

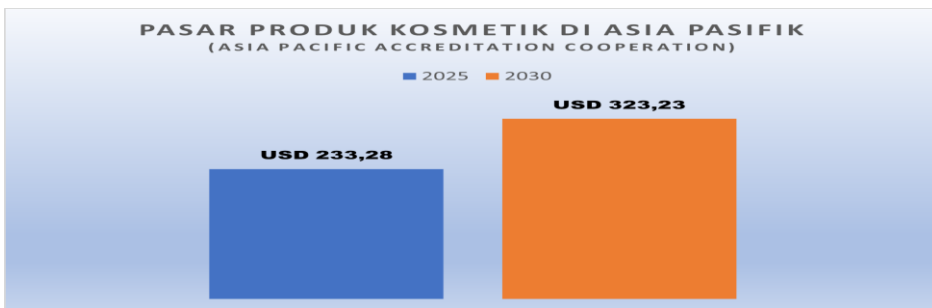
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

1.1.1 Kosmetik ilegal secara global

Industri kosmetik secara global merupakan pasar bernilai miliaran dolar yang terus berkembang. Industri kosmetik di berbagai negara mengalami perkembangan dan kemajuan yang disebabkan oleh semakin meningkatnya jumlah permintaan produk kosmetik (Tunde et al., 2024). Pertumbuhan ini didorong oleh semakin banyaknya konsumen yang menyadari pentingnya kesehatan dan perawatan diri. Selain itu, pasar kosmetik sangat dipengaruhi oleh kondisi ekonomi. Ketika ekonomi dalam keadaan baik, orang cenderung lebih bersedia mengeluarkan uang untuk produk kosmetik. Terdapat banyak faktor yang memengaruhi pasar kosmetik global, termasuk perekonomian. Amerika Serikat adalah pasar kosmetik terbesar dengan total pendapatan sekitar 49 miliar USD pada tahun 2022 (Morel et al., 2023). Sektor industri kosmetik juga ditandai dengan kehadiran Usaha Kecil dan Menengah (UKM) yang signifikan, seperti halnya di Eropa yang berjumlah 5.800 pada tahun 2018, dan di beberapa negara seperti Prancis, mewakili 80% dari semua produsen kosmetik (Mondello et al., 2024). Asia Pasifik mendominasi pasar global kosmetik diperkirakan 233,28 miliar USD pada tahun 2025 dan akan mencapai 323,23 miliar USD pada tahun 2030, dengan pertumbuhan CAGR sebesar 6,74% selama periode perkiraan 2025 hingga 2030.



Gambar 1. Pasar produk kosmetik Asia Pasifik 2025-2030
(Sumber: Mordor Intelligence, 2024)

Selain faktor perekonomian, Huang et al., (2024) menganalisis bahwa perkembangan industri kosmetik secara global juga dipengaruhi oleh sejarah peradaban manusia, dimana sudut pandang terhadap konsep kecantikan selalu berkembang sehingga konsumsi terhadap produk kosmetik juga semakin meningkat. Meskipun produk kosmetik telah digunakan di seluruh dunia, hanya sedikit orang yang mendapatkan informasi lengkap terkait risiko penggunaannya. Pengguna kosmetik diimbau untuk melakukan langkah pencegahan terhadap efek samping

penggunaan produk kosmetik, termasuk memeriksa tanggal kedaluwarsa, mengetahui bahan atau komponen kosmetik, tidak menggunakan produk kosmetik Secara bersama, melakukan penyimpanan dengan benar, mengikuti petunjuk penggunaan dan membeli kosmetik dari penjual yang bereputasi baik (Kumari & Singh, 2023). Shaaban & Alhajri (2020) menganalisis bahwa jenis produk kosmetik yang dilaporkan menyebabkan efek samping paling banyak adalah krim wajah dan losion. Hal tersebut diperkuat dalam penelitian yang dilakukan oleh Abbas et al., (2020) yang menyimpulkan bahwa produk kosmetik jenis pencerah kulit wajah dan badan banyak digunakan sebagai upaya untuk meningkatkan kepercayaan diri dengan konsep kecantikan yang dipahami adalah kulit yang cerah, terlepas dari bahan yang terkandung di dalam produk kosmetik.

