



CSIS Commentaries is a platform where policy researchers and analysts can present their timely analysis on various strategic issues of interest, from economics, domestic political to regional affairs. Analyses presented in CSIS Commentaries represent the views of the author(s) and not the institutions they are affiliated with or CSIS Indonesia.

CSIS Commentaries DMRU-009

22 March 2020

Dampak Politik-Kemanan COVID-19: Urgensi Komunikasi Risiko

Iis Gindarsah

Peneliti, Departemen Politik dan Perubahan Sosial CSIS Indonesia

iis.gindarsah@csis.or.id

Wabah virus COVID-19 menjadi tantangan kemanusiaan paling mendesak saat ini. Pada 11 Maret 2020, Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) akhirnya meningkatkan status COVID-19 dari epidemi menjadi pandemi. Berbagai pemerintahan pun mengambil beragam langkah antisipasi seperti pelarangan akses keluar masuk daerah yang terdampak, pembatalan keramaian di ruang publik, penelusuran kontak dan karantina pada mereka yang terpapar COVID-19. Dalam perkembangannya, masyarakat internasional mulai mengenali karakteristik penyakit baru ini. Namun demikian, masih ada banyak faktor yang “tak diketahui” (*unknown*) mengenai penyakit menular ini akibat tingkat ketidakpastian yang tinggi terkait gejala dan ketidaklengkapan data atau bukti di lapangan. Perkembangan terkini mengindikasikan bahwa pandemi terbaru ini berpotensi menyebabkan resesi ekonomi dan sekaligus memantik instabilitas sosial dan politik dalam beberapa waktu ke depan.

Kesehatan dan Keamanan

Wabah penyakit menular telah mengubah diskusi tentang kesehatan global dari topik kemanusiaan menjadi isu pembangunan, tata kelola pemerintahan dan keamanan (Pirages 1996; Garrett 1996; Price-Smith 1999). Akademisi seperti Richard Ullman (1983) telah mendefinisikan ulang konsep keamanan menjadi lebih luas hingga mencakup potensi dampak pandemik terhadap ekonomi global, stabilitas sosial-politik dan hubungan internasional. Kajian “keamanan kesehatan” (*health security*) semakin berkembang pada awal tahun 2000-an saat negara-negara seperti Kanada, Jepang dan Amerika Serikat menyisipkan agenda “keamanan insani” (*human security*) ke dalam kebijakan luar negerinya. Alhasil, literatur akademik yang mengeksplorasi dampak permasalahan kesehatan publik baik terhadap keamanan nasional maupun internasional mengalami peningkatan pesat dalam dua dekade terakhir.

Namun, pada praktiknya, meramalkan dampak politik-keamanan dari pandemik COVID-19 merupakan tugas yang amat menantang dan sekaligus problematik oleh karena tiga alasan utama. *Pertama*, sebuah proyeksi bisa menjadi kenyataan. Alih-alih menciptakan stabilitas, publikasi laporan dan opini yang memuat kemungkinan terburuk hanya akan menambah rasa khawatir yang sudah banyak beredar di ruang publik. Masalah *kedua* berkaitan dengan faktor ketidakpastian dalam memperkirakan implikasi sebuah kejadian epidemi. Para pembuat kebijakan secara konstan dihadapkan pada dilema: bagaimana pemerintah dapat mengerahkan sumber daya yang terbatas untuk menghadapi peristiwa yang tidak dapat diprediksi? Acap kali risiko politik dan ekonomi teramat besar, sehingga para politisi cenderung menunda sebuah pengambilan keputusan atau kebijakan karena prinsip kehati-hatian (Huang, 2009). *Ketiga*, tidak semua penyakit menular dapat dikategorikan sebagai ancaman keamanan. Proses “sekuritisasi” yang prematur tak hanya berisiko mengurangi makna hakiki tentang keamanan itu sendiri, tapi juga menyebabkan pembuat kebijakan kehilangan arah dan tidak mampu membuat prioritas dalam pengambilan kebijakan strategis (Paris 2001).

