

New Public Service Sebagai Paradigma Administrasi Publik Pengawasan Obat dan Makanan

Alexander Arie Sanata Dharma ^{a,1,*}

^aBadan Pengawas Obat dan Makanan, Jalan Percetakan Negara Nomor 23, Jakarta 10560

¹ alexander.arie@pom.go.id

* corresponding author

ARTICLE INFO

Article history
Received: 25 Juli
2022

Revised: 6
Februari 2023

Accepted: : 6
Februari 2023

DOI:
[https://doi.org/
10.54384/eruditio.
v3i1.128](https://doi.org/10.54384/eruditio.v3i1.128)

ABSTRACT / ABSTRAK

Tata kelola pemerintahan Indonesia mengalami *big-bang decentralization* pada masa reformasi dengan luaran utamanya adalah Otonomi Daerah. Salah satu tindak lanjut dari UU tersebut ialah terbentuknya sejumlah Lembaga Pemerintah Non Departemen pada tahun 2001, salah satunya adalah Badan Pengawas Obat dan Makanan. BPOM hadir sebagai instansi pusat yang memiliki perangkat di 33 ibukota provinsi dan 40 kabupaten/kota. *Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024* menyebut bahwa Indonesia menyelenggarakan tiga paradigma administrasi publik secara paralel, mulai dari *Weberian* sampai dengan *New Public Service*. NPS hadir sebagai kritik pada *Old Public Administration* dan *New Public Management* dengan fokus utamanya adalah masyarakat. Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menempatkan NPS pada konteks pengawasan Obat dan Makanan di Indonesia yang fungsinya dijalankan oleh BPOM. NPS terdiri dari 7 prinsip utama dan masing-masing memiliki kesesuaian dengan pelaksanaan pengawasan Obat dan Makanan di Indonesia. Peredaran komoditi seperti Obat tidak dapat dipandang sebatas NPM mengingat selain BPOM sebagai pemberi layanan dan industri farmasi sebagai penerima layanan, terdapat pula masyarakat yang akan memperoleh dampak langsung pada Obat dan Makanan yang beredar di Indonesia. Berdasarkan kesesuaian tersebut, direkomendasikan kepada BPOM untuk menekankan pentingnya paradigma NPS sebagai perspektif administrasi publik yang dianut oleh organisasi dan memuatnya pada dokumen-dokumen organisasi sehingga *stakeholder* memiliki pemahaman yang sama akan pola kerja BPOM berikut paradigma administrasi publik yang menyertainya.

Indonesia's administration experienced big-bang decentralization during the reform period, with its major milestone being Regional Autonomy. One of the follow-ups to the Law is establishing several Non-Departmental Government Agencies in 2001, one of which is the Indonesian Food and Drug Authority (BPOM). BPOM is a central agency with apparatuses in 33 provincial capitals and 40 districts/cities. Road Map of Bureaucratic Reform 2020-2024 mentions that Indonesia manages three paradigms of public administration in parallel, ranging from Weberian to New Public Service. NPS comes as a criticism of the Old Public Administration and New Public Management, whose primary focus is citizens. This research uses a qualitative approach to place NPS in drug and food surveillance in Indonesia, whose function is run by BPOM. NPS consists of 7 main principles, and each has conformity with the implementation of drug and food supervision in Indonesia. The circulation of commodities such as Drugs cannot be viewed as limited to NPM considering that in addition to BPOM as a service provider and the pharmaceutical industry as a service recipient, there are also people who will directly impact drugs and food

circulating in Indonesia. Based on this conformity, it is recommended that BPOM emphasize the significance of the NPS paradigm as a public administration perspective embraced by the organization and contain it on organizational documents so that stakeholders understand BPOM's performing patterns and the concurrent public administration paradigm.

Keywords: administrasi publik, BPOM, new public service

Kata Kunci: Indonesian FDA, new public service, public administration

1. Pendahuluan

Indonesia merupakan negara kepulauan yang sangat luas dengan keragaman potensi antar daerah, mulai dari budaya hingga perekonomian (Rochwulaningsih et al., 2019). Pasca reformasi tahun 1998, terutama melalui Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah atau yang kerap dikenal sebagai UU Otonomi Daerah, Indonesia mengalami *big-bang decentralization*. Sektor-sektor yang terkait pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Kondisi tersebut tidak banyak berubah, termasuk sampai dengan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Adapun lini yang beberapa kali mengalami penyesuaian adalah ihwal pengelolaan keuangan daerah dalam kaitan dengan Sistem Pengendalian (Santika et al., 2021) serta juga beberapa aspek yang terkait dengan dimensi politik tertentu, misalnya otonomi di Papua (Nurmasari & Hafis, 2019).

