



INNOVATIVE: Journal Of Social Science Research

Volume 5 Nomor 4 Tahun 2025 Page 121-137

E-ISSN 2807-4238 and P-ISSN 2807-4246

Website: <https://j-innovative.org/index.php/Innovative>

## Siapa yang Berkuasa Saat Krisis? Menelusuri Logika Epistokratik dalam Penanganan Pandemi COVID-19 di Indonesia

Dwiki Yulian Reynaldi<sup>1✉</sup>

Program Studi Ilmu Pemerintahan, Universitas Singaperbangsa Karawang

Email: [dwiki.yulian@fisip.unsika.ac.id](mailto:dwiki.yulian@fisip.unsika.ac.id)<sup>1✉</sup>

### Abstrak

Pandemi COVID-19 memunculkan perdebatan mengenai siapa yang sebenarnya menjadi aktor utama dalam proses pengambilan kebijakan. Apakah pemerintah melandaskan kebijakan pada mandat demokratis atau pada otoritas ilmiah-teknokratik yang dianggap lebih “paham” dan memiliki “pengetahuan” tentang situasi. Penelitian ini bertujuan untuk menelusuri sejauh mana prinsip-prinsip epistokrasi—yakni kekuasaan yang berlandaskan pada otoritas pengetahuan—berperan dalam proses pengambilan keputusan selama pandemi. Dengan menggunakan pendekatan kualitatif dan metode *process tracing*, tulisan ini menelusuri dinamika institusional dan kebijakan selama pandemi berlangsung di Indonesia. Temuan penelitian menunjukkan bahwa karakter epistokrasi dalam penanganan pandemi di Indonesia bersifat parsial dan temporer. Hal ini menegaskan bahwa pendekatan epistokratik tidak sepenuhnya menggantikan sistem demokrasi selama masa krisis dan epistokrasi hanya bekerja selama periode pandemi belaka. Keputusan-keputusan yang bernuansa epistokratik juga muncul secara gradual, bukan merupakan sesuatu yang terjadi secara tiba-tiba. Selain itu, proses-proses deliberatif cenderung tertutup selama pandemi berlangsung.

Kata kunci: *Epistokrasi; Pakar; Pandemi; Pengetahuan; Kebijakan*

## Abstract

The COVID-19 pandemic has given rise to a debate about who is the main actor in the policy-making process. Does the government base its policies on a democratic mandate or on a scientific-technocratic authority that is considered to be more “understanding” and has “knowledge” about the situation. This research aims to explore the extent to which the principles of epistocracy—power based on knowledge authority—play a role in the decision-making process during the pandemic. Using a qualitative approach and process tracing method, this article explores institutional and policy dynamics during the pandemic in Indonesia. Research findings indicate that the character of epistocracy in Indonesia's pandemic response is partial and temporary. This means that the epistocratic approach does not completely replace the democratic system during times of crisis and epistocracy only works during the pandemic period. Decisions with epistocratic nuances emerge gradually, rather than happening suddenly. Apart from that, deliberative processes also tend to be closed during the pandemic.

Keyword: *Epistocracy; Expert; Pandemic; Knowledge; Policy*

## PENDAHULUAN

Kondisi pandemi COVID-19 ternyata turut menggugat bahkan sampai merubah beberapa kebiasaan dan juga pandangan yang sudah berjalan lama, entah itu mencakup aspek kesehatan, sosial, budaya, dan juga politik. Pandemi ternyata bukan semata menjadi peristiwa kesehatan belaka, namun secara politis juga membuka celah untuk mempertanyakan posisi demokrasi. Banyak sekali pihak yang mencoba membuka kepada publik bahwa pandemi memiliki relasi kuat dengan kualitas demokrasi atau bahkan eksistensinya. Sebagian besar riset menunjukkan bahwa kondisi pandemi diduga kuat menjadi faktor eksternal yang turut berkontribusi pada menurunnya kualitas demokrasi (Repucci & Slipowitz, 2020; Economist Intelligence Unit, 2021; Lewkowicz, 2022). Pandemi menjadi momen krusial yang justru memperlihatkan bagaimana negara bertindak dalam situasi krisis, serta bagaimana prinsip-prinsip demokrasi dihadapkan pada tuntutan untuk bertindak cepat dan efektif. Banyak negara memberlakukan pembatasan-pembatasan sosial, seperti larangan berkumpul dan membatasi mobilitas. Kebijakan-kebijakan ini menimbulkan kekhawatiran mengenai potensi penyalahgunaan wewenang dan erosi norma-norma demokratis.

Kondisi krisis seperti ini menuntut negara untuk mengambil keputusan-keputusan krusial dengan cepat dalam situasi genting. Satu hal yang menjadi sorotan penting adalah posisi para pakar atau ahli dalam proses pengambilan kebijakan. Di tengah situasi tersebut, muncul perdebatan mengenai siapa yang sebenarnya menjadi aktor utama dalam proses pengambilan kebijakan. Apakah pemerintah bertumpu pada mandat demokratis atau pada otoritas ilmiah-teknokratik yang dianggap lebih “paham” dan memiliki “pengetahuan”

tentang situasi. Pada konteks Indonesia, pertanyaan ini menjadi semakin penting untuk didalami mengingat berbagai kebijakan selama pandemi kerap digambarkan sebagai hasil dari pertimbangan keahlian dan juga sains. Namun kebutuhan akan respons cepat pada saat pandemi ini sering kali berhadapan dengan prinsip-prinsip tata kelola demokratis, seperti akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi publik. Pandemi justru memperlihatkan adanya ketegangan antara otoritas ilmiah/epistemik dengan otoritas politik demokratis.