Dalam sejarah, epidemi dan pandemi memiliki potensi besar untuk mengganggu kondisi sosial-politik di daerah-daerah terdampak. Pun demikian, implikasi politik-keamanan bisa jadi bersinggungan dan beragam bentuknya di berbagai negara, tergantung pada kemampuan respons pemerintah dan efektivitas keterlibatan masyarakat sipil (Huang 2009). Kondisi ideal adalah “negara kuat” di mana aktor negara mampu membangun kerja sama dengan masyarakat sipil dalam menangani wabah dan memitigasi implikasi sosial-politiknya. Sebaliknya, dinamika negatif cenderung terjadi di negara-negara dengan keterbatasan kemampuan pemerintah dan/atau peran masyarakat sipil yang lemah. Meskipun menakar kapasitas negara dalam merespons wabah dan tingkat pelibatan masyarakat sipil sulit dilakukan, penanggulangan wabah penyakit menular di beberapa negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia, cenderung akan mengalami dinamika mengingat kapasitas negara yang terbatas dan masyarakat sipil yang kurang kooperatif.

Perkiraan Risiko Politik-Keamanan Wabah Penyakit Menular



Potensi Risiko

Secara umum, COVID-19 memang lebih mematikan daripada flu musiman. Meski tingkat kematian yang lebih akurat masih perlu dikaji lebih lanjut, WHO baru-baru ini memperkirakan angka kematian kasar antara 3-4 persen. Artinya, ketidakpastian tentang karakteristik dari virus COVID-19 masih memicu kekhawatiran, kecemasan, ketakutan, kepanikan dan bahkan histeria massal di masyarakat yang terdampak. Pengalaman-pengalaman di masa lalu menunjukkan bahwa efek psikologis dari epidemi atau pandemi cenderung memperburuk stabilitas sosial dan berpotensi menyebabkan dampak besar di ranah politik dan keamanan.

Pertama, wabah penyakit menular dapat menambah ketegangan antara negara dan masyarakat, khususnya di negara-negara yang memiliki sejarah kekerasan dan kemampuan institusional yang lemah. Saat merebaknya epidemi Ebola di Afrika Barat, misalnya, kebijakan karantina wilayah dan pemberlakuan jam malam malah menimbulkan kecurigaan di sejumlah kelompok sosial dan kritik keras dari faksi oposisi pemerintah. Sikap antipati tersebut kemudian menciptakan kerusuhan dan benturan antara masyarakat sipil dengan pasukan keamanan (McCoy 2014). Bahkan, perlawanan dari faksi-faksi bersenjata di Liberia justru berulang pada fase awal epidemi tersebut dan meningkatkan ancaman terhadap keselamatan petugas kesehatan dan serangan terhadap fasilitas kesehatan publik. Epidemi Ebola juga meningkatkan tensi politik di Guinea dan Sierra Leone di mana pemerintahan petahana dituduh memanfaatkan krisis dan langkah-langkah pengendalian penyakit menular untuk

memperkuat kendali politik dan sebaliknya tokoh-tokoh oposisi dituduh menghambat upaya penanggulangan wabah tersebut (ICG 2015).

Kedua, pandemi dapat menimbulkan dampak jangka panjang pada kapasitas negara (Price-Smith 2001). Berkurangnya tenaga kepegawaian pemerintah, banyaknya staf yang kelelahan dan hilangnya memori institusional diakibatkan oleh tingginya pergantian staf selama pandemi berlangsung. Dengan mengurangi jumlah aparat penegak hukum dan menggerus jajaran birokrasi sipil, wabah penyakit menular akan menyebabkan permasalahan terkait konsistensi kebijakan dan mengurangi daya tanggap lembaga-lembaga pemerintah. Pada tahun 1990-an dan awal tahun 2000-an, misalnya, tingginya tingkat prevalensi pengidap HIV/AIDS di dalam organisasi militer negara-negara Afrika menyebabkan banyaknya tentara yang absen, menurunnya kapasitas dan kesiapan militer (Elbe 2002). Ketika pandemi semakin menggerogoti kemampuan negara dalam menangani krisis dan menyediakan layanan kesehatan yang memadai, legitimasi politik pemerintah cenderung akan berkurang di mata masyarakat umum dan oposisi politiknya. Dalam skenario terburuk, melemahnya pasukan keamanan dapat memperbesar risiko perang saudara dan bentuk-bentuk kekerasan lainnya (Fearon dan Laitin 2003).

