

Peningkatan Pemahaman Penyidik BPOM dan Strategi dalam Pengawasan *Post Border*: RIA Framework

Tofa Apriansyah^{a,1,*}, Khusnul Khotimah^{a,2}, Adis Imam Munandar^{b,3}

^aPusat Riset dan Kajian Obat dan Makanan-BPOM, Jl. Percetakan Negara, Jakarta Pusat 10560, Indonesia

^{a,b} Sekolah Kajian Strategik dan Global-UI, Jl. Salemba Raya, Jakarta Pusat 10430, Indonesia

¹ apriansyahf@gmail.com; ² khotimah.khusnul@gmail.com; ³ adis.imam@ui.ac.id

* corresponding author

ARTICLE INFO

ABSTRACT / ABSTRAK

Article
history
Received: 31
Agustus 2020

Revised: 3
December
2020

Accepted: 31
December
2020

Potensi ancaman masuknya Obat dan Makanan tanpa izin edar masih menunjukkan menunjukkan dominasi yang mengkhawatirkan, dengan rata-rata per-tahun sebesar 70,5% dari 13 jenis perkara Obat dan Makanan pada periode tahun 2015-2017. Pemahaman PPNS BPOM menjadi krusial pada fungsi penindakan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pemahaman PPNS BPOM dan memformulasikan strategi yang tepat dalam pengawasan post border. Penelitian menggunakan pendekatan mixed methods dengan metode survei dan studi kasus. Regulatory Impact Analysis (RIA) Framework digunakan sebagai pola pikir dengan pendekatan analisa intelijen. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemahaman PPNS BPOM masih harus ditingkatkan hingga diperoleh pemahaman yang sama dan merata di seluruh Indonesia. Asimetris informasi antar BPOM dan DJBC dihilangkan dengan melakukan pelatihan bersama. Kesadaran akan pentingnya kerjasama dengan DJBC dan kebutuhan informasi sebelum Obat dan Makanan keluar dari kawasan pabean menunjukkan perlunya langkah strategi kolaborasi pengawasan post border. Pertukaran informasi intelijen merupakan strategi prioritas pengawasan post border yang dapat dibangun dari kolaborasi BPOM dan DJBC.

(Improved Understanding of Indonesian-FDA Investigators and Strategies in Post Border Supervision: RIA Framework)
Potential threat of non-registered entry of imported Drug and Food showed alarming domination, with an average annual rate of 70.5% of 13 types of Drug and Food cases in the 2015-2017 period. Understanding of Indonesian-FDA investigator is crucial in the enforcement function. This study aims to analyze the understanding of Indonesian-FDA investigator and formulate an efficient and effective control strategy. The study uses a mixed-methods approach using survey methods and case studies. The Regulatory Impact Analysis (RIA) Framework is used as a mindset with an intelligence analysis approach. The results show that the understanding of Indonesian-FDA investigators still needs to be improved so that an understanding is equal and evenly distributed throughout Indonesia. Asymmetric information between Indonesian-FDA and DGCE is eliminated by conducting joint training. Awareness of the importance of collaboration with DGCE and the need for information before Drug and Food leave the customs area shows the need for collaborative post-border surveillance strategic steps. The exchange of intelligence information is a priority strategy for post border control that can be built from the collaboration of Indonesian-FDA and DGCE.

Keywords: Indonesian-FDA, DGCE, post border, implementation, collaboration
Kata Kunci: BPOM, DJBC, post border, implementasi, kolaborasi

1. Pendahuluan

Data penyidikan obat dan makanan pada tahun 2015-2018 menunjukkan perkara Obat dan Makanan tanpa izin edar terus memperlihatkan dominasi diantara perkara obat dan makanan lainnya, dengan rata-rata keseluruhan sebesar 70,5% dari 13 jenis perkara obat dan makanan yang ditangani oleh PPNS BPOM (BPOM, 2016; 2017; 2018; 2019). Hasil pengawasan Direktorat Jenderal Bea Cukai (DJBC) pada tahun 2014-2018 menemukan pelanggaran dibidang kepabeanan berupa barang impor yang terkena larangan dan/atau pembatasan (lartas) yang tidak dilengkapi izin dari instansi teknis terkait, dalam hal ini BPOM, selalu masuk dalam 10 (sepuluh) besar jenis komoditi hasil penindakan oleh DJBC, dengan porsi sebesar 33,7% (Kemenkeu, 2016, 2017a; Wahyono, 2017; Rahadian, 2019). Tantangan lain hadir dari adanya Paket Kebijakan Ekonomi XV tahun 2017 yang bertujuan untuk mempermudah dan mempercepat arus barang di pelabuhan. Langkah pemerintah selanjutnya menetapkan kebijakan penyederhanaan tata niaga melalui pergeseran pengawasan ketentuan larangan dan/atau pembatasan (Lartas) dari *border* ke *post border* (Kemenko Ekonomi, 2017). Diantara pergeseran lartas ke *post border*, terdapat barang perdagangan berupa Obat dan Makanan yang telah ditetapkan yaitu bahan baku serta produk kosmetika, obat kuasi, pangan olahan dan suplemen kesehatan. BPOM selanjutnya menerbitkan Peraturan BPOM Nomor 29 Tahun 2017 tentang Pengawasan Pemasukan Bahan Obat dan Makanan ke Dalam Wilayah Indonesia dan Peraturan BPOM Nomor 30 Tahun 2017 tentang Pengawasan Pemasukan Obat dan Makanan ke Dalam Wilayah Indonesia.

Paket Kebijakan Ekonomi XV sejalan dengan liberalisasi perdagangan sebagai salah satu prasyarat globalisasi. Globalisasi merupakan pendorong kemajuan ekonomi dunia. Sisi gelap dari globalisasi dengan terciptanya perdagangan gelap (*illicit trade*). Pelaku kejahatan mengambil keuntungan dari kesempatan dari peluang ini dengan mengorbankan keamanan konsumen, mengganggu daya saing pelaku usaha resmi, dan menurunkan kredibilitas pemerintah dimata masyarakat. Konsumen dan pelaku usaha bergantung pada peran pemerintah dalam melakukan upaya penegakan hukum. Ini diperlukan untuk menjaga kesehatan konsumen, serta menjaga iklim persaingan usaha yang sehat. Kapasitas kelembagaan penegak hukum perlu selalu dievaluasi dan ditingkatkan untuk melakukan pengawasan yang efektif (OECD, 2018).

Beberapa penelitian sebelumnya memberikan gambaran tentang keterkaitan antara potensi *illicit trade* dengan pentingnya peran penegak hukum dari instansi yang berwenang, termasuk pada pengawasan *post border*. Laporan penelitian OECD 2018 menilai kapasitas kelembagaan untuk melawan perdagangan gelap pada 3 (tiga) hal yakni efektifitas hukuman dan sanksi bagi pelaku kejahatan; inovasi cara untuk melakukan pencegahan terhadap frekuensi barang kiriman ilegal; dan upaya mengurangi perdagangan gelap di kawasan perdagangan bebas (*free trade zone*). Kesuksesan penegakan hukum tergantung pada ketersediaan sanksi terhadap pelanggaran, kemampuan penegak hukum dalam menegakan peraturan undang-undang, dan kapasitas dalam melakukan penyidikan termasuk bekerjasama dengan penegak hukum lainnya. Hukuman dan sanksi memberikan *deterrence effect* bagi pelaku kejahatan yang menyukai kesempatan perbuatan pidana yang tergolong *high profit and low risk*. Kebijakan dalam melakukan penegakan hukum termasuk didalamnya mengembangkan dan menerapkan strategi melawan *illicit trade*. Peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) BPOM sebagai *definitive stakeholder* menjadi penting dalam implementasi pengawasan *post border* dan sangat berpengaruh dalam performa penegakan hukum (Apriansyah dan Munandar, 2019). PPNS BPOM dinilai memiliki kekuatan, kewenangan, dan kesiagaan dalam pengawasan *post border*. PPNS BPOM selain mengemban fungsi utamanya sebagai penyidik, juga dilatih untuk menghasilkan analisa intelijen dalam mencegah ancaman masuknya Obat dan Makanan ilegal. Peran BPOM dalam menjaga efektifitas pengawasannya juga sangat berpengaruh terhadap tata niaga impor barang, karena BPOM merupakan instansi tertinggi kedua yang menerbitkan izin komoditi lartas dibanding 14 (empat belas) instansi lainnya (Tabel 1). Lamanya waktu pemrosesan dan penerbitan izin impor

Tabel 1. Instansi teknis penerbit izin terkait barang lartas dan jumlah izin lartas (Anita dan Asmadewa, 2017)

No.	Instansi Teknis	Lartas
1.	Kementerian Perdagangan	7.884
2.	Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM)	2.811
3.	Karantina Tumbuhan di Badan Karantina Pertanian Indonesia	739
4.	Badan Karantina Ikan, Pengendalian Mutu dan Keamanan Hasil Perikanan	479
5.	Karantina Hewan pada Badan Karantina Pertanian Indonesia	366
6.	Kementerian Kesehatan	251
7.	Kementerian Lingkungan Hidup	191
8.	Kepolisian RI	41
9.	Kementerian Pertanian	40
10.	Kementerian Kehutanan	25
11.	Ditjen Sumber Daya dan Perangkat Pos dan Informatika	22
12.	Badan Pengawas Tenaga Nuklir (BAPETEN)	22
13.	Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral	13
14.	Bank Indonesia	1

barang lartas dianggap sebagai penyebab utama *dwelling time*, yang menimbulkan efek domino meningkatnya *logistic cost* (Anita dan Asmadewa, 2017). Solusi pergeseran pengawasan *post border* membuat lingkungan pengawasan semakin kompleks dan dinamis dalam menjaga keseimbangan penegakan hukum di wilayah pengawasan BPOM serta perlindungan terhadap daya saing usaha lokal (Apriansyah *et al.*, 2020). Beberapa penelitian tersebut belum menggambarkan keterkaitan pengetahuan penegak hukum (PPNS BPOM) terhadap tujuan strategis kebijakan pengawasan *post border* dan mengukur kontribusi pelaksanaan kebijakan tersebut yang dapat dijadikan pilihan strategi. Penelitian ini diperlukan sebagai proses pengembangan penelitian dan eksplorasi terhadap strategi implementasi kebijakan yang efektif dan efisien.