Implementasi UU Otonomi Daerah tidak terlepas dari dinamika politik nasional. Sebagai contoh, hadirnya 2 Keputusan Presiden (Nomor 166 Tahun 2000 dan Nomor 103 Tahun 2001) tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen (LPND). Kedua Keppres ini berselang hanya satu tahun namun ditetapkan oleh 2 Presiden yang berbeda yakni Abdurrahman Wahid (Keppres 166/2000) dan Megawati Soekarnoputri (Keppres 103/2001). Keppres tersebut mengatur lebih dari 20 LPND, termasuk Badan Kepegawaian Negara (BKN), Lembaga Administrasi Negara (LAN), Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP), hingga Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM). Pada prosesnya kemudian, berbagai LPND dalam ruang lingkup Keppres Nomor 103 Tahun 2001 tersebut memperoleh dasar hukum baru dan spesifik melalui Peraturan Presiden. Sebagai contoh, LAN memiliki Perpres Nomor 57 Tahun 2013, BPKP diatur dengan Perpres Nomor 192 Tahun 2014, dan BPOM dengan Perpres Nomor 80 Tahun 2017 (Mudrikah & Dharma, 2021).

Dalam perkembangannya, BPOM kemudian menjalankan fungsi sebagai instansi vertikal yang memiliki perangkat di daerah atau dipahami sebagai urusan dengan pengaturan terpisah terhadap urusan kesehatan yang didesentralisasikan. Salah satu contohnya adalah pembagian kewenangan untuk pengawasan apotek yakni pengawasan *post-market* obat sebagai kewenangan Pemerintah Pusat melalui BPOM dan penerbitan izin apotek sebagai kewenangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota (Desrina, 2020).

Otoritas regulatori seperti BPOM di Indonesia maupun US FDA di Amerika Serikat telah lama dikenal sebagai institusi yang cenderung menghindari risiko. Hal itu dapat dipahami sebagai konsekuensi tanggung jawab institusi mengingat konsekuensi dari penerbitan izin edar pada obat yang di kemudian hari dinyatakan berbahaya akan cenderung lebih signifikan dibandingkan menambahkan waktu untuk proses reviu dan persetujuan guna memperoleh informasi yang lebih memadai. Akan tetapi, kebutuhan akan waktu tambahan tersebut juga dapat memberikan dampak kepada pasien apabila obat yang akan diterbitkan izin edarnya bersifat *life-saving* (Baciu et al., 2007; Dharma, 2021b; Gusmano, 2013).

Dharma (2021) memotret adanya diskursus di ranah publik menjelang penerbitan *Emergency Use Authorization* (EUA) untuk vaksin COVID-19 pada awal tahun 2021. Sebagian masyarakat menyebut bahwa BPOM terlalu lambat sehingga menghambat upaya penanganan pandemi, namun sebagian lainnya mengatakan bahwa BPOM terlalu cepat karena berada dalam tekanan mengingat

vaksin yang dimaksud sudah diorder oleh pemerintah. Diskursus tersebut mengarah pada kekhususan peran dari institusi pengawas obat dan makanan atau otoritas regulatori untuk menyeimbangkan berbagai faktor. Institusi seperti BPOM harus menjunjung tinggi tiga *value* utama yakni mutu, keamanan, dan khasiat, namun juga dituntut untuk memberi ruang gerak pada pelaku usaha melalui deregulasi hingga pemberdayaan. Hal itu bahkan tercermin dari visi dan misi BPOM sendiri. Visi BPOM menekankan pada obat dan makanan yang aman, bermutu, dan berdaya saing. Aman dan bermutu merujuk pada *value* utama institusi pengawas Obat dan Makanan. Akan tetapi, daya saing dapat dipandang sebagai sesuatu yang bertolak belakang mengingat esensinya adalah pemberian ruang-ruang regulasi yang memungkinkan pelaku usaha untuk bergerak sehingga dapat berkontribusi positif secara ekonomi. Kebijakan bidang pengawasan Obat dan Makanan yang dirilis oleh BPOM secara langsung maupun tidak memiliki pengaruh terhadap peningkatan daya saing, perekonomian, hingga bisnis pada sektor Industri Pangan dan Industri Farmasi, Kosmetik, serta Alat Kesehatan di Indonesia (Sudewo, 2021).

Peraturan Menteri PAN dan RB Nomor 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024 menggarisbawahi kondisi bahwa Indonesia mengimplementasikan 3 paradigma administrasi publik sekaligus secara paralel dan kontekstual menurut kebutuhan dan kecocokannya (Dharma, 2021b). Paradigma *New Public Management* (NPM) ditunjukkan untuk menciptakan efektivitas, efisiensi, dan pemerintahan yang berorientasi hasil. Paradigma *New Public Service* (NPS) ditunjukkan dengan keterlibatan aktor lain di luar pemerintah seperti masyarakat dan dunia usaha dalam kedudukan yang sama. Sedangkan, praktik birokrasi *weberian* tetap diterapkan dalam mengelola pelayanan yang strategis dan terkait kedaulatan negara.

Deregulasi dan pemberdayaan pada dasarnya bertendensi pada implementasi NPM. Konsep NPM sendiri lekat dengan *reinventing government* (Ricucci, 2001) yang notabene dikembangkan untuk mengoptimalkan peran sektor dunia usaha pada gerak pemerintah antara lain dengan menyebut bahwa peran pemerintah adalah sebagai katalis maupun berfungsi *steer* alih-alih *rowing*. Menyikapi *reinventing government*, McCurdy (1995) menggarisbawahi dilema untuk melakukan debirokratisasi pada perizinan obat mengingat tugas untuk perlindungan masyarakat melalui penjaminan mutu, keamanan, dan khasiat. Sende et al. (2020) misalnya mendapati bahwa tingginya *demand* untuk kosmetika pemutih ilegal turut mendorong tingginya pasokan sehingga diperlukan intervensi dari kedua sisi mengingat urgensi keamanan bagi masyarakat pengguna kosmetika pemutih ilegal tersebut.