Tulisan ini menggunakan epistokrasi sebagai kerangka kerja analisis atas penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia. Epistokrasi dapat dimaknai sebagai pemerintahan oleh mereka yang berpengetahuan lebih baik dalam mengambil keputusan politik (Brennan, 2016). Perbedaan utama antara epistokrasi dan demokrasi dalam proses pengambilan kebijakan terletak pada siapa yang dianggap layak untuk membuat keputusan politik. Demokrasi menegaskan bahwa setiap warga negara memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi, terlepas dari tingkat pengetahuan mereka. Keputusan politik akan dianggap sah selama mencerminkan kehendak mayoritas. Sebaliknya, epistokrasi menegaskan bahwa tidak semua orang memiliki kapasitas yang sama untuk terlibat dalam konteks politik. Seseorang yang dianggap berpengetahuan (*knowledgeable*) lebih dianjurkan untuk memegang kendali keputusan politik dibandingkan seseorang yang kurang atau tidak berpengetahuan (*unknowledgeable*). Oleh karena itu, epistokrasi lebih menekankan peran orang-orang yang dianggap lebih berpengetahuan atau kompeten dalam proses pengambilan keputusan.

Prinsip epistokratik tersebut didasarkan pada alasan bahwa keputusan yang didasarkan pada rasionalitas saintifik-teknokratik akan lebih merepresentasikan idealitas sebuah kebijakan. Sehingga pengambilan kebijakan di antara keduanya akan menghasilkan karakteristik atau corak yang berbeda. Perbedaan karakteristik tersebut yang kemudian ingin didalami lebih lanjut dalam tulisan ini. Variabel atau indikator sesuatu dikatakan sebagai epistokratik yakni ketika otoritas ahli/pakar lebih dominan dibandingkan dengan aktor politik biasa, adanya klaim rasionalitas teknokratik, minimisasi partisipasi publik, absennya mekanisme koreksi demokratis, dan legitimasi yang didasarkan pada justifikasi ilmiah bukan representasi politik. Indikator-indikator tersebut (tabel 1) menjadi acuan untuk menilai sejauh mana penanganan pandemi di Indonesia menggunakan logika dan mekanisme epistokratik.

Tabel 1. Indikator Epistokrasi

Indikator	Deskripsi	Kode
Dominasi Pakar/Ahli	Pengambilan keputusan didominasi pengaruh atau bahkan dilakukan oleh individu atau kelompok yang memiliki keahlian/kepakaran tertentu	X1
Legitimasi berbasiskan pengetahuan/sains	Justifikasi kebijakan dibasiskan pada pengetahuan/sains/pendapat pakar atau ahli, bukan dibasiskan pada representasi politik demokratis (otoritas bukan merupakan mandat elektoral)	X2
Mengedepankan rasionalisme saintifik	Keputusan menolak tekanan atau opini publik untuk mempertahankan rasionalitas teknokratik	X3
Tidak adanya mekanisme koreksi demokratis	Minimnya partisipasi publik, tidak tersedianya saluran kontrol publik, dan kebijakan yang bersifat sentralistik tanpa adanya proses deliberasi	X4

Berdasarkan penjelasan tersebut, tulisan ini tidak berangkat dari asumsi bahwa pendekatan epistokratik sudah dominan, melainkan ingin menguji apakah dan bagaimana logika epistokrasi hadir dalam praktik kebijakan selama pandemi. Dengan demikian tulisan ini bertujuan untuk memperkaya pemahaman kita tentang relasi antara pengetahuan, kekuasaan, dan demokrasi dalam situasi krisis seperti pandemi COVID-19. Sehingga kemudian yang selanjutnya patut untuk dipertanyakan adalah tentang bagaimana mekanisme epistokratik dijalankan dalam penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia. Berbagai penjelasan tersebut menjadi acuan dalam menyusun berbagai penjelasan dalam tulisan ini. Tulisan ini bertujuan untuk memetakan tentang pola atau mekanisme tata kelola politik dan pemerintahan dalam situasi krisis, khususnya dalam konteks Indonesia.

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan metode *process tracing*. *Process tracing* adalah metode penelitian untuk menelusuri mekanisme kasual (sebab-akibat) dengan menggunakan analisis empiris dalam kasus yang terperinci tentang bagaimana mekanisme sebab-akibat dioperasikan dalam kasus-kasus di dunia nyata (Beach & Pedersen, 2019; Collier, 2011; Crasnow, 2011). Pendekatan ini dipilih karena dapat menjelaskan secara rinci bagaimana satu keputusan bisa mengarah pada keputusan berikutnya, serta bagaimana berbagai aktor dan lembaga saling berinteraksi dalam situasi yang dinamis dan kompleks. Data dalam penelitian ini dikumpulkan melalui berbagai dokumen resmi seperti kebijakan pemerintah, laporan dan pernyataan lembaga-lembaga negara. Penelitian ini juga menggunakan laporan media, laporan resmi sejenis dan hasil penelitian terdahulu sebagai pelengkap. Seluruh data dianalisis secara tematik dengan fokus pada urutan peristiwa dan hubungan kausalitas antar kebijakan. Untuk menjaga kualitas analisis data, penelitian ini menggunakan proses triangulasi dengan membandingkan berbagai sumber informasi, dan menyusun narasi berdasarkan logika sebab-akibat yang jelas.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Urutan Kronologis Penanganan Pandemi COVID-19 di Indonesia

Tabel 2. Urutan Kronologis Penanganan Pandemi

Periode Waktu	Kebijakan/Peristiwa	Aktor Utama	Kode Indikator
Februari-Maret 2020	Penyangkalan COVID-19 dan pengumuman resmi kasus pertama	Presiden, Menteri, WHO	-
13 Maret 2020	Pembentukan Satuan Gugus Tugas Percepatan Penanganan (Satgas) COVID-19	BNPB, Presiden	X1, X2