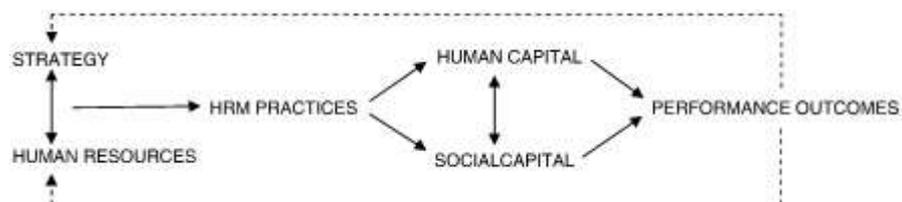
Line of sight pada tujuan strategis organisasi dikonseptualisasi sebagai pemahaman karyawan terhadap tujuan strategis sebuah organisasi dan bagaimana berkontribusi untuk tujuan tersebut (Boswell, 2006). Strategi sendiri dikonseptualisasikan salah satunya pada bagaimana seseorang mengoordinasikan dan mengontrol berbagai area fungsional, termasuk sumber daya manusia, dengan cara tertentu yang mendukung organisasi (Gambar 1.) (Buller dan McEvoy, 2012). Pentingnya manajemen sumber daya manusia untuk implementasi strategi yang efektif telah diakui selama beberapa waktu. Manajemen sumber daya manusia merupakan aktivitas pendukung yang esensial, bila terintegrasi dengan aktivitas rantai nilai lainnya untuk mencapai dan mempertahankan keunggulan kompetitif (Porter, 1985; Buller *et al.*, 2012). Keunggulan kompetitif dalam suatu kinerja terbentuk karena sumber daya manusia tersebut tidak tergantikan, memiliki keahlian khusus yang tidak dapat dialihkan, dan tidak dapat ditiru karena melakukan pekerjaan yang tidak diulang, serta organisasi mampu untuk memanfaatkan sumber daya manusia ini sehingga memiliki keunggulan yang berkelanjutan untuk mencapai tujuan strategis organisasi. Hubungan SDM dan kinerja organisasi yang ditunjukkan pada teori-teori secara umum menunjukkan bahwa kapabilitas spesifik seperti pengetahuan, keterampilan, kemampuan, perilaku, proses, praktik, dan sistem, merupakan sumber keunggulan kompetitif yang berkelanjutan. Secara implisit atau eksplisit, kerangka kerja strategi tersebut menunjukkan peran kritis modal manusia (*human capital*) dan *social capital* (hubungan dan interaksi di antara orang-orang) dalam menentukan kinerja jangka panjang (Wright *et al.*, 2001). Konsep *line of sight* (LOS) sebagai pemahaman SDM tentang tujuan organisasi dan tindakan apa yang diperlukan untuk berkontribusi tujuan tersebut sebagai kunci untuk mencapai hasil organisasi yang positif. Pemahaman SDM tentang cara berkontribusi untuk tujuan strategis organisasi lebih penting daripada hanya memahami tujuan (Boswell, 2006).

Teori yang disampaikan oleh Mthethwa, Jann & Wegrich, Edwards III, Grindle, Mazmanian & Sabatier, dan Meter & Horn, bahwa implementasi kebijakan publik dipengaruhi oleh beberapa faktor, diantaranya: aspek kewenangan, sumberdaya, komunikasi, dan disposisi. Evaluasi kebijakan dilakukan secara komprehensif melalui evaluasi *ex-ante*, *on-going*, dan *ex-post* atas pelaksanaan kebijakan public (Ramdhani dan Ramdhani, 2017). *Regulatory Impact Analysis* direkomendasikan untuk digunakan sebagai melakukan analisa terhadap penyusunan maupun implementasi kebijakan di Indonesia. *Regulatory Impact Analysis* (RIA) merupakan salah satu alat atau pendekatan yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas suatu kebijakan pemerintah. Metode RIA ini merupakan proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis berbagai aspek dalam penetapan dan pelaksanaan sebuah kebijakan. RIA dapat digunakan sebagai metode, alat ukur maupun pola pikir dalam melakukan penilaian terhadap kebijakan baik yang berbentuk peraturan maupun nonperaturan, yang sudah ada (*ex post*) maupun kebijakan baru (*ex ante*) (Bappenas, 2011). Perkembangan RIA adalah bagian dari tren umum negara menuju "manajemen regulasi", yang bertujuan untuk meningkatkan cara pemerintah menggunakan kekuatan regulasi. RIA dapat meningkatkan efektivitas dan efisiensi pemerintah dan dapat membantu menangani masalah daya saing dan kinerja ekonomi yang lebih luas dalam ekonomi inovatif dan global. RIA termasuk dalam metode empiris dalam *Methods of Regulatory Decision-Making* (OECD, 1997).

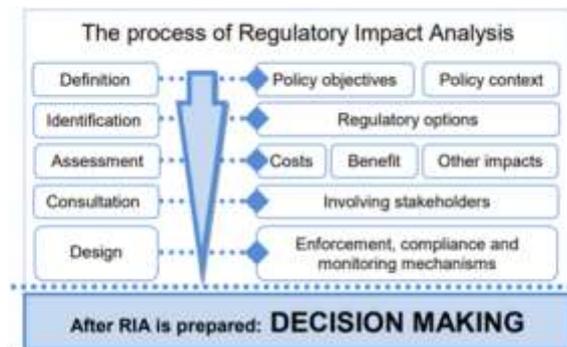
Berdasarkan uraian latar belakang tersebut maka penelitian ini bertujuan untuk mengukur dan mengetahui pemahaman PPNS BPOM terhadap pengawasan *post border*; mengukur dan mengetahui pandangan PPNS BPOM terhadap kekuatan dan ancaman dalam kontribusi pengawasan *post border*; serta mengetahui dan mengukur strategi yang sudah dijalankan dan dapat dijadikan pilihan dalam implementasi pengawasan *post border*. Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan penelitian strategik dan dapat memberikan rekomendasi khususnya bagi BPOM dalam pelaksanaan tugas pengawasan Obat dan Makanan.

2. Metodologi

Penelitian menggunakan pendekatan *mixed methods* dengan metode survei dan studi kasus pada pelaksanaan tugas PPNS BPOM dan BBPOM di Jakarta. Deskriptif kualitatif pada penelitian ini berusaha menggambarkan fenomena yang terjadi pasca ditetapkannya Peraturan BPOM Nomor 29 Tahun 2017 dan Peraturan BPOM Nomor 30 Tahun 2017. Teknik pengumpulan data menggunakan kuesioner dan wawancara. Sampel kajian ini dibatasi pada BPOM dan BBPOM di Jakarta, sebagai instansi yang menerbitkan peraturan tersebut dan harus melaksanakannya. Teknik yang digunakan dalam penentuan informan adalah *purposive sampling* (metode pemilihan dengan cara sengaja memilih sampel-sampel tertentu). Informan sebagai sampel penelitian ini diambil dari seluruh PPNS yang aktif pada Deputy Bidang Penindakan BPOM dan Bidang Penindakan BBPOM di Jakarta. Data yang digunakan dalam kajian ini terdiri dari data primer dan sekunder. Data primer dikumpulkan dengan cara melakukan survei menggunakan kuesioner dengan pertanyaan semi terbuka. Data sekunder diperoleh melalui pendekatan studi literatur dari instansi terkait, yakni BPOM, Kementerian Keuangan, DJBC, Kemenko Bidang Perekonomian dan lainnya.



Gambar 1. Kerangka Umum Hubungan Strategi dan SDM (Buller dan McEvoy, 2012)

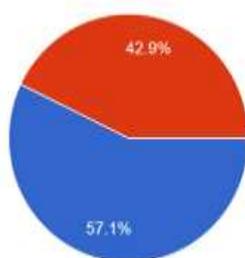


Gambar 2. Integrasi Elemen RIA (OECD, 2008)

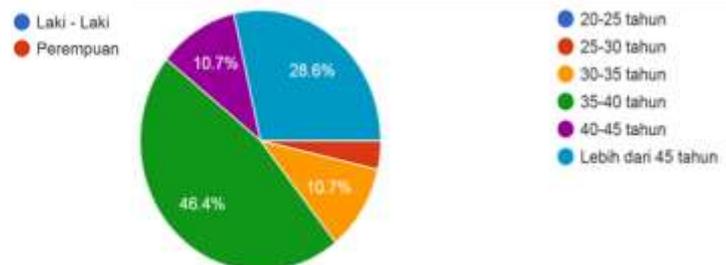
Analisis data dilakukan secara dekriptif dan menggunakan pola pikir *Regulatory Impact Analysis* (RIA). Rasionalisasi proses RIA mengikuti beberapa tahapan berpikir yang konsisten (Gambar. 2). Kedalaman analisa RIA tergantung pada kepentingan dan ukuran dampak kebijakan yang dipertanyakan (OECD, 2008). Pola pikir RIA digunakan untuk menemukan perumusan strategi implementasi pengawasan *post border*. Selanjutnya memberikan opsi yang dapat diambil dengan membandingkan strategi tersebut menggunakan prinsip memaksimalkan manfaat dan meminimalkan biaya yang menjadi inti dari *benefit-cost analysis* (BCA). Pada beberapa kajian global, RIA terus dikembangkan sebagai metode yang dapat digunakan dalam proposal kebijakan yang memanfaatkan pendekatan sains (*scientific based policy*) (Costa *et al.*, 2016). Informasi yang diperoleh dalam penyusunan kebijakan menjadi lebih banyak berkorelasi terhadap lamanya waktu analisis menggunakan RIA (Shapiro, 2016). RIA mempertimbangkan manfaat regulasi terhadap biaya yang dibebankan dan merupakan alat yang sangat berharga untuk menginformasikan pembuat keputusan. Tujuan RIA bukan untuk memaksakan keputusan, melainkan untuk menyediakan pembuat kebijakan dapat bertanggung jawab dalam membuat keputusan dengan informasi yang dibutuhkan dengan mempertimbangkan kemungkinan konsekuensi dari tindakan regulasi yang berbeda (Dudley *et al.*, 2017). Di Indonesia, RIA masih sedikit dan belum dimanfaatkan secara optimal dalam proses formulasi kebijakan, meskipun diperoleh sejumlah manfaat. Kondisi ini terdeteksi karena kurangnya komitmen pimpinan, kurangnya pengetahuan aparatur, pola pikir serta keterbatasan anggaran, dukungan hukum dan sosialisasi (Kurniawan *et al.* 2017).