Dilema tersebut sejalan dengan kritik Denhardt dan Denhardt (2015) pada paradigma NPM. Ihwal *steer* dan *rowing* misalnya, disebut bahwa hal yang kerap terjadi adalah saat pembahasannya adalah tentang laju kapal dan arahnya, banyak pihak yang justru lupa mengenai pemilik kapal itu sendiri—dalam hal ini masyarakat. Pada titik ini, paradigma NPS dipandang memiliki kesesuaian dengan pola kerja institusi seperti BPOM. Artikel ini bertujuan untuk mendeskripsikan implementasi paradigma NPS dalam tugas pengawasan Obat dan Makanan di Indonesia oleh BPOM.

Kesesuaian paradigma NPS dengan institusi pengawas Obat dan Makanan seperti BPOM telah diteliti pada konteks Loka Pengawas Obat dan Makanan (Mudrikah & Dharma, 2021) maupun pada penerbitan EUA untuk vaksin COVID-19 (Dharma, 2021b). Kesesuaian yang dimaksud tidak serta-merta dipahami bahwa kedua isu tersebut adalah bukti penerapan NPS oleh BPOM, akan tetapi pada kedua penelitian tersebut telah dianalisis kesesuaian konteks masalah dengan prinsip-prinsip dari NPS. Paradigma NPS sendiri juga telah menjadi perhatian sejumlah peneliti di Indonesia, antara lain dalam hal pembahasan reformasi birokrasi secara umum (Wicaksono, 2019) maupun dalam konteks yang lebih spesifik seperti *Smart City* (Alim et al., 2019). Artikel ini mengambil posisi untuk memberikan perspektif yang lebih lengkap serta memberikan penegasan terhadap implementasi paradigma NPS untuk pelaksanaan tugas pengawasan Obat dan Makanan di Indonesia, secara khusus oleh institusi BPOM.

2. Metodologi

Studi ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan analisis teks yang didasarkan pada sumber-sumber data seperti situs web, laporan, media sosial, serta buku-buku dan artikel jurnal yang relevan (Tracy, 2020). Pendekatan ini digunakan pada penelitian Dharma (2021b) perihal NPS pada penerbitan EUA vaksin COVID-19. Pemanfaatan sumber-sumber informasi tertulis memiliki keuntungan pada kemudahan akses dan kejelasan informasi. Walau demikian, perlu dipertimbangkan pula adanya ketidaklengkapan dan ketidakakuratan pada informasi yang tersedia (Creswell & Creswell, 2018). Dalam menghadapi kelimpahan informasi tersebut, dapat dilakukan pembatasan ruang lingkup pada topik yang telah diidentifikasi (O'Sullivan et al., 2017). Pada penelitian ini ruang lingkungannya dibatasi pada kegiatan-kegiatan utama BPOM yang tercermin dalam dokumen Rencana Strategis (Renstra) 2020-2024 dan ditunjang dengan pembaruan konteks terutama terkait pandemi COVID-19 dan implementasi Undang-Undang Cipta Kerja.

3. Hasil dan Pembahasan

Sampai dengan permulaan abad ke-20, paradigma administrasi publik dikuasai oleh pendapat dari tokoh-tokoh seperti Woodrow Wilson dan Herbert Simon. Administrasi publik ortodoks ini kerap dipandang sebagai sesuatu yang netral dan patuh terhadap value. Pada kenyataannya, administrasi publik tetap merupakan suatu model normatif yang mengatur petugas publik. Peran besar dan dominan pada administrasi publik dikenal sebagai paradigma *Old Public Administration* (OPA) (Denhardt & Denhardt, 2015). Seiring ketidakmampuan pemerintah untuk menangani seluruh kebutuhan masyarakat, maka hadirilah paradigma NPM yang mengedepankan perspektif bisnis. Sektor swasta terlibat aktif, namun kemudian baik NPM dan OPA tetaplah identik dengan model pilihan rasional.