Juliano (2022a) dalam studinya menjelaskan bahwa produk kosmetik jenis pencerah atau pemutih kulit merupakan sebuah fenomena dimana sering ditemukan terjadinya penyalahgunaan. Bahan tersebut memang terbukti memiliki efek memutihkan kulit, akan tetapi juga memiliki efek samping akut dan kronis terhadap penggunaannya. Produk pencerah kulit paling banyak ditemukan di masyarakat non kulit putih di seluruh dunia, termasuk Afrika, Asia, Timur Tengah, dan Amerika. Negara tersebut mewakili pasar dimana permintaan produk pencerah kulit sangat tinggi. Ukuran pasar produk pencerah kulit secara global diperkirakan akan mencapai 13,7 miliar USD pada tahun 2025 dan CAGR (*Compound Annual Growth Rate*) diperkirakan akan tumbuh pada tingkat 7,4% dari tahun 2019 hingga 2025. Kawasan Asia Pasifik merupakan pasar terbesar untuk jenis produk kosmetik pencerah kulit. Bahan pemutih atau pencerah kulit yang membutuhkan perhatian dalam hal keamanan karena masih digunakan secara luas di berbagai negara walaupun telah dilarang penggunaannya secara umum karena efek toksisitasnya adalah merkuri (raksa), hidrokinon dan kortikosteroid yang jumlahnya disajikan dalam tabel berikut:

Tabel 1. Kandungan bahan berbahaya dalam kosmetik secara global

Tahun	Merkuri	Hidrokinon	Steroid
2020	9	8	6
2019	15	6	2
2018	0	8	1
2017	0	8	0
2016	0	12	2
2015	0	19	0
2014	2	12	8
2013	30	3	2
2012	4	22	7
2011	1	42	5
Total	61	140	33

Sumber: Juliano, (2022a). Applied Sciences.
<https://www.mdpi.com/2076-3417/12/6/3177>

Pada tabel di atas diketahui bahwa produk kosmetik yang mengandung bahan berbahaya secara global masih terus ditemukan setiap tahun (Juliano, 2022a). Walaupun demikian, industri kosmetik jenis pencerah kulit di seluruh dunia diperkirakan akan terus tumbuh dalam dekade mendatang. Banyak produk yang dijual bebas mengandung bahan berbahaya bagi kulit dan organ tubuh lainnya. Hal ini diakibatkan oleh informasi yang kurang jelas bagi konsumen mengenai kandungan dalam produk kosmetik pencerah kulit seperti hidrokinon, kortikosteroid, dan merkuri yang semuanya memiliki risiko kesehatan yang serius. Hidrokinon dapat menyebabkan kondisi kulit *ochronosis eksogen*, sementara kortikosteroid dapat menyebabkan atrofi kulit dan jerawat. Di sisi lain, merkuri dapat menyebabkan masalah serius seperti neuropati perifer, kehilangan ingatan, kerusakan ginjal atau hati, serta dermatitis (Parente et al., 2024). Dampak kesehatan bahan berbahaya dan dilarang yang ditemukan dalam kosmetik ilegal secara global terdapat dalam tabel 2.

Tabel 2. Dampak bahan berbahaya dalam produk pencerah kulit yang ditemukan secara global

Merkuri	Hidrokinin	Kortikosteroid
Dermatitis kontak (ruam gatal), kulit kemerahan, <i>gingivostomatitis</i> (peradangan pada gusi dan mulut), <i>sindrom nefrotik</i> , tremor, kehilangan ingatan, <i>neuropati perifer</i>	Dermatitis kontak, <i>ochronosis eksogen</i> , perubahan warna kuku, <i>trimetilaminuria</i> , <i>pigmentasi konjungtiva</i> , <i>degenerasi kornea</i>	<i>Skin atrophy</i> (penipisan kulit), <i>striae</i> (guratan pada kulit), <i>telangiectasia</i> (pelebaran pembuluh darah kecil), jerawat, <i>cushing syndrome</i> , <i>diabetes mellitus</i> , hipertensi, <i>avascular necrosis</i>

Sumber: Masub & Khachemoune (2022). Taylor & Francis.
<http://dx.doi.org/10.1080/09546634.2020.1845597>