April 2020	Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB)	Kementerian Kesehatan, Gubernur	X1, X2, X4
Juni 2020	Pelonggaran PSBB dan menandai masuknya era " <i>New Normal</i> "	Kementerian Kesehatan, Satgas COVID-19	X2, X3
Juli-Desember 2020	Lonjakan kasus dan uji coba vaksin	Bio Farma, BPOM, Kementerian Kesehatan	X1, X2
Januari 2021	Mulainya vaksinasi nasional	Kementerian Kesehatan, Satgas COVID-19, Presiden	X1, X2
Juli 2021	Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat	Epidemiolog, Presiden	X1, X3, X4
September 2021-April 2022	Evaluasi secara berkala PPKM	Satgas COVID-19, Kementerian Kesehatan, Akademisi	X1, X2, X3
Mei 2022	Pelonggaran penggunaan masker dan pemberhentian PPKM secara bertahap	Presiden, Kementerian Kesehatan	X2, X3
Desember 2022	PPKM secara resmi dihentikan	Presiden	-

### *COVID-19 Denialism*

Pada masa awal penyebaran COVID-19 secara global, Indonesia pernah berada pada masa penyangkalan. Laporan internasional menyatakan bahwa pemerintah Indonesia lambat dalam merespons COVID-19 (Varagur, 2020), baik dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia maupun di dunia secara lebih umum. Pada tahap awal penyebaran

COVID-19 ini, Indonesia menerapkan langkah-langkah yang lebih longgar untuk meminimalisir penyebaran virus dibandingkan dengan negara-negara lain di Asia Tenggara, seperti Vietnam, Thailand, dan Malaysia (Amul et al, 2022, hal. 105-106). Berbagai tindakan penyangkalan berisi narasi yang meremehkan tercermin dari pernyataan-pernyataan publik yang dibuat oleh para pejabat negara. Penyangkalan tersebut dikemas dengan nuansa guyonan, seperti menghubungkan belum adanya kasus COVID-19 di Indonesia dikarenakan birokrasi perizinannya yang susah (Okezone, 2020), Indonesia terbebas dari virus dikarenakan imunitas dan doa (Detik, 2020; Tempo, 2020a), virus tidak akan bertahan dalam cuaca tropis (Tempo, 2020b) dan kebiasaan masyarakat Indonesia mengonsumsi minuman tradisional sehingga terbebas dari penyebaran virus (Chatherine, 2020). Pernyataan-pernyataan seperti ini bukan sekadar keliru, tapi mencerminkan bahwa negara berada pada posisi *state of denial*—ketika negara, secara sadar atau tidak, menyangkal atau menutupi kenyataan krisis yang tengah berlangsung.

Tekanan Internasional, misalnya hasil studi Harvard dan *World Health Organization* (WHO), untuk melakukan pemeriksaan secara menyeluruh terkait penyebaran COVID-19 karena berpotensi *under-reporting*, ternyata tidak terlalu ditanggapi secara serius oleh pemerintah Indonesia (Putri, 2020; Ratcliffe, 2020). WHO mempertanyakan mengapa belum ada laporan resmi terkait angka penyebaran yang terjadi di Indonesia, sedangkan situasi pada saat itu menegaskan bahwa penyebaran virus sudah terjadi secara global. Sehingga merupakan hal yang tidak mungkin apabila penyebaran virus belum masuk di Indonesia, setidaknya dengan angka penyebaran yang minimal bukan tidak ada kasus sama sekali. Tindakan ini juga yang mendasari pada masa awal penanganan pandemi di Indonesia tidak terlalu responsif. Ketiadaan kebijakan yang jelas pada masa awal penanganan dapat dikatakan sebagai bentuk penyangkalan negara atas situasi krisis yang tengah berlangsung. Kemudian hal tersebut menyebabkan pengumuman atau laporan resmi atas penyebaran COVID-19 di Indonesia tidak segera disampaikan kepada publik.

Keputusan untuk menunda pengumuman resmi terkait situasi penyebaran COVID-19 di Indonesia bukan sesuatu yang didasari rasionalitas ilmiah, namun didasari rasionalitas atau kalkulasi politis. Hal ini dapat dibuktikan dengan berbagai tindakan penyangkalan atas berbagai data saintifik yang ada dan tidak menjadikan berbagai data tersebut untuk dijadikan landasan sebuah kebijakan diambil untuk menangani situasi krisis yang tengah berlangsung. Penundaan yang dilakukan pemerintah tidak mencerminkan pola epistokratik, karena keputusan yang diambil tidak didominasi oleh rasionalitas berbasis keahlian atau bukti ilmiah. Sebaliknya, pernyataan resmi pemerintah banyak mencerminkan rasionalitas politis dan bahkan denialistik yang justru mengabaikan masukan dari kelompok atau sumber

ilmiah, bahkan mengabaikan tekanan internasional. Seperti yang ditunjukkan oleh Mietzner, meskipun kapasitas negara yang relatif “baik” (administratif, koersif, dan *social embeddedness*), pemerintah Indonesia telah menyalakan sumber daya negaranya dan tidak menangani pandemi secara efektif karena kepentingan elit tertentu (Mietzner 2023, hal. 166).

Narasi publik pada masa awal pandemi juga masih didominasi oleh elite politik, alih-alih para pakar atau ahli. Berbagai perilaku denialistik yang ditunjukkan oleh elite politik merupakan penanda bahwa keterlibatan para pakar atau ahli dalam situasi awal pandemi di Indonesia belum dominan atau bahkan dapat dikatakan belum terlibat sama sekali. Fase denialistik ini juga dapat dijadikan landasan untuk melihat ketegangan antara otoritas politik dengan otoritas epistemik pada saat penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia. Pemerintah Indonesia konsisten bersikap denialistik dengan menyatakan bahwa tidak ada kasus COVID-19 di Indonesia hingga 2 Maret 2020—yakni ketika Presiden Jokowi mengumumkan dua kasus pertama (Gorbiano, 2020). Pernyataan tentang kasus pertama tersebut menjadi fase baru yang kemudian secara gradual mengubah karakteristik penanganan pandemi di Indonesia.