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Demografi PPNS BPOM



Gambar 3. Jenis Kelamin PPNS BPOM

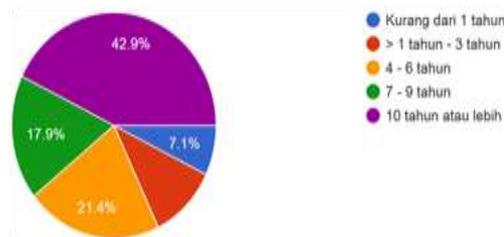


Gambar 4. Usia PPNS BPOM

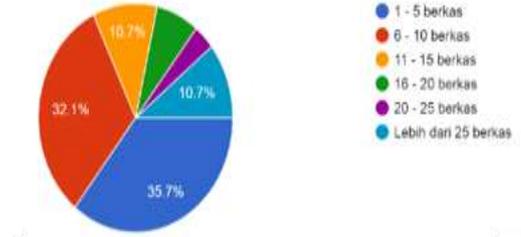
BPOM dalam melakukan pengawasan yang efektif berlandaskan pada Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017. BPOM menyelenggarakan fungsi diantaranya pelaksanaan pengawasan sebelum beredar (*pre-market*) dan pengawasan selama beredar (*post-market*); dan pelaksanaan

penindakan terhadap pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan Obat dan Makanan. PPNS BPOM menjalankan kewenangannya sebagai Penyidik yang menegakan ketentuan pidana pada undang-undang kesehatan dan pangan. Saat ini terdapat 265 PPNS BPOM seluruh Indonesia yang aktif bertugas melaksanakan fungsi penindakan dan penegakan hukum terhadap tindak pidana Obat dan Makanan. Diantaranya sebanyak 22 PPNS bertugas pada Deputy IV Bidang Penindakan BPOM dan 7 PPNS pada Bidang Penindakan BBPOM di Jakarta. Keberadaan PPNS ini dapat menjadi *human capital* bagi BPOM. *Human capital* sendiri sering diartikan sebagai pengetahuan, informasi, ide, keterampilan, dan kesehatan yang dimiliki individu. Hal ini karena manusia dan organisasi dapat menentukan keputusannya sendiri dalam membangun unsur-unsur tersebut. Agregasi *human capital* pada tingkat individu menjadi tingkat unit didasarkan pada interaksi antar individu yang membawa karakteristik, perilaku, dan pengaruh pada organisasi (Wright, 2011). PPNS BPOM sebagai individu dan bagian dari unit penegakan hukum di BPOM tentu memberikan pengaruh yang kuat dalam pengawasan Obat dan Makanan.

Survei terhadap PPNS BPOM dan PPNS BBPOM di Jakarta memperoleh data dari 96,5% PPNS BPOM. Gambaran umum terhadap demografi PPNS BPOM menunjukkan bahwa PPNS BPOM didominasi oleh Aparatur Sipil Negara (ASN) laki-laki dengan usia yang masih produktif (Gambar 3 dan Gambar 4). Hal ini dapat menunjukkan bahwa profesi PPNS cenderung membutuhkan tenaga dan pikiran seorang laki-laki dalam melakukan upaya penegakan hukum di bidang Obat dan Makanan. Pengaruh peran ganda perempuan terhadap pekerjaan pada fungsi kepolisian menjadi kajian kebijakan yang diukur terhadap tuntutan pekerjaan (Yurendra dan Rasyidah, 2019). Selain itu terdapat harapan PPNS BPOM pada usia yang masih produktif dapat merespon dengan baik segala dinamika hukum dalam hal pengawasan. Sehingga perubahan proses bisnis pada pengawasan *post border* yang terjadi dapat dengan cepat dapat diadaptasi dengan kemampuan logika yang memadai. Kapabilitas organisasi dan sumber daya manusia ini memang memerlukan kemampuan untuk belajar dan kemampuan untuk berubah dalam lingkungan yang kompleks dan dinamis (Buller *et al.*, 2012).



Gambar 5. Lama berprofesi sebagai PPNS BPOM



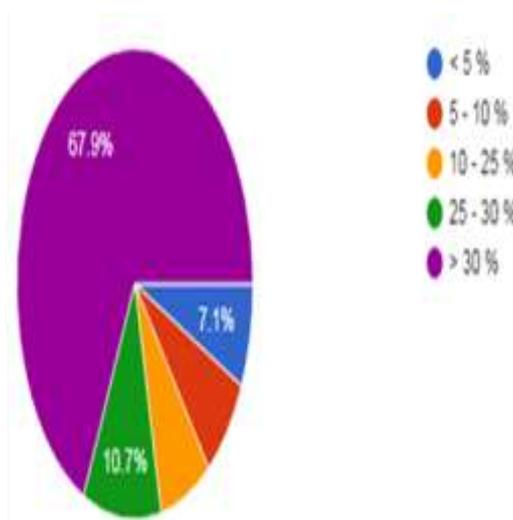
Gambar 6. Jumlah berkas perkara ditangani PPNS BPOM

Harapan ini didukung pula dengan pengalaman bekerja PPNS BPOM yang sebagian besar telah menjalani profesinya lebih dari 10 tahun (Gambar 5). Masa kerja ini dapat menggambarkan *transferability* yang statis karena kemampuan penegakan hukum yang hanya dimiliki oleh PPNS. Hal ini dapat dipandang dari dua sisi sebagai keunggulan kompetitif maupun keterbatasan kesempatan berkontribusi dalam unit lain disebuah organisasi (Wright, 2011). Bila dipandang sebagai keunggulan kompetitif, maka BPOM sebaiknya dapat memiliki program pengembangan unsur *human capital* berkelanjutan bagi PPNS dan pengukuran yang spesifik untuk pengembangan karir fungsional PPNS. Ini dapat menjadi motivasi yang menghubungkan karakteristik unsur *human capital* (pengetahuan, keterampilan, ide) dengan perilaku kerja yang membuat performa organisasi menjadi lebih baik (Wright, 2011). Kemampuan PPNS BPOM juga terlihat dalam berkas perkara yang ditangani oleh masing-masing PPNS dalam periode masa kerjanya. Terlihat bahwa kebanyakan PPNS BPOM telah menyelesaikan 1-10 berkas perkara (Gambar 6). Pengalaman ini diharapkan dapat membantu mengidentifikasi permasalahan yang dihadapi dalam pengawasan *post border*. Kapabilitas spesifik ini merupakan keunggulan kompetitif organisasi yang dapat dimanfaatkan untuk

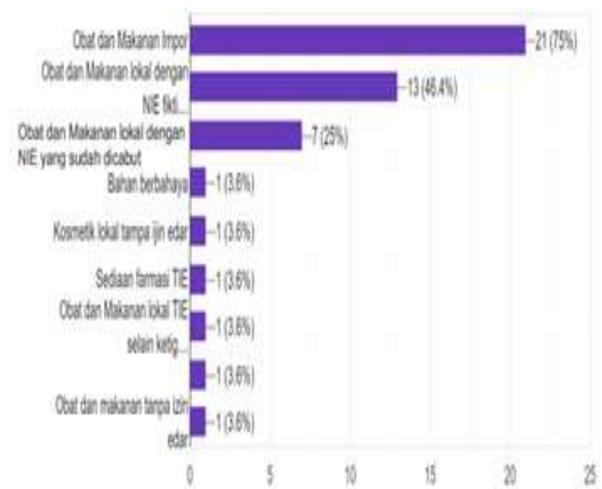
mencapai tujuan strategis dari pengawasan *post border*. Untuk bersaing dalam lingkungan yang menuntut dan dinamis, organisasi harus semakin mengandalkan kemampuan dan komitmen sumber daya manusianya (Buller *et al.*, 2012).

3.2 Profil Ancaman yang Dihadapi

Ancaman adalah tekad suatu pihak untuk membahayakan pihak yang lain. Ancaman bisa jadi dibuat terhadap sebagian besar entitas orang, organisasi, dan negara yang dilakukan oleh agen ancaman. Analisis ancaman mengakui dua faktor utama, bahwa perlu ada agen ancaman (berupa apa saja dari zat fisik hingga orang atau badan/organisasi) dan obyek ancaman (target atau tidak harus menjadi target material seperti seorang/banyak individu tetapi dapat berwujud seperti ancaman terhadap kesehatan masyarakat atau daya saing bangsa) (Prunckun, 2010). Pada profil perkara yang ditangani PPNS BPOM memperlihatkan bahwa lebih dari 30% perkara berhubungan dengan Obat dan Makanan tanpa izin edar (TIE) (Gambar 7). Data ini bersesuaian dengan data yang diperoleh dari laporan tahunan BPOM 2015-2017 sebelumnya. Hal ini dapat menggambarkan potensi ancaman yang dapat semakin berkembang pada saat implementasi kebijakan pengawasan *post border*. Ancaman Obat dan Makanan TIE juga dirasakan merata di seluruh Indonesia terlihat hingga di wilayah Propinsi Aceh yang masih mencari bentuk pengawasan yang efektif (Haikal dan Efendi, 2018). Keberadaan Obat dan Makanan TIE juga menjadi penilaian masyarakat terhadap efektifitas pengawasan Obat dan Makanan oleh BPOM (Linda, 2018).