Ketiga, wabah penyakit menular dalam skala besar memiliki implikasi sosial langsung berupa kepanikan publik yang dapat memicu gelombang pengungsian. Pada tahun 1994 silam, penyakit sampar merebak di Surat, India. Walau kasus yang terpantau relatif sedikit, kecemasan massal mendorong 20 persen populasi—termasuk sejumlah besar tenaga medis meninggalkan kota tersebut (Barrett and Brown 2008). Sementara pendudukan migrasi penduduk dapat menciptakan instabilitas sosial, kesehatan para pengungsi cenderung rentan akibat kondisi sanitasi dan gizi buruk, serta pemicu stres lainnya (Toole dan Waldan 1990). Selain itu, eksodus massal juga berpotensi menimbulkan risiko penyebaran wabah penyakit ke daerah lain.

Keempat, epidemi dan pandemi berpeluang meningkatkan kerentanan pada kelompok sosial tertentu, khususnya kelompok minoritas, berupa stigmatisasi dan disalahkan atas penularan penyakit tersebut (Person dkk 2004). Ketika wabah SARS merebak di awal tahun 2000-an, stigma dan diskriminasi terjadi negara-negara seperti Kanada dan Amerika Serikat. Berdasarkan survei yang dilaksanakan pada periode itu, 16 persen warga Amerika Serikat cenderung menghindari orang-orang yang diketahui baru saja mengunjungi daratan Asia, sedangkan 14 persen lainnya memilih menjauhi toko dan restoran yang dikelola oleh warga etnis Asia (Stein 2003). Hal serupa terjadi pula pada orang-orang Afrika yang mengalami isolasi sosial, kecemasan dan kesulitan ekonomi karena diasosiasikan dengan wabah Ebola oleh masyarakat di negara-negara Asia Timur (Siu 2015).

Persoalan sosial demikian dapat terjadi pada wabah COVID-19 di mana warga masyarakat disarankan untuk mengurangi interaksi sosial. Dengan meluasnya pandemi ini secara nasional, rumor, kecurigaan dan misinformasi berpotensi menyebabkan diskriminasi terhadap mereka yang berasal atau diasosiasikan dengan daerah terjangkit, khususnya dari dataran Tiongkok. Tindakan pemerintah untuk mengkarantina wilayah atau *lockdown* cenderung akan memperkuat diskriminasi terhadap etnis minoritas di dalam negeri. Bahkan, sentimen ketidaksukaan dan rasisme yang berkembang dapat dikapitalisasi oleh beberapa politisi untuk mempengaruhi hasil pemilihan umum. Meskipun potensi risiko dari skenario ini tidak perlu dibesar-besarkan, protes dari elit politik dan masyarakat setempat terhadap keputusan pemerintah pusat untuk mengobservasi kesehatan warga negara Indonesia yang dievakuasi dari Wuhan, Tiongkok di Pulau Natuna merepresentasikan bahaya dari penggunaan isu pandemi untuk kepentingan politik jangka pendek menjelang pelaksanaan pemilihan kepala daerah serentak pada bulan September 2020.