#### Keterlibatan Para Ahli/Pakar

Lonjakan kasus COVID-19 di Indonesia dan ketidakjelasan penanganan serta koordinasi antar institusi mengarah pada adanya kebutuhan membentuk struktur respons penanganan yang cepat dan terpusat. Kondisi tersebut juga dilandasi dengan semakin banyaknya tuntutan publik dan tekanan internasional atas penanganan pandemi pada masa awal yang tidak begitu responsif. Situasi ini kemudian mendorong pemerintah membentuk satuan khusus untuk melakukan penanganan atas penyebaran COVID-19 di Indonesia sekaligus mengakhiri masa penyangkalan atau denialistik atas situasi krisis yang tengah berlangsung saat itu.

Keterlibatan para pakar atau ahli dalam proses penanganan pandemi terbagi ke dalam tiga fase keterlibatan. Fase pertama, keterlibatan para pakar atau ahli masih bersifat informal karena belum secara resmi masuk ke dalam struktur. Representasi lembaga yang bersifat teknokratik, yaitu Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), merupakan satu-satunya yang secara formal masuk ke dalam struktur. Pada 13 Maret 2020, pemerintah menetapkan pembentukan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19 dengan menunjuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) sebagai koordinator nasional yang ditugasi melakukan percepatan penanganan pandemi. Namun keterlibatan para pakar atau ahli yang masih bersifat informal tersebut bukan berarti mereka tidak terlibat sama

sekali dalam membentuk karakteristik kebijakan penanganan pandemi. Gugus tugas ini menjadi embrio awal respons pemerintah yang secara jelas melibatkan aktor-aktor teknokratik dalam upaya penanganan pandemi.

Fase kedua ditandai ketika beberapa hari kemudian, tepatnya pada 20 Maret, pemerintah memperbarui aturan tersebut. Revisi ini memperluas keterlibatan berbagai kementerian dan lembaga, serta memperkuat jalur koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah. Perubahan ini menandai penambahan para pakar ataupun non-pakar dalam penanganan pandemi. Keterlibatan para pakar atau ahli dapat dikatakan tidak lagi bersifat informal seperti sebelumnya, namun sudah lebih bersifat semi-formal. Para pakar atau ahli tidak lagi hanya sebatas menjadi kelompok yang dimintai pertimbangan, namun menjadi garda depan komunikasi publik perihal perkembangan penanganan pandemi di Indonesia. Walaupun keterlibatan mereka belum masuk dalam struktur formal seperti sebelumnya.

Kemudian fase yang terakhir ditandai dengan perubahan kebijakan oleh pemerintah untuk yang ke sekian kalinya. Istilah yang digunakan untuk menyebut satuan khusus yang bertugas menangani pandemi turut berubah menjadi Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (KPC PEN). Perubahan kebijakan ini juga turut merubah sifat keterlibatan para pakar atau ahli sebelumnya menjadi masuk ke dalam struktur formal (SATGAS COVID, 2020) Perubahan sifat keterlibatan para pakar tersebut tentu memperkuat bukti keterlibatan para pakar dalam penanganan pandemi di Indonesia. Namun yang patut untuk dipertanyakan adalah ketika secara kuantitatif komposisi keterlibatan para pakar cukup dominan, apakah hal tersebut berbanding lurus dengan dampak kualitatif kebijakan yang diambil pada saat pandemi berlangsung.

Mietzner menegaskan bahwa penanganan awal pandemi di Indonesia lebih didominasi oleh kepentingan elite dibandingkan mempertimbangkan urgensi krisis (Mietzner, 2023). Karakteristik penanganan tersebut juga terkait dan disebabkan oleh fenomena *democratic backsliding* yang telah terjadi sejak beberapa tahun yang lalu hingga dewasa ini di Indonesia (Mietzner, 2020). Hal ini menandakan bahwa penanganan pandemi yang tidak responsif pada masa awal penyebarannya disebabkan karena ruang keputusan penanganan pandemi masih diisi oleh aktor-aktor politik yang tidak menjadikan rasionalitas saintifik sebagai landasan kebijakan. Walaupun keterlibatan Ilmuwan sosial sangat minim dan tidak terlalu diperhitungkan dalam perumusan kebijakan penanganan pandemi, terlepas dari minimnya peran ilmuwan sosial karena struktur satuan tugas COVID-19 lebih didominasi para ilmuwan eksakta, hal ini justru memperkuat argumen bahwa keterlibatan dominan para pakar dalam ruang-ruang keputusan penanganan pandemi merupakan sesuatu yang sulit untuk dibantah (Permana & Rakhmani, 2023).

Penjelasan atas bagian peristiwa ini penting karena menandai awal mula karakteristik kebijakan penanganan pandemi yang lebih terstruktur dan berbasis pada pendekatan saintifik-teknokratik. Penunjukan BNPB sebagai *leading sector*, yang saat itu dipimpin oleh seorang perwira militer yang juga menjabat sebagai kepala lembaga penanganan darurat sipil, mencerminkan kecenderungan pemerintah untuk mengandalkan keahlian teknis dan otoritas institusional dibandingkan mengandalkan rasionalitas politis dalam mengambil keputusan publik dalam menghadapi situasi krisis.