Gambar 7. Perkara Obat & Makanan TIE yang ditangani PPNS BPOM



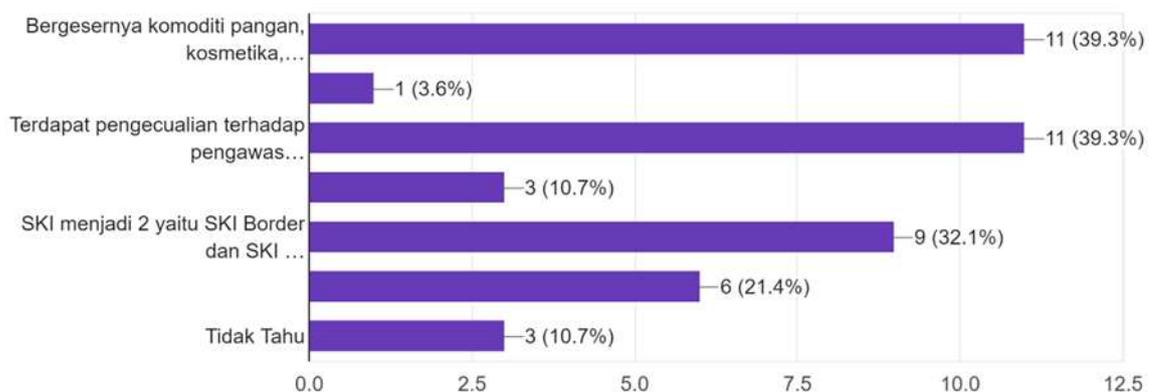
Gambar 8. Jenis Obat & Makanan TIE yang ditemukan

Lebih spesifik lagi penelitian ini mendapatkan gambaran bahwa perkara Obat dan Makanan TIE yang sering ditemukan pada jalur distribusi Obat dan Makanan merupakan Obat dan Makanan yang berasal dari luar negeri/impor (75%) (Gambar 8). Sebagaimana diketahui bahwa Obat dan Makanan TIE dapat ditemukan dengan berbagai jenis yang lain, diantaranya Obat dan Makanan produksi lokal TIE, penggunaan nomor izin edar (NIE) fiktif (baik palsu atau menggunakan NIE produk resmi lain), atau produk palsu yang mencantumkan NIE produk aslinya, dan lainnya. Obat dan Makanan impor disinyalir lebih disukai masyarakat, sehingga permintaan yang banyak mengundang pelaku kejahatan memanfaatkan peluang tersebut (Haikal *et al.*, 2018). Permintaan masyarakat ini pun semakin

dipermudah dengan adanya kemajuan teknologi yang dieksploitasi pada perdagangan ilegal melalui *e-commerce* (Putri, 2019; Apriansyah, 2020; Khoirunnisa *et al.*, 2020). Maka kawasan pabean sebagai pintu utama masuknya komoditi perdagangan dari luar negeri harus menjadi perhatian utama BPOM dalam mengurangi ancaman tersebut. Penguatan kerjasama dengan Ditjen Bea dan Cukai (DJBC) sebagai pemegang otoritas kepabeanan maupun desain ulang strategi pengawasan harus dilakukan sebelum mendiskusikan lebih lanjut penanganan masuknya Obat dan Makanan ilegal melalui pintu masuk lain yang tidak resmi di wilayah Indonesia.

3.3 Pemahaman PPNS BPOM

Pemahaman menggambarkan kemampuan untuk menganalisis dan menempatkan fakta-fakta di dalam konteks untuk membentuk gambaran besar. Pemahaman merupakan tingkatan lanjutan setelah pengetahuan dalam menangkap narasi yang lebih besar, yang sebenarnya merupakan tujuan utama dari pengumpulan informasi. Pemahaman adalah suatu alat yang dapat membantu orang mengasimilasikan informasi baru dan menyempurnakan pandangan dengan melihat hubungan-

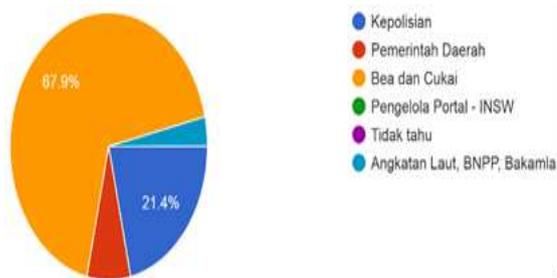


Gambar 9. Pemahaman PPNS BPOM terhadap perubahan proses bisnis pengawasan

hubungannya. Pemahaman juga penting untuk mengevaluasi informasi baru. Dengan mengontekstualisasikan apa yang seseorang katakan, dan melakukan evaluasi dalam berbagai sudut, semakin kecil kemungkinannya untuk terpapar bahasa yang manipulatif, data-data serta sumber informasi yang buruk, maupun propaganda (Huxster *et al.*, 2017; Livni, 2017). Pada akhirnya seseorang akan menangkap makna dari interaksi informasi baru dengan konsep yang menjadi hasil pemahaman.

Pemahaman PPNS BPOM dilihat terhadap dinamika perubahan proses bisnis pengawasan dalam konsep kebijakan pengawasan *post border*. Pengawasan *post border* dikonseptualisasikan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh instansi teknis pengawas komoditi lintas (dalam hal Obat dan Makanan adalah BPOM), dimana pengawasan pemenuhan mutu dan perizinan dilakukan di luar kawasan pabean untuk kepentingan pengawasan Obat dan Makanan, dan tidak lagi dilakukan untuk kepentingan *custom clearance* di dalam kawasan pabean (Kemenko Ekonomi, 2017; Kemenkeu, 2017b; BPOM, 2017b, 2017c). Pada dasarnya pemahaman PPNS BPOM terhadap kebijakan pengawasan *post border* telah menyentuh substansi perubahan lingkungan pengawasan yang terjadi (Gambar 9). Begitu pula terhadap aturan pengecualian untuk produk yang dibutuhkan bagi keperluan pribadi dan tidak bertujuan untuk diperdagangkan. Pemahaman ini dapat memberikan kemudahan bagi instansi pusat, yang memiliki kewenangan dalam menyusun dan menerbitkan regulasi, untuk membuat aturan turunan yang bersifat teknis (petunjuk teknis) sebagai pedoman PPNS BPOM menjalankan kewenangan pengawasan *post border*. Pemahaman ini diikuti dengan pemahaman terhadap perangkat pengawasan yang dapat dimanfaatkan dalam mendeteksi kemungkinan

masuknya Obat dan Makanan impor ilegal, berupa notifikasi dari PP-INSW terhadap komoditi *post border* yang masuk, serta SKI *Post border*. Namun terdapat 10,7% PPNS BPOM belum mengetahui perubahan proses bisnis pengawasan yang terjadi sejak ditetapkan kebijakan pengawasan *post border*. Hal ini diperkuat dengan hasil kajian Pusat Riset dan Kajian Obat dan Makanan (PRKOM) mengenai implementasi kebijakan pemasukan *post border* terhadap pengawasan Obat dan Makanan di 17 Provinsi. PPNS BPOM belum memahami secara utuh implementasi di lapangan karena belum tersedianya juknis pelaksanaan pengawasan *post border* (PRKOM, 2019). Dalam hal pengawasan tentunya menjadi penting untuk menerapkan *zero tolerance* terhadap kekurangpahaman petugas pada proses bisnis dan strategi pengawasan. Hal ini harus menjadi fokus prioritas (*concern*) BPOM dalam melakukan sosialisasi dan supervisi bagi PPNS BPOM di seluruh Indonesia.

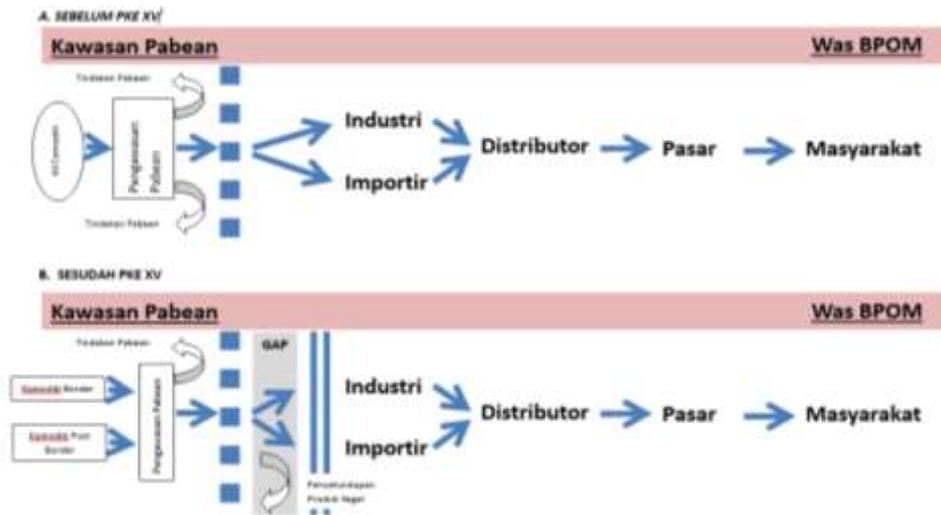


Gambar 10. Kerjasama antar instansi



Gambar 11. Informasi dalam pengawasan *post border*

Kebutuhan akan kerjasama dalam melakukan pengawasan *post border* juga terlihat dari respon yang diberikan oleh PPNS BPOM (Gambar 10). Instansi yang dianggap paling penting untuk melakukan kolaborasi pengawasan *post border* bersama BPOM adalah jajaran Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC). Pada laporan kajian PRKOM (2019), yang mengukur *stakeholder* berpengaruh dan penting, DJBC juga menjadi *stakeholder* yang sangat penting dalam keberhasilan strategi pengawasan *post border*. Hal ini dapat dipahami karena DJBC merupakan otoritas yang sepenuhnya berwenang dalam melakukan pengawasan di kawasan dengan batas-batas tertentu di pelabuhan laut, bandar udara, atau tempat lain yang ditetapkan untuk lalu lintas barang yang disebutkan dalam undang-undang kepabeanan. Kerjasama yang menciptakan integrasi pengawasan hulu dan hilir tentunya akan membangun pengawasan yang lebih efektif dan efisien dalam pengelolaan sumber daya. Kerjasama antar instansi berikutnya yang dirasakan penting adalah dengan kepolisian. Ini dapat dipahami karena dalam menjalankan tugas pengawasan sampai pada penegakan hukum, PPNS BPOM memerlukan koordinasi dengan kepolisian sebagai pengemban fungsi koordinator dan pengawasan PPNS berdasarkan peraturan yang berlaku. Termasuk bila PPNS BPOM membutuhkan bantuan teknis dan taktis penanganan tindak pidana.