Kelima, wabah penyakit berpotensi mengganggu stabilitas internasional. COVID-19 dapat menghambat operasi pemeliharaan perdamaian Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mengingat

sebagian besar negara kontributor—termasuk Indonesia kini terdampak oleh wabah penyakit menular tersebut sehingga mengurangi tingkat kesiapan mereka untuk mengirimkan pasukan. Sebaliknya, negara-negara penerima bantuan pun cenderung menjadi enggan untuk menerima kehadiran pasukan penjaga perdamaian dari negara-negara kontributor karena dianggap sebagai medium penyebaran pandemi. Akibat berkurangnya kemampuan internasional untuk menegakkan perjanjian damai atau gencatan senjata, peluang berulangnya konflik bersenjata atau kekerasan akan meningkat di wilayah-wilayah rawan terutama Afrika dan Timur Tengah.

Di samping itu, politisasi wabah penyakit menular dapat merenggangkan hubungan antara negara maju dan negara berkembang. Ditinjau dari kapabilitas penelitian dan pengembangan mereka, negara-negara berpenghasilan tinggi cenderung menguasai sebagian besar paten anti-virus. Keengganan untuk berbagi paten peralatan medis dan vaksin akan memicu antagonisme dan kebencian di negara-negara berpenghasilan rendah dan menengah. Politisi populis kemungkinan akan berpikir untuk memanfaatkan antipati terhadap negara maju atas ketidakmampuan nasional dalam menanggulangi wabah COVID-19. Dalam jangka panjang, sentimen-sentimen semacam itu cenderung menjadi dalih bagi gerakan teror lintas batas dan mengganggu stabilitas keamanan global.

Komunikasi Risiko

Kekurangsiapan langkah dalam penanganan wabah COVID-19 berpotensi memperkuat rasa takut dan memfasilitasi penyebaran rumor menjadi lebih luas, atau bahkan menyebabkan kepanikan publik. Memperbaiki komunikasi risiko dapat berperan dalam memitigasi dampak politik-keamanan dari wabah COVID-19. Menakar efektivitas komunikasi risiko memang tidak mudah dilakukan. Namun, studi-studi terbaru terkait kejadian epidemi di masa lampau mungkin berguna untuk situasi saat ini.

Komunikasi yang efektif mengharuskan penyediaan informasi berbasis ilmiah kepada publik tentang penyakit, penyebaran dan konsekuensinya secara transparan dan tepat waktu. Namun, komunikasi risiko juga perlu dibingkai dan disampaikan secara matang kepada masyarakat umum. Faktor-faktor seperti tingkat literasi, sensitivitas budaya, keakraban terhadap prinsip-prinsip ilmiah, dan ketergantungan pada tradisi oral ketimbang lisan dapat membantu bagaimana pesan publik seharusnya dibuat dan disampaikan (Bedrosian dkk 2016).

Upaya pengendalian wabah penyakit menular dapat terhambat apabila disampaikan oleh pejabat pemerintah yang cenderung dipandang sebelah mata oleh masyarakat umum. Persoalan ini merupakan tantangan khas bagi negara-negara berkembang dengan tingkat korupsi dan pengelompokan sosial yang tinggi. Pelajaran utama dari penanggulangan wabah virus Nipah di Bangladesh pada tahun 2010 silam adalah temuan pakar bahwa informasi mengenai sumber infeksi dan strategi untuk mengurangi risiko akan lebih efektif jika disampaikan oleh para pemimpin setempat yang terpercaya, relevan dan didasarkan pada pengalaman komunitas yang terdampak (Parveen dkk 2016).

Terakhir, para pejabat kesehatan publik harus mampu mengidentifikasi dan mengatasi peredaran informasi yang salah, rumor, dan kecemasan publik. Menangkal rumor dengan fakta-fakta saja tidak cukup. Dalam kondisi instabilitas sosial-politik, masyarakat cenderung mempercayai rumor yang membenarkan apa yang telah mereka percayai dan cemas sebelumnya (Greenhil dan Oppenheim 2017). Karena itu, komunikasi risiko membutuhkan tak hanya data atau fakta, tetapi juga empati untuk menyikapi peristiwa yang sedang berlangsung dan ketakutan yang mendasarinya melalui kacamata pengalaman masyarakat, sejarah dan persepsi.