Pada OPA, titik fokus yang diutamakan adalah konstitusi. Sedangkan dalam NPM, fokus utamanya adalah pelanggan. Dua kutub dipandang semakin berkurang relevansinya pada pelayanan publik masa kini. Untuk itulah, Denhardt dan Denhardt (2015) mendorong hadirnya paradigma *New Public Service*. Pemerintah dalam OPA berperan sebagai *rowing* dengan merancang dan mengimplementasikan kebijakan yang difokuskan pada tujuan yang tunggal. Pada NPM, petugas publik dipandang sebagai katalis mengingat poin yang ditekankan adalah kecepatan. Pada NPS, peran pemerintah bergeser menjadi *serving*, kala pemerintah menengahi berbagai kepentingan masyarakat maupun kelompok-kelompok di dalamnya untuk menciptakan nilai bersama. Paradigma NPS sendiri dapat disederhanakan ke dalam 7 prinsip utama, yakni:

1. *Serve Citizens, not Customers*: kebutuhan dari publik adalah kombinasi nilai bersama, bukan sekadar agregat kepentingan individual. Dengan demikian, petugas publik tidak hanya merespon kebutuhan pelanggan, melainkan fokus pada pembangunan hubungan yang didasarkan pada kepercayaan dan kolaborasi antar elemen.
2. *Seek the Public Interest*: petugas publik memiliki kontribusi dalam membangun kepentingan kolektif yang tidak terbatas pada opsi-opsi individual.
3. *Value Citizenship over Entrepreneurship*: kepentingan publik lebih diutamakan alih-alih pola manajemen sektor privat yang memperlakukan dana publik seperti aset pribadi
4. *Think Strategically, Act Democratically*: target kebijakan dan program sepenuhnya berpihak pada kepentingan publik dalam upaya bersama dan proses yang kolaboratif
5. *Recognize that Accountability Isn't Simple*: petugas publik tetap mengedepankan konstitusi, hukum, nilai-nilai yang berlaku di masyarakat, standar profesi, norma politik, hingga kepentingan publik dengan tidak hanya fokus pada pasar
6. *Serve Rather than Steer*: petugas publik dituntut lebih mengimplementasikan manajemen berbasis nilai-nilai dengan mendorong masyarakat mengejawantahkan kepentingannya alih-alih mengontrol atau menyeting masyarakat

7. *Value People, not just Productivity*: suatu lembaga publik diarahkan untuk menjalankan jejaring secara kolaboratif dan menghormati hak-hak kemanusiaan.

Analisis Prinsip *Serve Citizens, not Customers* dan *Seek the Public Interest*

Dalam kurun waktu 2015-2019, BPOM sebagai institusi publik telah menyelenggarakan sejumlah program strategis dengan penekanan pada percepatan perizinan melalui deregulasi (BPOM, 2020b). Walau demikian, deregulasi dilakukan dalam batas-batas yang ketat terutama untuk tetap menjaga *value* utama yakni keamanan, mutu, dan khasiat. Sebagai contoh untuk registrasi obat, sistem yang digunakan adalah *reliance*. Melalui skema ini, suatu registrasi obat akan lebih sederhana apabila telah disetujui di setidaknya satu negara dengan sistem regulatori yang kuat seperti FDA di Amerika Serikat, EMA di Eropa, TGA di Australia, dan PMDA di Jepang. Hal ini kemudian identik dengan pendapat Badano (2020) bahwa apapun perbaikan yang dilakukan, *value* utama dari institusi tidaklah dapat digantikan.

Menyoal registrasi obat, pada tahun 2019, sempat muncul diskursus mengenai pengambilalihan kewenangan izin edar obat dengan alasan kecepatan. Padahal, penelitian di Amerika Serikat menyebut bahwa dari 289 macam obat yang diajukan izinnya ke otoritas regulatori di Amerika Serikat, Eropa, dan Kanada dalam rentang 2001 sampai dengan 2010, rata-rata waktu evaluasi yang dibutuhkan memang lama. Di FDA waktu evaluasinya adalah 185-372 hari. EMA di Eropa memerlukan waktu 310-445 hari dan HC di Kanada membutuhkan waktu evaluasi 255-420 hari (Downing et al., 2012). Hal ini kembali menegaskan urgensi dari keamanan, mutu, dan khasiat bagi institusi otoritas regulatori yang bertanggung jawab pada izin edar Obat dan Makanan.

Upaya menyeimbangkan dua kepentingan yang sejatinya cenderung bertolak belakang tersebut dapat dipahami sebagai implementasi prinsip *Seek the Public Interest* dalam paradigma NPS. Dalam prinsip ini, pemerintah berkontribusi untuk membangun nilai kolektif (Denhardt & Denhardt, 2015). Artinya, ada kepentingan dan tanggung jawab yang harus dibagi. Pada akhirnya, kebutuhan untuk produk yang aman dan bermutu serta juga harus berdaya saing dinyatakan dalam satu rangkaian pada rumusan visi BPOM. Selain itu, efektivitas pengawasan Obat dan Makanan untuk perlindungan masyarakat serta fasilitasi percepatan pengembangan dunia usaha juga muncul pada rumusan misi BPOM. Pada titik ini, BPOM harus memfasilitasi dua sisi kebutuhan secara maksimal.

Dalam upaya berbagi kepentingan dan tanggung jawab, BPOM sendiri perlu menyusun kerangka kerja yang relevan. Hal yang paling mudah untuk dicermati adalah peredaran produk kosmetika. Sejalan dengan pola pasar dan kajian risiko, sistematis yang digunakan adalah notifikasi sehingga suatu produk cenderung lebih mudah hadir di pasaran dibandingkan komoditi lainnya. Walau demikian, pelaku usaha diberi tanggung jawab untuk menjaga kualitas produk yang dinotifikasikan melalui pengawasan *post-market*. Pada Kedeputan II, terdapat Direktorat Pengawasan Kosmetik terpisah dengan Direktorat yang bertanggung jawab pada pengawasan obat tradisional dan suplemen kesehatan. Pada pedoman sampling dan pengujian, pengaturan pengawasan kosmetik juga diatur terpisah. Dalam sudut pandang ini, simplifikasi di proses registrasi kemudian dikunci oleh BPOM melalui pengawasan di pasar sehingga kebutuhan publik akan kosmetik yang aman tetap dapat diakomodasi bersamaan dengan kebutuhan industri untuk masuk ke pasar secara cergas.