Merkuri (raksa). Penggunaan bahan berbahaya dalam kosmetik telah menjadi isu global, terutama penggunaan merkuri. *Konvensi Minamata* tentang merkuri yang merupakan perjanjian global untuk melindungi kesehatan manusia dan lingkungan dari dampak buruk merkuri telah menetapkan batas penggunaan merkuri dalam produk pencerah kulit yaitu maksimal 1 mg / 1 kg (1 ppm), namun pada tahun 2018 *Zero Mercury Working Group* dan *Biodiversity Research Institute* melakukan uji terhadap lebih dari 300 produk dari 22 negara dan menemukan bahwa sekitar 10% krim pencerah kulit melebihi batas yang telah ditentukan tersebut, dan banyak di antaranya mengandung hingga 100 kali lipat dari jumlah yang diizinkan. Dipimpin oleh *UN Environment Programme* (UNEP) dengan pendanaan dari *Global Environment Facility* (GEF) dan dilaksanakan oleh WHO bersama *Biodiversity Research Institute* (BRI), menjalankan tugas dalam rangka menanggulangi produk pencerah kulit yang mengandung merkuri untuk mengurangi risiko paparan merkuri,

meningkatkan kesadaran akan risiko kesehatan yang terkait dengan penggunaannya, mengembangkan model peraturan untuk mengurangi peredarannya, dan menghentikan produksi, perdagangan dan distribusi di pasar domestik dan internasional (Minamata Convention and Mercury, 2024). WHO memproyeksikan permintaan produk pencerah kulit tumbuh hingga 11,8 miliar USD pada tahun 2026 yang didorong oleh pertumbuhan kelas menengah di kawasan Asia Pasifik dan perubahan demografi di Afrika dan Karibia. Oleh karena itu, setiap negara harus segera mengambil langkah tindakan hukum, seperti bekerja sama dengan Interpol yang memiliki berbagai basis data yang menyimpan informasi tentang pelaku kejahatan yang terlibat dalam penyediaan produk ilegal. Kerja sama seperti ini tidak hanya memperkuat penegakan hukum, tetapi juga menarik perhatian media, yang pada gilirannya dapat meningkatkan kesadaran masyarakat tentang masalah ini (WHO, 2023). Sementara itu, dalam studi yang dilakukan oleh Bastiansz et al., (2022) menganalisis data dari *The European Union Rapid Alert System for Dangerous non Food Products* (RAPEX) yang mengidentifikasi sekitar 266 pelanggaran impor kosmetik pencerah kulit di seluruh Eropa antara tahun 2005 dan 2018 yang 15,4% di antaranya mengandung merkuri. Selain itu, dalam studinya menemukan produk pencerah kulit yang mengandung merkuri (konsentrasi > 1 ppm) paling banyak diproduksi di Republik Dominika, Meksiko, Pakistan, dan Thailand yang merupakan wilayah dimana *Uni Eropa RAPEX* dan *US FDA* melaporkan sumber pelanggaran importasi produk pencerah kulit yang masuk ke wilayah mereka.

Selain dampak kesehatan yang diutarakan dalam tabel 2, penggunaan produk kosmetik yang mengandung merkuri selama kehamilan dapat menyebabkan keracunan sebelum dan sesudah melahirkan sehingga dapat memberikan efek berbahaya pada bayi karena merkuri dapat melewati plasenta (Nayak et al., 2021). Abed et al., (2024) juga menambahkan bahwa terdapat laporan sebanyak 317 wanita di Amerika yang menggunakan krim wajah mengandung merkuri mengalami gangguan kecemasan berupa gugup dan / atau lekas marah, kelelahan, insomnia, sakit kepala, kehilangan kekuatan di kaki, tangan gemetar, kehilangan ingatan dan depresi. Wang & Fang (2021) dalam studinya pada rumah sakit *Shandong Provincial Occupational Disease* di China juga melaporkan adanya kasus keracunan merkuri akibat penggunaan kosmetik. Dalam laporan tersebut dijelaskan bahwa terdapat seorang wanita berusia 45 tahun dengan riwayat lemah otot, *atrofi*, insomnia, perubahan suasana hati, *hiperalgesia* dengan pemeriksaan neuropati dan miopati yang hasilnya normal, tapi pemeriksaan logam berat menunjukkan peningkatan merkuri yang signifikan. Hal tersebut diakibatkan oleh penggunaan kosmetik pemutih setiap hari yang kemudian berdasarkan hasil analisis toksisitas teridentifikasi konsentrasinya merkuri yang tinggi di dalam tubuh pasien. Michalek et al., (2019) menyimpulkan bahwa regulasi di berbagai negara telah mengatur batasan, bahkan melarang penggunaan merkuri dalam produk kosmetik, termasuk dalam produk pencerah kulit. Namun, beberapa produk ilegal masih ditemukan mengandung merkuri yang menyebabkan konsumen berisiko terpapar bahan kimia berbahaya

tersebut. Regulator memiliki peran penting dalam memastikan produk kosmetik yang beredar di pasaran memenuhi standar keamanan yang ketat.