#### Kebijakan Bernuansa Epistokratik?

Pemerintah dihadapkan pada kebutuhan untuk membatasi mobilitas penduduk, karena adanya lonjakan kasus penyebaran COVID-19 pada bulan Maret 2020 (Vermonte & Wicaksono, 2020). Kemudian pada 31 Maret 2020, pemerintah mengeluarkan kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sebagai respon atas lonjakan kasus tersebut. Kebijakan ini cukup menuai perdebatan karena sebelumnya tidak ada kerangka hukum yang jelas untuk melakukan pembatasan mobilitas penduduk dalam skala luas. Pelaksanaan PSBB pada level daerah tidak dapat dilakukan tanpa melalui persetujuan dan pertimbangan Menteri Kesehatan. Ketentuan ini menjadi dasar bagi setiap daerah untuk mengajukan pembatasan aktivitas dan mobilitas publik dalam rangka menekan penyebaran virus dan Kehidupan warga tidak lagi berjalan seperti biasanya dimana kantor dan sekolah ditutup, aktivitas ibadah dibatasi, mobilitas transportasi dibatasi secara ketat. Daerah Khusus Ibukota (DKI) Jakarta merupakan daerah pertama yang disetujui melaksanakan PSBB di level daerah (Wijaya, 2020) dan setelah itu menyusul wilayah-wilayah lain seperti Bogor, Depok, Bekasi, Bandung, Surabaya, dan beberapa daerah lainnya menyusul menerapkan PSBB di daerahnya masing-masing, khususnya sepanjang April dan Mei 2020 (Ardito & Galih, 2020). Namun, karena situasi pandemi tidak kunjung mereda, PSBB pun diperpanjang beberapa kali.

Kebijakan PSBB menunjukkan adanya dominasi pertimbangan teknokratis dan mekanisme yang bersifat *top-down*. Pemerintah pusat memegang kendali atas otoritas utama dalam menyetujui dan menentukan rentang waktu pelaksanaan PSBB berdasarkan indikator teknis tanpa adanya proses deliberasi publik secara terbuka. Berbagai tindakan tersebut menunjukkan bahwa rasionalitas kebijakan yang diambil menggunakan pendekatan epistokratik. Struktur pengambilan kebijakan diisi dan didorong oleh logika epistokratik-teknokratis yakni aktor yang terpusat, berbasis keahlian, tidak terbuka untuk adanya partisipasi demokratis secara langsung, dan sangat berorientasi pada efektivitas.

Setelah hampir dua bulan masyarakat beraktivitas dalam pembatasan lewat kebijakan PSBB, pada akhir Mei 2020 pemerintah mulai memperkenalkan konsep "adaptasi kebiasaan

baru” atau “*New Normal*” (Kemenko Perekonomian, 2020). Hal ini didasari alasan bahwa pemerintah menghadapi dilema antara krisis ekonomi dan ancaman kesehatan. Fase ini menandai pelonggaran pembatasan sosial dan pembukaan kembali berbagai sektor, terutama sektor ekonomi. Langkah ini secara resmi ditandai dengan diterbitkannya kebijakan yang berisi pedoman protokol kesehatan, serta menandai aktivitas ekonomi berjalan kembali secara bertahap. Fase pengintegrasian sektor ekonomi dan kesehatan ini menjadi dasar bahwa pertimbangan penanganan pandemi mencerminkan adanya negosiasi antara rasionalitas politis dengan rasionalitas saintifik. Pendekatan “*Economy First*” yang diambil pemerintah bukan sekadar sesuatu yang bersifat jargonik, namun ini merupakan keputusan politik yang sadar dan terencana—keputusan yang didorong oleh keinginan untuk menjaga sirkulasi ekonomi tetap berjalan di tengah situasi krisis (Mietzner, 2023).

Di tengah situasi lonjakan kasus COVID-19 yang semakin mengkhawatirkan, pemerintah menggunakan pendekatan ilmiah melalui program vaksinasi sebagai upaya jangka panjang dalam mengatasi pandemi. Pemerintah mulai menyadari bahwa pembatasan sosial saja tidak cukup untuk mengendalikan laju penyebaran virus yang terus meningkat. Kemudian pemerintah menggandeng produsen vaksin asal Tiongkok, Sinovac, dan menunjuk Bio Farma serta Universitas Padjadjaran sebagai mitra pelaksana untuk pelaksanaan uji klinis vaksin (Wareza, 2020; Unpad, 2020). BPOM, Bio Farma, dan Unpad berperan dominan dalam proses legitimasi (penentu sah atau tidaknya vaksin tersebut) dan pelaksanaan kebijakan. Publik merupakan pihak yang tidak terlibat dalam desain atau pemilihan vaksin yang akan digunakan untuk diri mereka sendiri. Rangkaian uji vaksin tersebut dapat dinilai sebagai upaya justifikasi ilmiah untuk kebijakan yang diambil pemerintah. Hal ini terindikasi dari tindakan pemerintah untuk membangun narasi bahwa setiap kebijakan diambil berdasarkan bukti ilmiah, misalnya dengan merujuk pada hasil uji klinis, serta rekomendasi dari BPOM, Kementerian Kesehatan, dan bahkan WHO.

Pada Januari 2021, Indonesia memulai program vaksinasi massal dengan vaksin Sinovac (Setiyawan, 2021). Vaksinasi secara simbolis diawali dengan penyuntikan kepada Presiden Joko Widodo sebagai bentuk pembuktian bahwa vaksin aman untuk dilakukan secara massal. Pelaksanaan vaksinasi juga dilakukan setelah dikeluarkannya izin penggunaan darurat atau *Emergency Use Authorization* (EUA) dari BPOM dan fatwa halal dari Majelis Ulama Indonesia (MUI). Hal ini menunjukkan bagaimana otoritas ilmiah dan teknokratik digunakan untuk menjustifikasi percepatan kebijakan vaksinasi, tanpa melibatkan deliberasi publik atau pembahasan politik secara terbuka. Argumentasi “berbasis sains” dan urgensi kesehatan digunakan sebagai bentuk upaya legitimasi eksklusif atas tindakan yang dilakukan. Pemerintah mengedepankan kecepatan vaksinasi, disertai ancaman sanksi bagi

warga yang menolak vaksin. Pemberian sanksi ini tentu juga mengindikasikan pendekatan yang bersifat *top-down*. Keterlibatan otoritas epistemik tersebut menegaskan bahwa kebijakan dikontrol oleh jaringan teknokratik-biomedis, bukan aktor politik representatif.