Apabila kinerja BPOM hanya dipandang dari sisi registrasi—sebagaimana diskursus yang pernah terjadi mengenai pengambilalihan kewenangan izin edar Obat tahun 2019—maka sejatinya elemen yang terlibat adalah industri farmasi sebagai pelanggan dan BPOM sebagai penyedia layanan. Sehingga, pola pikir yang terbentuk adalah khas NPM yakni melayani kebutuhan industri untuk menerbitkan izin edar secepat-cepatnya. Padahal, suatu produk yang diregistrasikan ke BPOM bukanlah soal pelaku usaha dan pemerintah. Segera sesudah suatu produk memperoleh izin edar, maka produk tersebut akan hadir dan digunakan maupun dikonsumsi oleh masyarakat. Apabila suatu produk tidak aman, maka yang terdampak langsung adalah masyarakat. Demikian pula apabila suatu produk tidak berkualitas maupun tidak berkhasiat. Dengan demikian, konsep *citizen* menjadi lebih relevan dalam pengawasan Obat dan Makanan alih-alih *customer*. Dalam konteks yang serupa,

Mudrikah dan Salomo (2021) menekankan pentingnya *stakeholder engagement*. Garis bawah pada elemen *citizen* ini relevan dengan prinsip pertama dari NPS yakni *Serve Citizens, not Customers*.

Analisis Prinsip *Value Citizenship over Entrepreneurship*

Peran penting *citizen* di atas *entrepreneur* juga menjadi penekanan pada prinsip ketiga. Hal ini menjadi sebuah kewajaran karena NPS merupakan kritik pada konsep NPM yang sampai dengan batas-batas tertentu cenderung mengutamakan sektor bisnis. Salah satu hal yang ditekankan oleh Denhardt dan Denhardt (2015) adalah upaya petugas publik untuk mengedukasi masyarakat sebaik-baiknya, bahkan jika dimungkinkan dapat berkontribusi aktif pada pengambilan kebijakan publik. Hal ini sejalan dengan misi BPOM untuk membangun Sumber Daya Manusia (SDM) yang unggul. Lewat kehadiran sejumlah fungsi baru untuk pemberdayaan masyarakat, SDM yang dimaksud bukan terbatas pada pegawai di lingkungan BPOM, melainkan masyarakat baik secara individu dan kelompok. Konsep pengawasan Obat dan Makanan sesungguhnya membutuhkan peran serta aktif masyarakat. Kampanye untuk cek Kemasan, Label, Izin Edar, dan tanggal Kedaluwarsa atau CekKLIK adalah salah satu elemen dasar untuk pengembangan *citizenship* tersebut. Dalam tingkatan yang lebih tinggi, pemahaman akan produk yang aman, bermutu, dan berkhasiat juga dituangkan dalam inovasi seperti aplikasi *BPOM Mobile* yang menyediakan fitur pelaporan. Peran serta aktif masyarakat adalah elemen kunci dalam pengawasan Obat dan Makanan, terutama dalam konteks BPOM sebagai institusi pusat yang sejauh ini baru dapat berada di 34 ibukota provinsi dan 39 Kabupaten/Kota lainnya.

Selama ini, BPOM mengukur *stakeholder perspective* terkait *citizen* pada Indikator Kinerja Indeks Kesadaran Masyarakat (*awareness index*) terhadap Obat dan Makanan yang aman dan bermutu, Indeks Kepuasan Masyarakat atas kinerja pengawasan Obat dan Makanan serta Indeks Kepuasan Masyarakat terhadap Layanan Publik BPOM. Indeks Kesadaran Masyarakat diukur dari pengetahuan, sikap, dan perilaku berbasis pendekatan CekKLIK (BPOM, 2020a). Pengukuran ini merupakan aspek penting dalam pengembangan *citizenship* sebagaimana dimaksud sebelumnya. Akan tetapi, berbagai capaian terhadap indeks-indeks tersebut cenderung tidak tergambarkan pada saat institusi BPOM diharapkan hadir untuk mengawal suatu kondisi atau permasalahan yang terkait tugas dan fungsinya. Sebagaimana diteliti oleh Dharma (2021a), ketiadaan respon dari media sosial BPOM pada komentar-komentar masyarakat di setiap kontennya menghadirkan dua sisi perspektif masyarakat yang saling bertentangan. Respon publik di media sosial adalah satu bentuk keterlibatan *citizen*, yang membutuhkan tanggapan dari pemerintah untuk dapat menegakkan prinsip-prinsip NPS.