Hidrokinon. Sebagai pencerah kulit yang umum digunakan dalam kosmetik, hidrokinon bekerja dengan menghambat produksi melanin. Namun, penggunaannya menimbulkan kontroversi karena efek samping yang dihasilkan (J. K. Liu, 2022). Penggunaan jangka panjang hidrokinon sebagai pencerah kulit dapat berefek karsinogenisitas dan genotoksitas. Oleh karena itu, hidrokinon telah dilarang sebagai bahan kosmetik di Eropa sejak tahun 2001 dan penggunaannya dalam formulasi kosmetik pencerah kulit saat ini adalah ilegal. Kosmetik yang mengandung hidrokinon juga telah dilarang di beberapa negara seperti Inggris, Australia dan Jepang (Juliano, 2022a).

Kortikosteroid. Penyalahgunaan kortikosteroid secara topikal dengan tujuan untuk mencerahkan kulit merupakan praktik yang luas di banyak negara, seperti India dan negara-negara Afrika, terutama oleh kalangan wanita. Penyalahgunaan produk tersebut difasilitasi oleh ketersediaannya sebagai obat bebas (*Over The Counter*) yang murah. Penggunaan kortikosteroid dalam kosmetik dikaitkan dengan berbagai efek samping, baik secara dermatologis dan sistemik yang secara langsung berhubungan dengan potensi steroid yang digunakan secara umum sebagai pencerah yang sangat kuat (Juliano, 2022b). Produk kosmetik dirancang untuk tujuan estetika dan tidak seharusnya mengklaim memiliki manfaat terpetik. Oleh karena itu, penting bagi konsumen untuk menyadari bahwa penggunaan kortikosteroid dalam jangka panjang dan dalam dosis tinggi terutama tanpa pengawasan medis dapat meningkatkan risiko efek samping (Giaccone et al., 2017).

1.1.2 Kosmetik ilegal di Indonesia

Gabriella dan Bakhtiar (2023) mendeskripsikan kosmetik ilegal sebagai produk kosmetik yang tidak memenuhi persyaratan keamanan dan mutu. Sedangkan Pratiwi et al., (2022) dalam studinya membahas kosmetik ilegal sebagai produk yang mengandung bahan terlarang atau dibatasi penggunaannya karena dapat menyebabkan efek samping bagi kesehatan manusia. Bahan tersebut sering digunakan untuk meningkatkan penjualan dan meyakinkan konsumen. Oleh karena itu, sangat penting untuk memastikan bahwa kosmetik yang beredar di pasaran tidak mengandung bahan berbahaya dan memenuhi standar keamanan dan mutu yang diteapkan.

Jumlah temuan kosmetik ilegal di Indonesia setiap tahun mengalami tren peningkatan. Berdasarkan siaran pers Nomor HM.01.1.2.12.23.50 tanggal 8 Desember 2023, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) menyebutkan total temuan pengawasan dan penindakan terhadap produk kosmetik oleh BPOM selama periode September 2022 hingga Oktober 2023 adalah sebanyak 1,2 juta *pieces* dengan total nilai keekonomian mencapai 42 miliar rupiah yang tersebar di seluruh Indonesia, terutama di daerah DKI Jakarta, Jawa Timur, Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan. Temuan tersebut meningkat dari hasil pengawasan BPOM periode