Beberapa bulan setelahnya, pemerintah menetapkan kebijakan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) Darurat sebagai respons terhadap lonjakan kasus COVID-19 varian Delta. Hal ini juga dipicu oleh lonjakan kasus harian yang diikuti krisis kapasitas Rumah Sakit (BBC, 2021). Pemerintah menyampaikan bahwa kebijakan ini didasarkan pada rekomendasi epidemiolog dan masukan dari Satgas COVID-19 (Iskana, 2021). Kebijakan ini mencakup pembatasan mobilitas ekstrem, penutupan sektor non-esensial, dan peningkatan pengawasan terhadap aktivitas warga. Keputusan PPKM Darurat merupakan kelanjutan penanganan pandemi yang bercorak epistokratik—dimana keputusan didasarkan pada data epidemiologis dan rekomendasi ahli, serta pelaksanaan kebijakan dilakukan dengan pendekatan *top-down* tanpa adanya konsultasi publik.

Pemerintah Indonesia menerapkan sistem evaluasi berkala mingguan berbasis indikator epidemiologis seperti tingkat keterisian rumah sakit (BOR), jumlah kasus aktif, capaian vaksinasi, dan tingkat kematian untuk mengevaluasi pelaksanaan PPKM Darurat. Evaluasi tersebut diklasifikasikan menjadi level PPKM (1–4) untuk mengatur pelonggaran atau pengetatan pembatasan aktivitas dan mobilitas masyarakat. Keputusan evaluatif ini menunjukkan bahwa dengan penggunaan data prediktif, pelibatan pakar atau ahli, dan struktur koordinasi yang menempatkan aktor non-politik di pusat keputusan menegaskan juga keberlanjutan penanganan pandemi yang bercorak epistokratik.

Pada 17 Mei 2022, Presiden Joko Widodo mengumumkan pelonggaran penggunaan masker di ruang terbuka. Kebijakan ini kemudian dilanjutkan dengan keputusan untuk menghentikan pelaksanaan PPKM secara nasional pada 30 Desember 2022. Dan penghentian ini sekaligus juga menandai berakhirnya proses penanganan pandemi di Indonesia. Keputusan-keputusan tersebut diklaim berdasarkan kondisi epidemiologis yang mengindikasikan bahwa situasi pandemi membaik dan keputusan tersebut juga didasarkan pada masukan dari para pakar. Namun, tidak ada proses deliberatif dengan publik seperti legislatif atau organisasi sipil. Pemerintah secara konsisten mengandalkan evaluasi indikator teknis dan justifikasi ilmiah sebagai dasar pengambilan keputusan publik. Keputusan pelonggaran diambil berdasarkan angka vaksinasi dan penurunan angka kasus sebagai bentuk justifikasi ilmiah. Tindakan pelonggaran dapat dinilai sebagai “bentuk keberhasilan ilmiah”, bukan hasil dinamika politik demokratis. Keputusan-keputusan lebih direpresentasikan sebagai proses ilmiah, bukan politik. Hal ini menegaskan bahwa tidak ada perubahan pada model pengambilan keputusan, perubahan hanya ada pada substansi

kebijakan (misalnya dari pembatasan menjadi pelonggaran). Kemudian pakar juga tetap menjadi juru bicara yang memproduksi legitimasi ilmiah, bukan berperan sebagai penyeimbang atau pembuka jalan bagi upaya deliberasi.

### Absennya Mekanisme Koreksi Demokratis

Sisi lain dari penanganan pandemi ini adalah adanya ketegangan antara pendekatan saintifik pemerintah (rasionalitas ilmiah-teknokratik) dengan suara publik yang menuntut transparansi, partisipasi, dan keadilan dalam penanganan pandemi. Presiden dan pejabat tinggi negara secara berulang menyatakan bahwa semua kebijakan—baik penolakan terhadap lockdown, penerapan PPKM, hingga pembentukan Komite Penanganan COVID-19—adalah hasil masukan dari para ahli. Namun, publik menunjukkan resistensi, antara lain melalui petisi daring, kritik media, serta aksi-aksi organisasi masyarakat sipil. Ketegangan pun muncul antara narasi saintifik pemerintah dan tuntutan masyarakat yang menginginkan partisipasi, transparansi, dan keadilan dalam pengambilan keputusan. Praktik ini menempatkan warga sebagai objek pasif, bukan subjek dalam demokrasi.

Berbagai pernyataan publik yang disampaikan pemerintah secara konsisten menggunakan istilah ilmiah seperti “epidemiologi”, “transmisi lokal”, dan “zona merah”, yang menandakan pembenaran epistokratik. Kemudian penggunaan indikator seperti jumlah kasus, tingkat transmisi lokal, dan kapasitas layanan kesehatan menjadi basis pengambilan keputusan. Hal ini menunjukkan bagaimana keputusan penting didasarkan pada pertimbangan teknokratik (kesehatan masyarakat dan epidemiologi) dan dikendalikan secara *top-down* oleh pusat, bukan melalui kanal demokratis. Dan berbagai pernyataan tersebut disampaikan dalam keterangan pers rutin, bukan forum publik atau legislatif sebagai saluran utama komunikasi.