Analisis Prinsip *Think Strategically, Act Democratically*

Keterbatasan tersebut juga dilengkapi dengan limitasi ruang lingkup dan kewenangan. Sebagaimana telah dipaparkan sebelumnya bahwa urusan kesehatan merupakan salah satu jenis kewenangan yang ada di daerah. Untuk itu, BPOM sebagai institusi pusat yang memiliki struktur di daerah harus melakukan penyesuaian dan kolaborasi aktif terutama dalam hal kewenangan. Pada aspek hukum, BPOM berkoordinasi dengan Kepolisian dan Kejaksaan yang memiliki pola administrasi sejenis yakni elemen pusat di daerah. Akan tetapi, pada aspek seperti perizinan ada pembagian kewenangan baik pada level pemerintah daerah di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Hal ini menyebabkan kolaborasi menjadi suatu urgensi. Salah satu pola kolaborasi yang telah dikembangkan adalah melalui Dana Alokasi Khusus (DAK) non fisik bagi pemerintah daerah untuk melaksanakan pengawasan pada sarana pelayanan kefarmasian di daerah. Keterlibatan pemerintah daerah dalam pengawasan obat dapat dimaknai sebagai implementasi dari UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang ditunjang dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 41 Tahun 2018 tentang Peningkatan Koordinasi Pembinaan dan Pengawasan Obat dan Makanan di Daerah (BPOM, 2020b).

Kolaborasi dipandang sebagai pendekatan strategis untuk menunjang keberhasilan pencapaian visi dan misi dari BPOM itu sendiri. Kemudahan berusaha sebagaimana yang disyaratkan oleh UU Cipta Kerja, tidak akan terwujud tanpa kolaborasi dengan pemerintah daerah. Deregulasi mungkin dapat dilakukan BPOM pada kewenangannya terutama terkait produk. Walau demikian, dalam hal perizinan industri terkait kawasan hingga urusan perpajakan tidak lepas dari kewenangan pemerintah daerah. Upaya strategis dan demokratis menjadi suatu urgensi untuk diwujudkan oleh BPOM dan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan bersama yakni Obat dan Makanan yang aman, bermutu, dan berdaya saing untuk BPOM serta kesejahteraan masyarakat bagi pemerintah daerah. Kesejahteraan masyarakat dalam hal ini tidak terbatas pada persoalan lapangan kerja, melainkan juga beredarnya Obat dan Makanan yang aman dan bermutu untuk dikonsumsi oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhannya masing-masing.

Analisis Prinsip *Recognize that Accountability Isn't Simple dan Serve Rather than Steer*

Upaya pemberdayaan masyarakat dan pelaku usaha sejatinya menciptakan dilema bagi BPOM itu sendiri. Konsepnya memiliki sedikit kesamaan dengan Komisi Pemberantasan Korupsi. Di KPK, ada tugas penindakan dan pencegahan—termasuk pendidikan. Dalam hal edukasi, komunikasi antara pimpinan KPK dengan kepala daerah sejatinya adalah hal yang lazim. Akan tetapi, ketika konteksnya telah bergeser menjadi penindakan, maka komunikasi yang terjalin antara pimpinan KPK dengan kepala daerah akan berbeda ruang lingkup, konteks, dan eksesnya, seperti yang terjadi dalam pelanggaran etik pimpinan KPK Lili Pintauli Siregar (Adiyudha, 2021). Hal itu telah nyata dipaparkan dalam konsep NPS mengenai pentingnya akuntabilitas. Baik KPK dan BPOM memainkan peran ganda tersebut dalam ruang lingkup yang berbeda. KPK untuk kasus korupsi, sedangkan BPOM untuk pengawasan Obat dan Makanan yang beredar. Di BPOM sendiri terdapat Kedeputian Penindakan untuk menjalankan tugas penegakan hukum. Akan tetapi, di dalam struktur Kedeputian I, II, dan III yang berbasis komoditi terdapat fungsi pemberdayaan masyarakat dan pelaku usaha. Kompleksitasnya semakin terasa di Unit Pelaksana Teknis (UPT) di daerah mulai dari Balai Besar, Balai, dan Loka POM mengingat jumlah sumber daya yang terbatas dan ruang lingkup pengawasan yang menetap sehingga seorang Kepala UPT harus dapat membagi peran sesuai fungsinya. Pada satu sisi, fungsi pemberdayaan ditegakkan. Pada sisi lain, akan muncul momen untuk penegakan hukum yang harus didahulukan. Keseimbangan ini hanya akan dicapai dengan pemahaman dan pengakuan pada konsep akuntabilitas sehingga setiap keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan karena telah berdasarkan peraturan dan norma yang memang berlaku dan dipahami bersama.