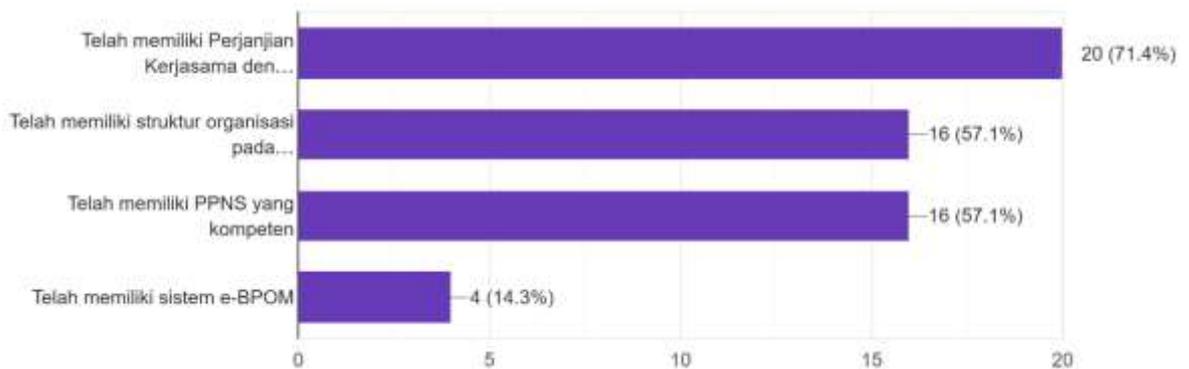
Gambar 12. Aliran Komoditi Obat & Makanan Sebelum & Sesudah Paket Kebijakan Ekonomi XV (Apriansyah *et al.*, 2020)

Kerjasama BPOM dan DJBC menjadi langkah yang harus segera dilakukan dalam mencari langkah yang sinergis. DJBC mempunyai tugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengawasan, penegakan hukum, pelayanan dan optimalisasi penerimaan negara di bidang kepabeanan dan cukai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam strukturnya DJBC membawahi salah satunya Direktorat Penyidikan dan Penindakan, yang mempunyai tugas merumuskan serta melaksanakan kebijakan dan standarisasi teknis di bidang penindakan dan penyidikan kepabeanan dan cukai. Fragmentasi proses bisnis pengawasan setelah Paket Kebijakan XV mengurangi kewenangan petugas penindakan dan intelijen DJBC dalam melakukan proses *analyzing point* di kawasan pabean pada komoditi *post border* (Apriansyah *et al.*, 2020). Ini menjadi kerentanan dalam perubahan proses bisnis pengawasan masuknya Obat dan Makanan yang memunculkan *gap* antara pengawasan di kawasan pabean dan di wilayah pengawasan BPOM (Apriansyah, 2020) (Gambar 12). Pengawasan kerentanan ini dapat dilakukan penyeimbangan arus masuknya barang dengan aliran *realtime information* pengawasan dua arah antara BPOM dan DJBC. Kompetensi dan sumber daya informasi DJBC ini tentunya dapat menjawab kebutuhan informasi terbesar yang diperlukan oleh PPNS BPOM. Informasi dalam pengawasan *post border* yang banyak dibutuhkan oleh PPNS BPOM berupa informasi saat barang akan masuk ke kawasan pabean, maupun informasi saat barang akan keluar dari kawasan pabean (Gambar 11) Pengelolaan pertukaran informasi ini dipengaruhi oleh faktor komunikasi dan faktor birokrasi yang penting untuk diperhatikan, sehingga dapat diperoleh *realtime information* yang sesuai kebutuhan pengawasan *post border* (PRKOM, 2019). Sehingga informasi tersebut dapat digunakan dalam upaya pencegahan maupun penyidikan tindak pidana Obat dan Makanan tanpa izin edar.

3.4 Menilai Kekuatan, Bersiap Hadapi Ancaman

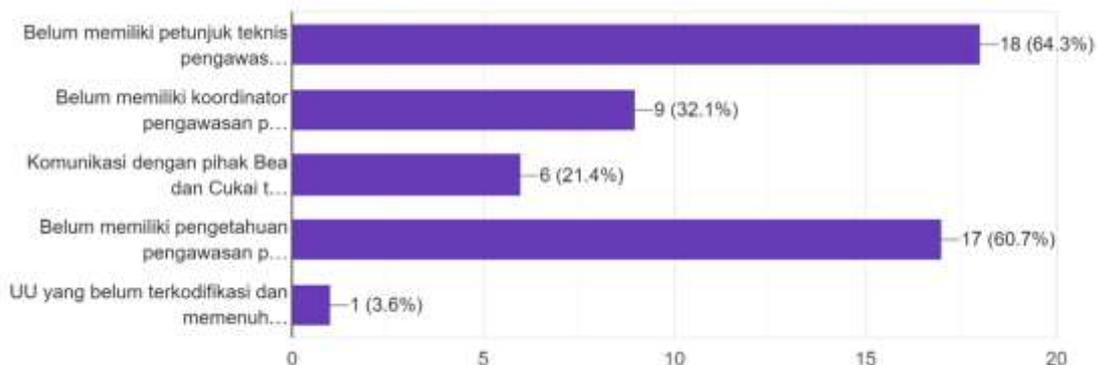
Salah satu *tools* sederhana yang dapat digunakan untuk mengetahui pandangan PPNS BPOM terhadap pengawasan *post border* dapat dilakukan melalui *Strength, Weakness, Opportunity and Threats (SWOT) Analysis* (Robinson dan Pearce, 1997; Kotler, 2003). *SWOT Analysis* digunakan untuk menggambarkan lebih lanjut pemahaman PPNS BPOM terhadap kekuatan dan kelemahan yang dimiliki BPOM dalam melakukan pengawasan *post border*, serta mengidentifikasi peluang dan

ancaman yang dirasakan dari lingkungan pengawasan *post border* tersebut. Hasil dari analisis SWOT ini biasanya dapat berupa arahan ataupun rekomendasi untuk menyusun strategi dalam memandang pengawasan *post border* ini, baik dalam aspek mempertahankan kekuatan untuk menambah keuntungan dari segi peluang yang ada, atau mengurangi kelemahan dan juga menghindari ancaman.



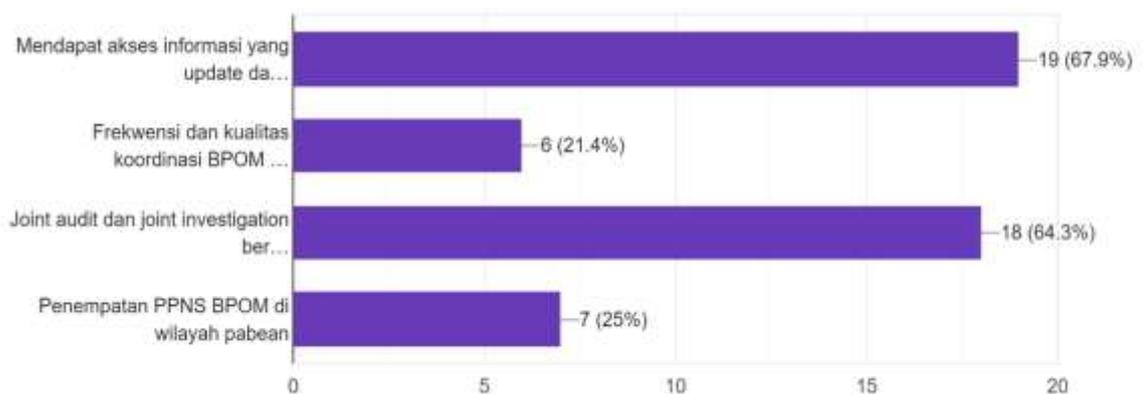
Gambar 13. SWOT Analysis - Kekuatan BPOM

PPNS BPOM meyakini bahwa BPOM telah memiliki kekuatan dalam melakukan pengawasan *post border* terutama karena telah memiliki perjanjian kerja sama dengan DJBC, adanya struktur organisasi yang mengkhususkan pada fungsi penindakan, dan kesiapan PPNS yang berkompeteren (Gambar 13). Kekuatan kerjasama dengan DJBC menjadi pendorong bagi PPNS BPOM dalam membangun *social capital* untuk melakukan kerjasama khususnya dengan DJBC. Konteks sosial ini dapat mempengaruhi bagaimana individu mempersepsikan, memproses dan bereaksi terhadap informasi. Selain itu, hubungan sesama individu dan organisasi lain mempengaruhi pilihan tentang bagaimana berperilaku baik untuk kepentingan organisasi (Wright, 2011). Struktur organisasi khusus membuat fokus kinerja BPOM pada fungsi penegakan hukum lebih efektif, serta dilengkapi dengan kompetensi PPNS yang diperlukan dalam kerangka *criminal justice system*. BPOM dapat memanfaatkan dan mengembangkan ini menjadi keunggulan kompetitif dalam menghadapi tindak pidana Obat dan Makanan. Namun sebagai catatan yang menarik sistem *e-BPOM* yang dimiliki BPOM masih belum diyakini dapat mendukung pengawasan *post border* sepenuhnya. Hal ini disebabkan belum dirasakannya manfaat *e-BPOM* sebagai sumber informasi yang dibutuhkan dalam pencegahan dan proses penyidikan tindak pidana Obat dan Makanan. Akses yang terbatas dapat menjadi penyebab belum dirasakannya manfaat tersebut. Walaupun seharusnya ini dapat dimanfaatkan sebagai media pertukaran informasi dalam kerangka *single risk management* antara intelijen BPOM dan DJBC (Apriansyah, 2020).



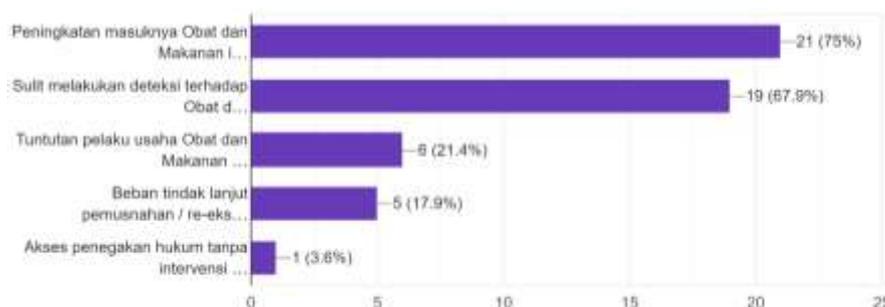
Gambar 14. Analisis SWOT – Kelemahan BPOM

PPNS BPOM juga meyakini bahwa BPOM memiliki kelemahan dalam melakukan pengawasan *post border* terutama karena belum memiliki petunjuk teknis pengawasan *post border*, belum memiliki pengetahuan pengawasan *post border* yang cukup, dan belum adanya unit koordinator dalam pengawasan *post border* (Gambar 14). BPOM perlu segera menyusun aturan turunan dari Peraturan BPOM Nomor 29 dan 30 tahun 2017. Aturan tersebut dapat menjelaskan diantaranya hubungan koordinasi pengawasan bersama DJBC berbasis *risk analysis*, serta penjelasan lebih lanjut mengenai aturan pengecualian. Pemahaman yang kurang terhadap pengawasan *post border* pada sebagian PPNS BPOM kembali terungkap dari sisi kelemahan. Prinsip *zero tolerance* dalam pemahaman ini dapat ditindaklanjuti dengan mengoptimalkan kembali upaya sosialisasi, supervisi dan evaluasi dalam pelaksanaan pengawasan *post border* oleh PPNS BPOM. Unit koordinator dalam pengawasan *post border* diperlukan dengan melihat pada *gap* yang terjadi antara pengawasan di kawasan pabean dan wilayah pengawasan BPOM (Gambar 12) (Kemenkeu, 2017b; Apriansyah, 2020). Proses bisnis pengawasan ini memerlukan aliran informasi yang dapat menyeimbangkan aliran komoditi lintas *post border*. Dalam konteks lingkungan keamanan, unit yang mengemban fungsi intelijen merupakan sumber utama pengelolaan informasi untuk melakukan upaya *early detection* dan *early warning* (Prunckun, 2010; Apriansyah *et al.*, 2020). Maka dapat dipertimbangkan sebagai unit koordinator dalam pengawasan *post border*.