Berbagai kebijakan pada saat pandemi, yakni kebijakan PSBB, kebijakan “*New Normal*”, Vaksinasi, PPKM, dan pelonggaran penggunaan masker, diambil pemerintah karena didorong oleh pertimbangan para pakar atau ahli dibandingkan melalui proses yang melibatkan partisipasi publik secara luas. Para pakar atau ahli—yang dianggap memiliki otoritas keilmuan—menjadi suara dominan dalam menentukan langkah, sementara masyarakat lebih banyak berperan sebagai penerima informasi dan target kebijakan, bukan sebagai bagian dari proses pengambilan keputusan. Situasi ini mencerminkan kecenderungan epistokratik dalam penanganan pandemi, di mana pengetahuan para pakar atau ahli lebih didengar dibanding partisipasi warga dalam merumuskan kebijakan yang berdampak langsung pada kehidupan mereka. Keputusan besar seperti vaksinasi justru ditentukan oleh otoritas epistemik tanpa melalui mekanisme politik deliberatif. Tidak ada

forum publik atau konsultasi untuk menentukan jenis vaksin atau siapa yang patut diprioritaskan. Penekanan pada efektifitas dan kecepatan vaksinasi mengorbankan aspek akuntabilitas dan transparansi yang seharusnya menjadi dasar tata kelola publik. Justru ketika data lebih diposisikan sebagai alat legitimasi, bukan sebagai bahan deliberasi, maka kepercayaan publik dapat menurun dalam lanskap demokrasi.

Pemerintah pusat, yang menggantungkan diri pada pertimbangan para pakar, justru mendominasi proses penanganan pandemi tanpa proses dialog terbuka atau pelibatan lembaga legislatif. Hal ini memperlihatkan logika bahwa "*pihak yang memiliki pengetahuan, lebih baik menjadi pihak yang memutuskan*". Tidak ada kanal deliberatif yang dibuka untuk masukan publik, sehingga malah memperkuat asumsi bahwa situasi krisis dijawab oleh "*yang tahu*" alih-alih proses inklusif. Proses semacam ini—pakar memutuskan, publik menerima—justru memperkuat argumen bahwa penanganan pandemi menggunakan pendekatan epistokratik. Masyarakat, terutama yang terdampak langsung, pada faktanya tidak memiliki ruang deliberatif atau akses untuk mempertanyakan logika kebijakan penanganan pandemi.

## SIMPULAN

Penanganan pandemi COVID-19 di Indonesia dapat dibagi ke dalam beberapa fase kronologis, yaitu fase *denialism* yang dilakukan pemerintah, fase keterlibatan para pakar atau ahli, dan fase perubahan karakteristik kebijakan menjadi epistokratik. Fase-fase tersebut menegaskan bahwa keputusan epistokratik dalam konteks penanganan pandemi di Indonesia terjadi secara gradual, bukan merupakan sesuatu yang terjadi secara tiba-tiba. Karakteristik penanganan pandemi di Indonesia yang bersifat epistokratik dapat dilihat dari dominasi para pakar atau ahli dalam kebijakan, legitimasi berbasiskan pengetahuan atau sains, dan mengedepankan rasionalisme saintifik. Namun, karakter epistokrasi dalam penanganan pandemi di Indonesia lebih bersifat parsial dan temporer. Sifat parsialitas tersebut terlihat dari masih adanya negosiasi dan kompromi ketika terjadi tegangan antara otoritas epistemik dengan otoritas politik pada beberapa fase. Dan pendekatan epistokratik tidak sepenuhnya menggantikan sistem demokrasi selama masa krisis dan epistokrasi hanya bekerja selama periode pandemi belaka (sifat temporalitas).

Pada situasi krisis terdapat kecenderungan pengambilan keputusan bergeser pada aktor dan mekanisme yang bersifat teknokratik-epistokratik, namun hal ini tentu perlu didalami lebih jauh. Hal yang cukup berdasar adalah bahwa situasi krisis di Indonesia justru memperkuat peran pakar karena sifat masalahnya yang kompleks dan memerlukan justifikasi ilmiah atas kebijakan yang diambil. Hal lain yang menjadi perhatian adalah bahwa publik tidak terlalu memiliki akses atas ruang deliberasi sebagai bentuk mekanisme koreksi

demokratis terhadap proses penanganan pandemi di Indonesia. Dengan demikian, tulisan ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pemahaman mengenai bagaimana praktik epistokrasi dapat muncul secara kontekstual dan tidak sepenuhnya menggantikan sistem demokrasi, tetapi berjalan berdampingan secara selektif selama masa krisis.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Amul, Gianna Gayle., Ang, Michael., Kraybill, Diya., Ee Ong, Suan., & Yoong, Joanne. (2022). Responses to COVID - 19 in Southeast Asia: Diverse Paths and Ongoing Challenges. *Asian Economic Policy Review*, 17 (1), 90–110. <https://doi.org/10.1111/aepr.12362>
- BBC. (2021). *Jokowi umumkan PPKM darurat di Jawa dan Bali 3-20 Juli 2021: 'Ini akan lebih ketat dari kebijakan pembatasan sebelumnya*. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-57584375>
- Beach, Derek., & Pedersen, Rasmus Brun. (2019). *Process-Tracing Methods: Foundations and Guidelines*. University of Michigan Press.
- Brennan, Jason. (2016). *Against Democracy*. Princeton University Press.
- Chaterine, Rahel Narda. (2020). *Kepala BNPB: WNI Dianggap Kebal Virus Corona, Mungkin karena Sering Minum Jamu?*. <https://news.detik.com/berita/d-4911759/kepala-bnpb-wni-dianggap-kebal-virus-corona-mungkin-karena-sering-minum-jamu>
- Collier, David. (2011). Understanding Process Tracing. *Political Science and Politics*, 44(4), 823-830. <https://doi.org/doi:10.1017/S1049096511001429>
- Crasnow, Sharon. (2017). Process Tracing in Political Science: What's the Story?. *Studies in History and Philosophy of Science*, 1-8. <http://dx.doi.org/10.1016/j.shpsa.2017.03.002>
- Detik. (2020). *Kala Terawan Andalkan Doa Cegah Virus Corona Masuk Indonesia*. <https://news.detik.com/berita/d-4903100/kala-terawan-andalkan-doa-cegah-virus-corona-masuk-indonesia>
- Economist Intelligence Unit. (2021). *Democracy Index 2020*. Economist Intelligence Unit
- Iskana, Febriana Ratna. (2021). *Pemerintah Sebut Selalu Minta Masukan Ahli dalam Penanganan Pandemi*. <https://katadata.co.id/berita/nasional/601d08f6bfe06/pemerintah-sebut-selalu-minta-masukan-ahli-dalam-penanganan-pandemi>
- Kemenko Perekonomian. (2020). *Pemerintah Dorong Skenario New Normal untuk Ciptakan Kondisi Masyarakat Aman dan Produktif Covid-19*. <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/325/pemerintah-dorong-skenario-new-normal-untuk-ciptakan-kondisi-masyarakat-aman-dan-produktif-covid-19>