Analisis Prinsip *Value People, not just Productivity*

Elemen terakhir dari NPS adalah upaya untuk mengedepankan nilai-nilai kemanusiaan di atas produktivitas. Bagaimanapun, masyarakat memiliki hak untuk memperoleh Obat dan Makanan yang aman dan bermutu, serta berkhasiat pada konteksnya masing-masing. Pengawasan yang dilakukan oleh BPOM pada dasarnya adalah upaya untuk menjamin pemenuhan hak tersebut. Pendekatan dari sisi regulasi maupun pemberdayaan pada dasarnya bermuara pada titik yang sama dan sejalan dengan fokus dari konsep NPS yakni *citizens*. Masyarakat diharapkan dapat berdaya sehingga sekurang-kurangnya dapat melindungi diri sendiri dari Obat dan Makanan yang berisiko terhadap kesehatan. Pada level lebih lanjut, masyarakat dapat memberdayakan lingkungan di sekitarnya. Konsep pemberdayaan masyarakat ini adalah hal yang paling memungkinkan untuk meningkatkan kualitas Obat dan Makanan yang beredar sebab apabila hanya mengandalkan personil BPOM, maka ada banyak ruang yang tidak terjangkau. Lewat pemberdayaan masyarakat pula, BPOM dapat membangun *citizen engagement* yang notabene merupakan keniscayaan dalam perspektif administrasi publik modern (Löffler & Martin, 2016). *Citizen engagement* dalam upaya untuk memberi nilai pada manusia juga dapat diperkuat melalui pemberian respon pada kontribusi publik melalui kolom komentar di media sosial BPOM (Dharma, 2021a).

4. Kesimpulan

Paradigma NPS memiliki kesesuaian untuk diimplementasikan sebagai paradigma administrasi publik untuk pengawasan Obat dan Makanan mengingat kehadirannya sebagai kritik terhadap OPA dan NPM memiliki kesesuaian dengan kebutuhan pengelolaan administrasi publik pada urusan tersebut. Pengawasan Obat dan Makanan memiliki relevansi dengan prinsip-prinsip NPS terutama dalam hal fokus pada masyarakat. Dalam pengawasan Obat dan Makanan, *citizen* menjadi kata kunci utama untuk diberdayakan dan pada dasarnya *citizen* pula yang menjadi tujuan hadirnya institusi yang mengawasi peredaran Obat dan Makanan pada suatu negara. Edukasi yang dilakukan oleh BPOM, antara lain dengan CekKLIK, kampanye Cerdas menggunakan Kosmetik, atau program-program keamanan pangan di tingkat desa dan sekolah merupakan program-program yang mengedepankan peran *citizen* untuk kepentingan *citizen* itu sendiri. Upaya-upaya dalam ruang lingkup NPM seperti deregulasi dan inovasi pelayanan secara umum akan sampai pada batas tertentu ketika terjadi singgungan dengan *value* utama organisasi yakni keamanan, mutu, dan khasiat yang dasarnya adalah pada kemanfaatan untuk masyarakat. Dengan demikian, paradigma NPS dipandang lebih bersesuaian dengan kebutuhan organisasi otoritas regulatori seperti BPOM terutama dalam implementasi administrasi publiknya. Hal yang sangat dibutuhkan adalah respon BPOM pada berbagai bentuk keterlibatan *citizen*, seperti misalnya dengan memberikan tanggapan secara selektif dan memadai pada silang pendapat dalam isu tertentu yang terjadi pada akun-akun media sosial BPOM sendiri. Tanggapan dapat menjadi bukti yang sederhana dari upaya BPOM membangun *citizen engagement*.

Rekomendasi

Sejalan dengan kesesuaian NPS pada penerapan administrasi publik di BPOM, direkomendasikan kepada institusi BPOM secara umum maupun sampai pada tingkat Satuan Kerja untuk lebih menggarisbawahi paradigma tersebut pada berbagai dokumen yang melandasi kegiatan di BPOM, seperti misalnya *Grand Design*, Renstra, hingga Laporan Kinerja. Dengan demikian, baik internal organisasi maupun *stakeholder* dapat lebih mengetahui bahwa fokus BPOM bukan terbatas pada deregulasi dan upaya-upaya memberikan kemudahan kepada pelaku usaha, melainkan yang lebih utama adalah *value* keamanan, mutu, dan khasiat. *Value* utama tersebut pada dasarnya bertujuan untuk menjaga dan mengedepankan masyarakat serta kemudian dapat diturunkan pada berbagai kebijakan yang lebih spesifik, seperti misalnya pada program KIE, pengelolaan media sosial, dan lain-lain.

Daftar Referensi

- Adiyudha, R. (2021). *Dewas KPK Bantah Lindungi Lili Pintauli Siregar*. Republika. <https://www.republika.co.id/berita/r1mwhd428/dewas-kpk-bantah-lindungi-lili-pintauli-siregar>
- Alim, S., Nisa, A. K., & Hair, A. (2019). New Public Service In Bandung Through The Concept Of Smart City. *Journal of Politics and Policy*, 2(1), 95–108.
- Baciu, A., Stratton, K., & Burke, S. P. (2007). The future of drug safety: Promoting and protecting the health of the public. In *The Future of Drug Safety: Promoting and Protecting the Health of the Public*. <https://doi.org/10.17226/11750>
- Badano, G. (2020). The Principle of Restraint: Public Reason and the Reform of Public Administration. *Political Studies*, 68(1), 110–127. <https://doi.org/10.1177/0032321719831984>
- BPOM. (2020a). *Laporan Kinerja Badan Pengawas Obat dan Makanan Tahun 2019*. https://www.pom.go.id/new/admin/dat/20200429/Laporan_Kinerja_2019_Badan_Pengawas_Obat_dan_Makanan.pdf
- BPOM. (2020b). *Rencana Strategis Badan Pengawas Obat dan Makanan Tahun 2020-2024*. BPOM.
- Creswell, W. J., & Creswell, J. D. (2018). *Research Design: Qualitative, Quantitative and Mixed Methods Approaches*. SAGE Publications Inc.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The New Public Service: Serving, Not Steering* (Fourth Edi). Routledge.
- Desrina, S. A. (2020). Hubungan Kewenangan Pusat dan Daerah dalam Pengawasan Obat di Apotek.