Gambar 15. Analisis SWOT – Kesempatan bagi

Sementara itu PPNS BPOM merasakan terdapat peluang dalam pelaksanaan pengawasan *post border* berupa akses informasi yang *update* dari DJBC, *joint audit/joint investigation* bersama DJBC, serta penempatan PPNS BPOM di wilayah pabean (Gambar 15). Peluang ini dapat dikembangkan menjadi konstruksi kerjasama yang strategis dengan memanfaatkan kekuatan yang dimiliki. Peluang ini telah dimanfaatkan oleh BBPOM di Jakarta dengan membangun komitmen bersama Kanwil DJBC Jakarta, yang pada pembahasan berikutnya dijadikan pilihan strategi desain pengawasan *post border*.



Gambar 16. Analisis SWOT – Ancaman bagi

Ancaman utama yang dirasakan PPNS BPOM dalam pelaksanaan pengawasan *post border* berupa peningkatan masuknya Obat dan Makanan impor ilegal, kesulitan dalam melakukan deteksi terhadap Obat dan Makanan yang masuk ke wilayah Indonesia, dan tuntutan pelaku usaha Obat dan Makanan terhadap daya saing produk lokal (Gambar 16). Ancaman peningkatan masuknya Obat dan Makanan ilegal telah dijelaskan sebelumnya berupa masuknya Obat dan Makanan impor TIE. Kesulitan dalam melakukan pendeteksian bisa dikarenakan pola pengawasan ini merupakan tantangan baru dalam pengawasan BPOM, atau juga karena ketersediaan informasi importasi Obat dan Makanan yang dimiliki BPOM masih harus dilengkapi dengan informasi dari DJBC. Kondisi ini dapat menyebabkan munculnya *asymmetric information*, dimana pada satu alur aliran informasi lebih diketahui dan dipahami oleh salah satu pihak (Guntur dan Dharmadiaksa, 2019). Untuk menyeimbangkan kesenjangan tersebut diperlukan peningkatan kapasitas pengetahuan PPNS BPOM yang dapat dilakukan dengan *joint training* antara PPNS BPOM dan DJBC. Tuntutan pelaku usaha terhadap daya saing produk lokal merupakan sesuatu yang wajar terjadi bila produk impor berpotensi membanjir ke dalam negeri. Tuntutan ini dapat dieleminir dengan memberikan keyakinan terhadap pelayanan BPOM yang semakin mudah, bahkan dapat memfasilitasi para pelaku usaha yang *compliant* terhadap aturan, serta pengawasan yang berorientasi proteksi terhadap produk lokal dari produk impor ilegal. Berdasarkan Analisa SWOT ini jelas terlihat kerjasama antara BPOM dan DJBC yang telah dimulai dengan adanya perjanjian kerjasama pengawasan perlu direvitalisasi dalam strategi pelaksanaannya. Kolaborasi BPOM dan DJBC menjadi *grand strategy* dalam pengawasan *post border*. Selanjutnya dapat dilakukan pemilihan alternatif dalam strategi pelaksanaan yang dinilai paling efektif dan efisien.

3.5 Pilihan Strategi Desain Pengawasan

Regulatory Impact Analysis (RIA) pada kajian ini digunakan untuk menuntun perumusan strategi, juga dengan memanfaatkan analisa biaya-manfaat untuk melihat alternatif strategi yang dapat dipilih sebagai prioritas implementasi. Data ini didapat dari PPNS BBPOM di Jakarta yang dalam Analisa SWOT terlihat sebagai peluang yang dapat dimanfaatkan. Kegiatan kerjasama BBPOM di Jakarta dan Kanwil DJBC Jakarta yang telah dilaksanakan berupa tukar menukar informasi intelijen, penempatan PPNS BPOM di kawasan pabean serta penyidikan bersama. Analisis biaya-manfaat (*cost-benefit analysis / CBA*) secara umum dipakai sebagai pendekatan untuk memandu pengambilan keputusan dan sebagai metodologi khusus untuk melakukan RIA. Semua RIA dianggap berdasarkan penggunaan prinsip manfaat/biaya. Artinya tujuan pelaksanaan RIA berusaha untuk memastikan bahwa kebijakan hanya dibuat jika manfaatnya lebih besar daripada biaya yang dibebankan. Analisa biaya-manfaat didasarkan pada kuantifikasi dalam moneter dan membandingkannya selama periode waktu yang sesuai (OECD, 2008). Kegiatan yang dianalisa pada penelitian ini disesuaikan terhadap informasi numerik (moneter) pada anggaran kegiatan penyidikan tahun anggaran 2018 untuk kegiatan investigasi awal, penindakan dan pemberkasan. CBA pada analisa ini tidak memperhitungkan *discount rate* dan usia kebijakan, dengan asumsi harga flat dan inflasi diabaikan, serta tidak menggunakan valuasi jangka panjang. Perhitungan dilakukan terhadap biaya masukan pada Standar Akuntansi Pemerintah khususnya dikonversikan dengan komponen belanja modal dan belanja barang. Kegiatan yang dianalisa merupakan inovasi terhadap kegiatan yang telah ada sebagai pelaksanaan tugas pokok dan fungsi penindakan yang berlangsung sepanjang tahun dan bersifat non-profit pada unit pelaksana tugas penyidikan di BBPOM di Jakarta.

a. Penempatan PPNS BPOM di Kawasan Pabean

Investigasi awal merupakan kegiatan untuk mencari dan menemukan informasi yang patut diduga dapat terjadinya tindak pidana obat dan makanan. Pada Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan dan Perdirjen BC No. P- 53 /BC/2010 tentang Tatalaksana Pengawasan DJBC kegiatan tersebut merupakan pelaksanaan fungsi intelijen. Kegiatan

yang identik dilakukan oleh BBPOM di Jakarta dan Kanwil DJBC Jakarta berupa penempatan PPNS BBPOM di Jakarta di kawasan pabean, dalam hal ini Kantor Pos Pasar Baru Jakarta yang menerima paket kiriman pos dari luar negeri sebagai pintu masuk awal untuk dilakukan pemeriksaan kepabeanaan dan selanjutnya dikirimkan ke Kantor Pos di seluruh Indonesia. Sebagaimana terlihat pula dalam Laporan Tahunan Kementerian Keuangan Tahun 2016, bahwa masuknya barang ilegal sebanyak 6148 kasus (50,86%) dari 12087 kasus temuan di bidang impor berasal dari barang kiriman/pos. OECD (2018) juga menjadikan inovasi strategi untuk melakukan pencegahan terhadap frekuensi barang kiriman ilegal sebagai penilaian kapasitas kelembagaan dalam pengawasan perdagangan gelap yang terjadi sebagai sisi gelap globalisasi. Sehingga kegiatan ini dirasakan bermanfaat untuk mendeteksi masuknya produk Obat dan Makanan impor ilegal bila dilakukan secara sistematis dan konsisten. Rincian perhitungan *Cost Benefit Analysis* terlihat pada Tabel 2.

Tabel 2. *Cost-Benefit Analysis* pada kegiatan penempatan PPNS BPOM di kawasan pabean

No	Parameter Manfaat	Manfaat at cost (Rp)	Paparan	Frekwensi (kali)	Nilai Manfaat (*) per tahun	Keterangan
1.	Akses informasi dan data	360.000	2	48	34.560.000	Biaya perjalanan dinas
2.	KIE utk masyarakat	50.000	4	48	9.600.000	Masyarakat yang ditemui
3.	Fasilitas penempatan petugas BBPOM di Jkt	40.000.000	1	1	40.000.000	Area gerai BBPOM di Jkt
4.	Kepercayaan Kantor Pos & Kanwil DJBC Jkt	90.000.000	1	1	90.000.000	Ruangan 100m ² yang disediakan
Jumlah Manfaat					174.160.000	
Jumlah Biaya					17.280.000	Biaya riil yang dikeluarkan selama kegiatan
Selisih <i>Benefit / Cost</i>					156.880.000	

(*) Berdasarkan asumsi penulis

Berdasarkan analisa manfaat dan biaya terlihat kegiatan tersebut mendapatkan nilai positif sebesar 156.880.000, yang artinya kegiatan tersebut dapat direkomendasikan sebagai kegiatan yang memberikan manfaat untuk kerjasama antara BPOM dan DJBC. Kegiatan ini pun masih merupakan tahap awal dari proses investigasi awal dalam mengumpulkan informasi terhadap wilayah yang berpotensi digunakan sebagai jalur masuknya obat dan makanan ilegal dengan skema importasi barang kiriman/pos. Manfaat terbesar dari kegiatan ini adalah kepercayaan pihak Kantor Pos dan Kanwil DJBC Jakarta terhadap BBPOM di Jakarta telah terbangun. Manfaat ini dibuktikan dengan penyediaan ruang seluas 100 m² yang dapat digunakan oleh PPNS BBPOM di Jakarta dalam melakukan pengawasan *post border*. Manfaat tersebut dikuantifikasi dengan estimasi biaya sewa yang seharusnya dikeluarkan pada lokasi tersebut sebesar 90 juta rupiah per tahun.