- Lewkowicz, Jacek., Wozniak, Michal., & Wrzensinski, Michal. (2022). COVID-19 and Erosion of Democracy. *Economic Modeling*, 106. <https://doi.org/10.1016/j.econmod.2021.105682>
- Marchio Irfan, Gorbiano, (2020). *BREAKING: Jokowi announces Indonesia's first two confirmed COVID-19 cases.* <https://www.thejakartapost.com/news/2020/03/02/breaking-jokowi-announces-indonesias-first-two-confirmed-covid-19-cases.html>
- Mietzner, Marcus. (2020). Populist Anti-Scientism, Religious Polarisation, and Institutionalised Corruption: How Indonesia's Democratic Decline Shaped Its COVID-19 Response. *Journal of Current Southeast Asian Affairs*, 39 (2), 227–49. <https://doi.org/10.1177/1868103420935561>
- \_\_\_\_\_. (2023). Economy First: Indonesia's Calculated Underutilization of State Capacities and Democratic Resources in the Early Phase of COVID-19 In Aurel Croissant and Olli Hellmann, *Democracy, State Capacity, and the Governance of COVID-19 in Asia-Oceania* (153–70). Routledge.
- Okezone. (2020). *Kelakar Bahlil di Depan Hary Tanoe: Virus Korona Tak Masuk Indonesia Karena Izinnya Susah.* <https://economy.okezone.com/read/2020/02/24/320/2173155/kelakar-bahlil-di-depan-hary-tanoe-virus-korona-tak-masuk-indonesia-karena-izinnya-susah>
- Permana, Panji A., & Rakhmani, Inaya. (2023). The Social Sciences in a Time of Crisis: Indonesia's Response to the COVID-19 Pandemic. *SOJOURN: Journal of Social Issues in Southeast Asia*, 38 (3), 356–385. <https://doi.org/10.1355/sj38-3c>
- Putri, Gloria Setyvani. (2020). *Studi Harvard: Indonesia kemungkinan besar sudah ada kasus COVID-19.* <https://sains.kompas.com/read/2020/02/10/120300423/ahli-harvard-peringatkan-virus-corona-di-indonesia-tak-terdeteksi?page=all>
- Ramadhan, Ardito., & Galih Bayu. (2020). *Pemerintah Setujui PSBB di 17 Daerah, Ini Rangkuman Sejumlah Wilayah.* <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/18/07492811/pemerintah-setujui-psbb-di-17-daerah-ini-rangkuman-sejumlah-wilayah?page=all>
- Ratcliffe, Rebecca. (2020). *Concerns coronavirus is going undetected in Indonesia.* <https://www.theguardian.com/global-development/2020/feb/07/concerns-coronavirus-is-going-undetected-in-indonesia>
- Repucci, Sarah., & Slipowitz, Amy. (2020). *Democracy under Lockdown.* Freedom House
- SATGAS COVID-19 (Satuan Tugas Penanganan Covid-19). (2020). *Pedoman Perubahan Perilaku Penanganan COVID-19.* SATGAS Penanganan COVID-19.

- Setiyawan, Iwan. (2021). *Presiden Jokowi Divaksin Covid-19 Pertama Menandai Program Vaksinasi Massal Gratis*. <https://www.kompas.id/baca/foto/2021/01/13/presiden-jokowi-divaksin-covid-19-pertama-menandai-program-vaksinasi-massal-gratis>
- Tempo. (2020a). *Indonesia Terhindar Virus Corona, Ma'ruf Amin: Berkah Doa Qunut*. <https://www.tempo.co/ekonomi/indonesia-terhindar-virus-corona-ma-ruf-amin-berkah-doa-qunut-648777>
- Tempo. (2020b). *Cerita di Balik Pernyataan Luhut Soal Corona dan Cuaca Panas*. <https://www.tempo.co/ekonomi/cerita-di-balik-pernyataan-luhut-soal-corona-dan-cuaca-panas-634859>
- Unpad. (2020). *Bio Farma Tunjuk Unpad Lakukan Riset Uji Vaksin Covid-19 di Indonesia*. <https://www.unpad.ac.id/2020/07/bio-farma-tunjuk-unpad-lakukan-riset-uji-vaksin-covid-19-di-indonesia/>
- Varagur, Krithika. (2020). *Indonesia's Government Was Slow to Lock Down, So Its People Took Charge*. <https://www.nationalgeographic.com/history/2020/05/indonesia-government-slow-lock-down-people-took-charge/>
- Vermonte, Philips., & Wicaksono, Teguh Yudo. (2020). *Karakteristik dan Persebaran COVID-19 di Indonesia: Temuan Awal*. CSIS Commentaries. CSIS.
- Wareza, Monica. (2020). *Gandeng China, Bio Farma Uji Klinis Vaksin Covid-19 di Juli*. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20200616130101-17-165711/gandeng-china-bio-farma-uji-klinis-vaksin-covid-19-di-juli>
- Wijaya, Callistasia. (2020). *PSBB Jakarta mulai 10 April selama dua minggu, namun pakar menyebut hasil efektif satu bulan untuk tekan Covid-19*. <https://www.bbc.com/indonesia/indonesia-52194441>