- University Of Bengkulu Law Journal*, 5(1), 12–34. <https://doi.org/10.33369/ubelaj.5.1.12-34>
- Dharma, A. A. S. (2021a). *Citizen Engagement Pada Pemanfaatan Media Sosial Pemerintah Untuk Komunikasi, Informasi, dan Edukasi (KIE) Pengembangan Vaksin COVID-19*. Universitas Indonesia.
- Dharma, A. A. S. (2021b). The Manifestation of New Public Service Principles in Issuance of Emergency Use Authorization of COVID-19 Vaccine by BPOM. *NeoRespublica: Jurnal Ilmu Pemerintahan*, 2(2), 229–248. <https://doi.org/10.52423/neores.v2i2.17888>
- Downing, N. S., Aminawung, J. A., Shah, N. D., Braunstein, J. B., Krumholz, H. M., & Ross, J. S. (2012). Regulatory Review of Novel Therapeutics — Comparison of Three Regulatory Agencies. *The New England Journal of Medicine*, 366(24), 2284–2293. <https://doi.org/10.1056/NEJMSa1200223>
- Gusmano, M. K. (2013). FDA decisions and public deliberation: Challenges and opportunities. *Public Administration Review*, 73(SUPPL.1), 115–126. <https://doi.org/10.1111/puar.12121>
- Löffler, E., & Martin, S. (2016). Citizen Engagement. In T. Bovaird & E. Löffler (Eds.), *Public Management and Governance* (Third Ed., pp. 522–542). Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203634219>
- McCurdy, H. E. (1995). Fiction and Imagination: How They Affect Public Administration. *Public Administration Review*, 55(6), 499–506.
- Mudrikah, E. D., & Dharma, A. A. S. (2021). Loka Pengawas Obat dan Makanan: Transformasi New Public Service dalam Reformasi Administrasi BPOM. *Administratio*, 12(1), 1–13. <https://doi.org/10.23960/administratio.v12i1.203>
- Mudrikah, E. D., & Salomo, R. V. (2021). Stakeholder Engagement Dalam Perancangan Indikator Kinerja Pengawasan Obat. *SAWALA Jurnal Administrasi Negara*, 9(1), 67–88.
- Nurmasari, & Hafis, R. I. Al. (2019). Desentralisasi Asimetris: Kemiskinan Ditengah Kelimpahan Otonomi Khusus Papua. *JPAP: Jurnal Penelitian Administrasi Publik*, 5(2), 1180–1192.
- O’Sullivan, E., Rassel, G., Berner, M., & Taliaferro, J. D. (2017). *Research Methods for Public Administrators*. Routledge.
- Riccucci, N. M. (2001). The “Old” Public Management versus the “New” Public Management: Where Does Public Administration Fit in? *Public Administration Review*, 61(2), 172–175. <http://www.jstor.org/stable/977450>
- Rochwulaningsih, Y., Sulistiyono, S. T., Masruroh, N. N., & Maulany, N. N. (2019). Marine policy basis of Indonesia as a maritime state: The importance of integrated economy. *Marine Policy*, 108(March 2016), 103602. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2019.103602>
- Santika, N., Taufik, T., & Savitri, D. (2021). Efektivitas Pengelolaan Keuangan Daerah: Peran Moderasi Sistem Pengendalian Intern Pemerintah. *CURRENT Jurnal Kajian Akuntansi Dan Bisnis Terkini*, 2(2), 319–338.
- Sende, I. F., Pramudita, A. W., Salafuddin, M. G., & Yudianto, E. P. (2020). Peredaran Kosmetik Pemutih Ilegal di Indonesia dan Upaya Penanggulangannya. *Eruditio*, 1(1), 48–62.
- Sudewo, P. A. (2021). Tantangan Kebijakan Pengawasan Obat dan Makanan dalam Mendukung Peningkatan Daya Saing, Ekonomi dan Bisnis di Indonesia. *Eruditio*, 1(2), 6–19. <https://doi.org/10.54384/eruditio.v1i2.79>
- Tracy, S. J. (2020). *Qualitative Research Methods: Collecting Evidence, Crafting Analysis, Communicating Impact* (Second Ed.). Wiley Blackwell.
- Wicaksono, K. W. (2019). Transforming The Spirit Of New Public Service Into Public Management Reform In Indonesia. *Jurnal Manajemen Pelayanan Publik*, 2(1), 24. <https://doi.org/10.24198/jmpp.v2i1.20190>