “The Non-traditional Security Threat of Covid-19 in South Asia: An Analysis of the Indian and Chinese Leverage in Health Diplomacy,” dan artikel jurnal yang ditulis oleh Chulanee Attanayake dan Zheng Haiqi dengan judul “China’s Pandemic Diplomacy in South Asia.”

Selain itu, penulis juga menggunakan situs resmi Kementerian Luar Negeri dan Perdagangan Eksternal Pemerintah Kerajaan Bhutan dan Kementerian Luar Negeri Tiongkok Tiongkok, dan juga *media outlet* seperti World Health Organizations, The Diplomat, www.global-monitoring.com, East Asia Forum, The Hindu, guna mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan diplomasi kesehatan Tiongkok ke Bhutan selama masa pandemi Covid-19. Dalam mencari sumber data tersebut kata kunci yang digunakan penulis adalah diplomasi kesehatan Tiongkok, Covid-19, dan Bhutan.

1.8.5 Teknik Analisis Data

Struktur analisis data dalam penelitian kualitatif menurut Creswell dapat dibagi menjadi enam tahap yaitu, mengidentifikasi topik penelitian, pengumpulan data awal, pengelompokan data, menyusun dan

mendeskripsikan data yang ditemui, menganalisis dan menafsirkan data dan terakhir menarik kesimpulan.³⁰ Dalam penelitian ini, dalam mengidentifikasi topik penelitian maka analisis akan dititikberatkan pada bentuk diplomasi kesehatan Tiongkok di Bhutan selama masa pandemi Covid-19. Selanjutnya, penulis akan mengumpulkan informasi dan fakta yang relevan dengan latar belakang penelitian terkait Covid-19 serta dinamika hubungan Tiongkok dan Bhutan sebelum Covid-19. Kemudian data yang ditemukan diolah dan disusun menjadi sebuah kejadian yang berurutan serta dideskripsikan. Selanjutnya, data yang telah ditemukan sebelumnya diinterpretasi dan dianalisis menggunakan konsep diplomasi kesehatan

Kemudian menggunakan konsep diplomasi kesehatan yang dikemukakan oleh Kickbusch, akan diidentifikasi bagaimana bentuk diplomasi kesehatan Tiongkok di Bhutan selama masa pandemi Covid-19 dari tujuh dimensi diplomasi kesehatan yang ada. Setelah data telah diinterpretasi, tahapan akhir adalah menarik kesimpulan dari temuan yang diperoleh. Hal ini dilakukan untuk menjawab pertanyaan penelitian tentang bagaimana diplomasi kesehatan Tiongkok di Bhutan selama masa pandemi Covid-19.

³⁰ John W. Creswell, *Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches* (California: SAGE Publication, 2014)

1.9 Sistematika Penulisan

BAB I Pendahuluan

Dalam bab ini berisikan penjelasan mengenai latar belakang, rumusan masalah, pertanyaan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan literatur, kerangka konsep dan metodologi dari penelitian yang akan dikaji.

BAB II Hubungan Tiongkok dan Bhutan Sebelum masa Pandemi Covid-19

Dalam bab ini akan mendeskripsikan bagaimana hubungan antara Tiongkok dan Bhutan dari tahun 1930 yang ditandai sebagai tahun awal pecahnya konflik kedua negara hingga tahun 2023, seperti memaparkan konflik yang pernah terjadi dan apa saja kesepakatan-kesepakatan yang telah pernah disepakati antara kedua belah pihak. Hal ini bertujuan untuk melihat dinamika hubungan antara Tiongkok dan Bhutan.

BAB III Kondisi Covid-19 di Bhutan

Pada bab ini akan dijelaskan mengenai bagaimana dampak dari Covid-19 terhadap Bhutan. Serta menjelaskan apa saja bantuan luar negeri kesehatan yang diterima oleh Bhutan dalam menghadapi Covid-19 sebelum memutuskan menerima bantuan kesehatan dari Tiongkok.

BAB IV Diplomasi Kesehatan Tiongkok di Bhutan pada masa Pandemi Covid-19

Bab ini akan menganalisis serta menjawab pertanyaan penelitian terkait bagaimana bentuk diplomasi kesehatan Tiongkok di Bhutan pada masa pandemi Covid-19.

BAB V PENUTUP

Bab ini berisikan garis besar serta saran dari hasil penelitian yang mencakup ide dan informasi penting yang berguna bagi kepentingan akademis dan penelitian berikutnya.