b. Pertukaran Informasi Intelijen

Dalam Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 dan Perdirjen BC No. P- 53 /BC/2010, kegiatan penindakan merupakan pelaksanaan upaya fisik/operasi yang merupakan tindak lanjut dari informasi intelijen maupun sumber lainnya untuk memperoleh bukti permulaan yang cukup terhadap terjadinya tindak pidana yang dapat ditindaklanjuti dengan proses penyidikan. Berdasarkan irisan pengertian tersebut maka dapat dilakukan kerjasama kegiatan operasi penindakan antara BPOM dan DJBC. Hal tersebut telah dilaksanakan oleh BBPOM di Jakarta dan Kanwil DJBC Jakarta dengan menggelar operasi penindakan terhadap minuman mengandung etil alkohol (MMEA) yang melanggar aturan cukai serta kosmetika tanpa izin edar. Informasi terjadinya peristiwa pidana ini diperoleh dari hasil informasi intelijen Kanwil DJBC Jakarta yang selanjutnya disampaikan kepada BBPOM di Jakarta. Rincian perhitungan *Cost Benefit Analysis* terlihat sebagai berikut:

Tabel 3. *Cost-Benefit Analysis* pada kegiatan pertukaran informasi intelijen

No	Parameter Manfaat	Manfaat at cost	Paparan	Frekuensi (kali)	Nilai Manfaat (*) per tahun	Keterangan
1	Informasi yang tepat dan akurat	1.000.000	9	1	9.000.000	Petugas yang terinformasi
2	Efisiensi transport dan operasional	400.000	4	2	3.200.000	Biaya sewa kendaraan
3	Efisiensi investigasi awal	360.000	3	5	5.400.000	Biaya perjalanan dinas
4	Peningkatan Komunikasi dan Koordinasi	150.000	4	2	1.200.000	Biaya koordinasi
5	<i>Deterrence effect</i> bagi importir yang beresiko tinggi	14.500.000	10	1	145.000.000	Biaya pemusnahan
6	Penyelamatan Bea Masuk	123.740.000	1	1	123.740.000	Surat Pentapan Tarif dan/atau Nilai Pabean (SPTNP)
7	Terhindarnya potensi kerugian masyarakat	3.200.000.000	1	1	3.200.000.000	Nilai BB
					Jumlah Manfaat	3.482.680.000
					Jumlah Biaya	9.400.000
					Selisih <i>Benefit / Cost</i>	3.473.280.000

(*) Berdasarkan asumsi penulis

Berdasarkan analisa manfaat dan biaya terlihat kegiatan tersebut mendapatkan nilai positif sebesar 3.473.280.000, yang artinya kegiatan tersebut dapat direkomendasikan sebagai kegiatan yang memberikan manfaat untuk kerjasama antara BPOM dan DJBC. Manfaat terbesar dalam kegiatan ini adalah terhindarnya kerugian masyarakat dari pembelian produk pangan dan kosmetika yang berbahaya bagi kesehatan sebesar 3,2 Miliar rupiah. Jumlah tersebut dikuantifikasi berdasarkan harga barang bukti yang biasa dibayarkan oleh masyarakat bila produk pangan dan kosmetika tersebut terlanjur beredar.

c. Penyidikan Bersama

Penyelesaian berkas perkara atau dinamakan kegiatan pemberkasan, merupakan merupakan tahapan dari serangkaian proses penyidikan dalam mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Pada Perpres No. 80 Tahun 2017, penyidikan merupakan salah satu pelaksanaan dari fungsi penindakan. Sementara itu pada Perdirjen BC No. P- 53 /BC/2010, dinyatakan bahwa penerimaan perkara kepabeanan dan/atau cukai dapat berasal dari penyerahan instansi lain. Hal ini memberikan kepastian kepada BBPOM di Jakarta dan Kanwil DJBC Jakarta untuk melakukan penyidikan bersama pada penanganan tindak pidana cukai dan pangan terhadap minuman mengandung etil alkohol (MMEA) yang melanggar peraturan cukai serta tanpa ijin edar. Rincian perhitungan *Cost Benefit Analysis* terlihat sebagai berikut:

Tabel 4. *Cost-Benefit Analysis* pada kegiatan penyidikan bersama

No.	Parameter Manfaat	Manfaat at cost	Paparan	Frekuensi (kali)	Nilai Manfaat (*) per tahun	Keterangan
1	Penahanan Tersangka	900.000	20	2	36.000.000	Biaya penahanan
2	Efisiensi Penyelesaian Berkas	16.100.200	1	2	32.200.400	Biaya Pemberkasan
3	Efek Jera	328.767.120	1	2	657.534.240	Jumlah hari penahanan
4	Efisiensi investigasi awal	360.000	9	5	16.200.000	Biaya perjalanan dinas
5	Peningkatan Komunikasi dan Koordinasi	150.000	5	8	6.000.000	Biaya koordinasi
6	Peningkatan kepercayaan Korwas dan JPU	300.000	6	8	14.400.000	Honor konsultasi
7	Terhindarnya potensi kerugian masyarakat	102.500.000	1	2	205.000.000	Nilai BB
					Jumlah Manfaat	967.334.640
					Jumlah Biaya	34.450.000
					Selisih <i>Benefit / Cost</i>	932.884.640

(*) Berdasarkan asumsi penulis

Berdasarkan analisa manfaat dan biaya terlihat kegiatan tersebut mendapatkan nilai positif sebesar 932.884.640, yang artinya kegiatan tersebut dapat direkomendasikan sebagai kegiatan yang memberikan manfaat untuk kerjasama antara BPOM dan DJBC. Manfaat terbesar dari kegiatan ini adalah efek jera yang dirasakan oleh kedua orang tersangka dalam perkara tersebut. Efek jera ini dikuantifikasi dengan menghitung jumlah hari penahanan yang dilakukan di rumah tahanan DJBC dikalikan dengan sanksi denda perhari pada undang-undang pangan.

Berdasarkan analisa biaya-manfaat tersebut terlihat dari semua strategi memberikan manfaat dalam pengawasan *post border* dan pengamanan kesehatan maupun edukasi masyarakat. Namun prioritas strategi yang dapat dipilih dapat dilihat pada strategi yang memberikan manfaat terbesar yakni pertukaran informasi intelijen. Maka kolaborasi ataupun integrasi *intelligence cycle* antara BPOM dan DJBC menjadi prioritas untuk segera dilakukan. Pemilihan bentuk kerjasama pengawasan, khususnya dalam hal penyidikan tindak pidana Obat dan Makanan perlu juga untuk mempertimbangkan dinamika hukum yang semakin berkembang dalam merespon semakin berkembangnya modus operandi kejahatan. Hal ini mendorong para ahli dan praktisi hukum mencari langkah alternatif untuk efektifitas penegakan hukum yang melibatkan dua atau lebih instansi pengawal undang-undang yang bersifat spesialis. Sebagaimana salah satu kaidah hukum, *leg spesialis derogat legi generalis*, maka keutamaan penegakan hukum yang khusus lebih diutamakan daripada hukum yang umum. Simons dalam Sinung (2016), berpendapat, “apabila tersangka hanya melakukan satu perbuatan yang terlarang dan perbuatannya tersebut memenuhi beberapa ketentuan pidana (telah melakukan beberapa tindak pidana), maka berarti sudah terjadi perbuatan *eendaadse samenloop* atau *concursum idealis* atau *samenloop van strafbepalingen* (gabungan ketentuan-ketentuan pidana). Berkaitan dengan hal tersebut, maka terdapat celah bagi penegak hukum di BPOM dan DJBC untuk dapat melakukan langkah penegakan hukum bersama yang saat ini dikenal dengan metode *Multidoor Approach* untuk menangani kejahatan perdagangan ilegal Obat dan Makanan. Pada *Launching Lokakarya dan Pelatihan Nasional Penanganan Kebakaran Hutan dan Lahan dengan Penegakan Hukum Multidoor*, 29 Februari 2016, Jaksa Agung Muda Tindak Pidana Umum menegaskan bahwa penegakan hukum melalui pendekatan *multidoor* mengandung pengertian dilakukannya pendekatan penanganan perkara dengan menggunakan berbagai instrumen atau perangkat hukum atas serangkaian aktivitas ilegal yang dilakukan di atas kawasan hutan dan lahan, dengan tujuan untuk meminimalisir kemungkinan lolosnya pelaku karena keterbatasan jangkauan hukum (Kejari Jakbar, 2016). *Multidoor approach* dikembangkan pertama kali pada tahun 2013 oleh Unit Kerja Presiden Bidang Pengawasan dan Pengendalian Pembangunan (UKP4) untuk menangani kasus terkait sumber daya alam dan kehutanan yang dirasakan sangat efektif karena dengan penegakkan hukum yang konsisten akan mengaktifkan juga instrumen pencegahan.

4. Kesimpulan

Pemahaman PPNS BPOM dalam pelaksanaan pengawasan *post border* sangat diperlukan, karena merupakan *human capital* yang memiliki kapabilitas spesifik untuk melaksanakan strategi pengawasan *post border*. Pemahaman terhadap pengawasan *post border* juga telah menunjukkan pemahaman substantif sesuai dengan Paket Kebijakan Ekonomi XV. Namun masih terdapat PPNS BPOM yang belum mengetahui perubahan dalam pengawasan *post border*. Kebijakan *zero tolerance* untuk kekurangpahaman petugas terhadap proses bisnis dan strategi pengawasan *post border* perlu diimplementasikan dengan mengoptimalkan kembali upaya sosialisasi, supervisi dan evaluasi dalam pelaksanaan pengawasan *post border* oleh PPNS BPOM.

PPNS BPOM memandang bahwa BPOM memiliki kekuatan dalam melakukan pengawasan *post border* karena telah memiliki perjanjian kerja sama dengan DJBC, adanya struktur organisasi yang mengkhususkan pada fungsi penindakan, dan kesiapan PPNS yang berkompeten. Kekuatan ini dapat menjadi pendorong bagi PPNS BPOM dalam membangun *social capital* untuk melakukan kerjasama dengan DJBC. Kekuatan tersebut dapat digunakan oleh BPOM dalam menghadapi ancaman berupa peningkatan masuknya Obat dan Makanan impor ilegal, kesulitan dalam melakukan deteksi terhadap

Obat dan Makanan yang masuk ke wilayah Indonesia, dan tuntutan pelaku usaha Obat dan Makanan terhadap daya saing produk lokal. Kolaborasi BPOM dan DJBC menjadi *grand strategy* dalam pengawasan *post border*.

Strategi pengawasan *post border* oleh PPNS BPOM diprioritaskan pada pelaksanaan integrasi *intelligence cycle* antara BPOM dan DJBC. Strategi lain yang dapat dilaksanakan dipertimbangkan dengan perkembangan dinamika penegakan hukum dan karakteristik skema impor yang ada di wilayah pengawasan BPOM dan DJBC.

5. Rekomendasi

- Perlu dilakukan upaya sosialisasi, supervisi dan evaluasi yang lebih massif terhadap urgensi keterlibatan PPNS BPOM dalam pengawasan *post border*. Termasuk evaluasi terbangunnya *social capital* antar pengemban fungsi penindakan dan penyidikan di BPOM dan DJBC seluruh Indonesia untuk melakukan kolaborasi pengawasan *post border*.
- Perlu dilakukan pelatihan bersama antara PPNS BPOM dan DJBC. Mengingat kebutuhan informasi dalam melakukan upaya penegakan hukum serta upaya penguatan *early warning system* dan mengurangi adanya *asymmetric information*.
- Perlu dilakukan revitalisasi pada akses sistem e-BPOM untuk dilakukan pengelolaan data realisasi impor menjadi produk intelijen yang diperlukan dalam pencegahan dan penegakan hukum.

Daftar Referensi

- Anita, S.L., Asmadewa, I. 2017. Analisis Dwelling Time Impor Pada Pelabuhan Tanjung Priok Melalui Penerapan Theory Of Constraints. *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai*, 1(1): 73-87
- Apriansyah, T., Purwadianto, A., dan Hanita, M. 2020. Narrative Policy Analysis: Trade-Off Pelayanan Dan Pengawasan Pasca Paket Kebijakan Ekonomi XV. *Jurnal Perspektif Bea dan Cukai*, 4(1): 97-119
- Apriansyah, T. 2020. Analisa Collaborative Intelligence: Studi Kasus Pertukaran Informasi Intelijen Antara BPOM dan Ditjen Bea dan Cukai Pasca Kebijakan Pengawasan Post Border. *Thesis*. Universitas Indonesia
- Apriansyah, T., Munandar, A.I. 2019. Post Border Control Policy: Stakeholder Analysis Perspective. *Customs Research and Applications Journal*, 1(1): 111-125
- Boswell, W. 2006. Aligning employees with the organization's strategic objectives: out of 'line of sight', out of mind. *The International Journal of Human Resource Management*, 17(9), 1489-1511.
- BPOM. 2016. *Laporan Tahunan 2015*. Jakarta: BPOM
- BPOM. 2017. *Laporan Tahunan 2016*. Jakarta: BPOM
- BPOM. 2018. *Laporan Tahunan 2017*. Jakarta: BPOM
- BPOM. 2019. *Laporan Tahunan 2018*. Jakarta: BPOM
- Buller, P., F., McEvoy, G., M. 2012. Strategy, human resource management and performance: Sharpening line of sight. *Human Resource Management Review*, 22(1): 43-56
- Costa, M., Desmarais, B.A. dan Hird, J.A.. 2016. Science Use in Regulatory Impact Analysis: The Effects of Political Attention and Controversy. *RPR (Review of Policy Research)*, 33(3): 251-269
- Dudley, S., Belzer, R., Blomquist, G., Brennan, T., Carrigan, C., Cordes, J., ... dan Zerbe, R. 2017. Consumer's Guide to Regulatory Impact Analysis: Ten Tips for Being an Informed Policymaker. *Journal of Benefit-Cost Analysis*, 8(02), 187-204
- Guntur, I., B., P., S., W., P., dan Dharmadiaksa, I., B. 2019. Pengaruh Kapasitas Individu dan Asimetri Informasi pada Senjangan Anggaran dengan Budaya Organisasi Sebagai Pemoderasi. *E-Jurnal Akuntansi Universitas Udayana*, 27(1): 33-61

- Haikal, M., Efendi. 2018. Pelaksanaan Tugas dan Fungsi Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) Terhadap Peredaran Produk Pangan Olahan Impor Tanpa Izin Edar Di Kota Banda Aceh. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa Bidang Hukum Kenegaraan*, 2(4): 897-910
<http://www.kejari-jakbar.go.id/index.php/arsip/berita/item/173-penegakan-hukum-multidoor,-siap-brantas-perusak-lingkungan> (diakses pada tanggal 1 November 2018)
<https://www.cnbcindonesia.com/news/20190108190524-16-49652/simak-10-barang-yang-paling-banyak-ditindak-ditjen-beacukai> (diakses pada tanggal 31 Agustus 2020)
<https://qz.com/1123896/its-better-to-understand-something-than-to-know-it/> (diakses pada tanggal 31 Agustus 2020)
- Huxster, J., K. *et al.*. 2017. Understanding “understanding” in Public Understanding of Science. *Public Understanding of Science*, 00(0), 1-16
- Kemenkeu. 2016. *Laporan Tahunan 2015 : Membangun Optimisme Ditengah Tantangan*. Jakarta: Kemenkeu
- Kemenkeu. 2017a. *Laporan Tahunan 2016 : Membangun Kredibilitas Fiskal*. Jakarta: Kemenkeu
- Kemenkeu. 2017b. *Mekanisme Pengawasan Tata Niaga Post Border*. Jakarta: Direktorat Jenderal Bea dan Cukai.
- Kemenko Ekonomi. 2017. *Paket Kebijakan Ekonomi Tahap XV : Pengembangan Usaha Dan Daya Saing Penyedia Jasa Logistik Nasional*. Jakarta: Kemenko Ekonomi
- Kementerian PPN/Bappenas. 2011. *Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan Dan Non Peraturan) Di Kementerian PPN/Bappenas*. Jakarta: Bappenas
- Khoirunnisa, R., Mutiari, Y., L. dan Handayani, S. 2020. Tanggung Jawab Hukum Penjual Kosmetik Dari Luar Negeri Tanpa Izin Edar Yang Diperdagangkan Melalui Instagram. (Abstrak), dalam <http://repository.unsri.ac.id/id/eprint/31776>
- Kotler, Philip, 2003. *Marketing Management*. New York: Prentice-Hall, Upper Saddle River.
- Kurniawan, T., Muslim, M.A. dan Sakapurnama, E. 2018. Regulatory impact assessment and its challenges: An empirical analysis from Indonesia. *Kasetsart Journal of Social Sciences*, 39(1): 105-108
- Linda, K. 2018. Peranan Balai Besar Pengawas Obat Dan Makanan Dalam Pengawasan Kosmetik Tanpa Izin Edar Di Kota Pekanbaru. *Abstrak Tesis*, dalam <http://repository.uir.ac.id/id/eprint/456>
- OECD. 1997. *Regulatory Impact Analysis: Best Practices in OECD Countries*. Paris: OECD Publications
- OECD. 2008a. *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*. Paris: OECD Publications
- OECD. 2008b. *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis (RIA)*. Paris: OECD Publications
- OECD. 2018. *Governance Frameworks to Counter Illicit Trade*. Paris: OECD Publishing
- Peraturan Dirjen Bea dan Cukai Nomor P-53/BC/2010 tentang Tata Laksana Pengawasan
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 234/PMK.01/2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Keuangan
- Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 29 Tahun 2017 tentang Pengawasan Pemasukan Bahan Obat dan Makanan ke Dalam Wilayah Indonesia
- Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 30 Tahun 2017 tentang Pengawasan Pemasukan Obat dan Makanan ke Dalam Wilayah Indonesia
- Porter, M.E. 1985. *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior Performance*. New York: Free Press
- PRKOM. 2019. *Laporan Kajian Implementasi Kebijakan Pemasukan Post border Terhadap Pengawasan Obat dan Makanan*. Jakarta: PRKOM

- Prunckun, H. 2010. *Handbook of Scientific Methods of Inquiry for Intelligence Analysis*. United Kingdom: The Scarecrow Pres.
- Putri, A.Y. 2019. Perlindungan Konsumen Terhadap Snack Impor Tanpa Izin Edar yang Dijual Melalui Shopee. *Abstrak*, dalam <https://dspace.uui.ac.id/handle/123456789/16259>
- Ramdhani, A. Ramdhani, M.A. 2017. Konsep Umum Pelaksanaan Kebijakan Publik. *Jurnal Publik*, 11(01): 1-12
- Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan
- Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017 tentang Badan Pengawas Obat dan Makanan.
- Robinson, P., Pearce, J.A.. 1997. *Manajemen Strategi Formulasi, Implementasi dan Pengendalian. Jilid I*. Jakarta: Bina Rupa Aksara
- Shapiro, S., Morrall, J. 2016. Does Haste Make Waste? How Long Does It Take to Do a Good Regulatory Impact Analysis? *Administration & Society*, 48(3): 367–389
- Sinung. 2016. Penerapan Undang-Undang Perlindungan Konsumen Junto Undang Undang Perdagangan Oleh Penyidik Dalam Menangani Tindak Pidana Gula Ilegal (Illegal Sugaring) Dari Luar Negeri /Malaysia Di Wilayah Kalimantan Barat. *Publikasi Ilmiah*, dalam <https://media.neliti.com/media/publications/210116-penerapan-undang-undang-erlindungan-kon.pdf>, diakses tanggal 1 November 2018
- Wahyono, A.. 2017. Pengawasan Kepabeanaan Terkait Importasi Obat Tradisional, Suplemen Kesehatan, Dan Pangan. Bahan presentasi DJBC pada Forum Koordinasi Peningkatan Efektifitas Hasil Pengawasan, Oktober 10, Jakarta
- Warta Bea Cukai. 2016. Pencapaian Kinerja Bea Cukai Bidang Pengawasan Tahun 2015. *Warta Bea Cukai*, 48(1): 9
- Wright, P., M. McMahan, G.C. 2011. Exploring human capital: putting human back into strategic human resource management. *Human Resource Management Journal*, 21(1), 93–104
- Yurendra, M.P., Rasyidah. 2019. Peran Ganda Polisi Wanita Terhadap Tuntutan Karir dan Kebutuhan Keluarga. *Jurnal Ilmiah Mahasiswa FISIP Unsyiah*, 4(2)