Oktober 2021 hingga Agustus 2022 yang menemukan kosmetik ilegal sebanyak lebih dari satu juta *pieces* dengan nilai keekonomian sebesar 34,4 miliar rupiah. Di samping pengawasan yang dilakukan secara konvensional / luring / *offline*, BPOM juga secara berkesinambungan melaksanakan patroli siber, dan pada periode yang sama, BPOM telah melakukan pemblokiran (*take down*) terhadap 103.587 tautan (*link*) penjualan produk kosmetik ilegal dan mengandung bahan dilarang / berbahaya dengan nilai keekonomian sebesar 900 miliar rupiah (BPOM, 2023). Temuan tersebut meningkat secara signifikan dari dua tahun sebelumnya, dimana pada tahun 2021 BPOM menemukan peredaran kosmetik ilegal di *e-commerce* sebanyak 43.013 dan pada tahun 2022 menemukan 58.008 dengan nilai total keekonomian masyarakat akibat kosmetik ilegal mencapai 663,78 miliar rupiah (Fakhreza & Siregar, 2023). Terhadap produk yang tidak memenuhi persyaratan, BPOM melakukan tindak lanjut berupa pengamanan, penarikan, dan pemusnahan produk. Selain itu, juga dilakukan berbagai tindak lanjut mulai dari pembinaan hingga tindakan *pro justitia* serta *public warning* melalui berbagai media massa. Sebagian besar kosmetik ilegal yang ditemukan diketahui mengandung bahan dilarang seperti merkuri, hidrokinon, tretinoin dan kortikosteroid. Berdasarkan lampiran siaran pers nomor HM.01.1.2.12.23.50 tanggal 8 Desember 2023, BPOM mengumumkan daftar kosmetik mengandung merkuri hasil pengawasan periode September 2022 hingga Oktober 2023 yaitu sebanyak 135 produk. Dalam pangkalan data BPOM terdapat 947 produk kosmetik yang mengandung bahan berbahaya / dilarang yang didominasi oleh merkuri, retinoat, pewarna rodamin B, hidrokinon, dan kortikosteroid (Direktorat Standardisasi OTSK, 2023).

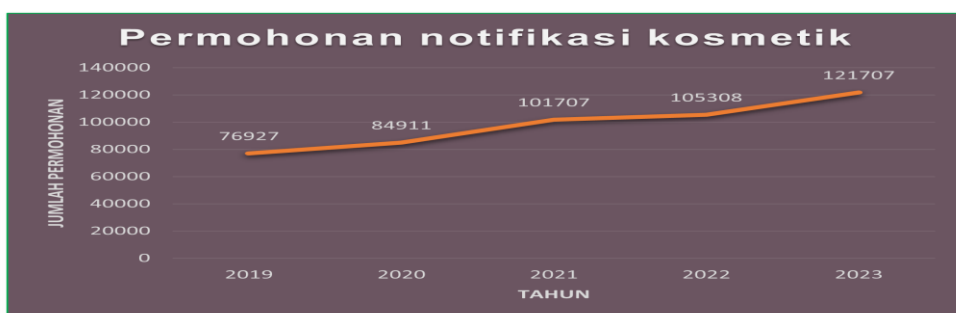


Gambar 2. Peta kerawanan kejahatan obat dan makanan nasional tahun 2022 (Sumber: Direktorat Cegah Tangkal BPOM, 2023)

Gambar di atas adalah peta kerawanan kejahatan obat dan makanan skala nasional yang ditampilkan dalam bentuk zonasi warna berdasarkan komoditas kejahatan yang dominan pada tiap wilayah. Warna yang digunakan untuk setiap komoditas adalah merah (obat), hijau (obat tradisional), kuning (kosmetik), biru (pangan olahan), dan cokelat (suplemen Kesehatan). Berdasarkan tampilan zonasi pada gambar tersebut, dapat terlihat bahwa produk kosmetik ilegal merupakan

komoditas yang paling rawan karena banyak ditemukan dan mendominasi di sebagian besar provinsi di Indonesia. Meningkatnya jumlah kosmetik ilegal yang beredar didorong oleh tingginya permintaan masyarakat untuk tampil cantik dengan menggunakan produk yang harganya terjangkau. Kondisi ini menciptakan peluang bagi pelaku usaha yang tidak bertanggung jawab untuk memproduksi dan mengedarkan produk kosmetik yang tidak memenuhi standar kualitas (Mujib et al., 2023). Pemerintah harus memastikan rantai distribusi pasar yang stabil, termasuk data keamanan untuk produk lokal dan impor, serta masyarakat harus menyadari bahaya membeli kosmetik ilegal dan mengandung bahan berbahaya (N. H. Khan et al., 2021). Masyarakat harus memperhatikan keberadaan bahan yang bersifat toksik dalam produk kosmetik yang digunakan. Hal tersebut penting dalam pelaksanaan sistem kosmetovigilans secara global untuk mendorong perubahan dalam hal pembuatan, pemasaran, dan penggunaan produk kosmetik (Nayak et al., 2021).

Dalam laporan tahunan BPOM menunjukkan bahwa penerbitan nomor izin edar atau notifikasi kosmetik mengalami tren kenaikan sejak tahun 2019 hingga tahun 2023 seperti pada gambar di bawah ini:

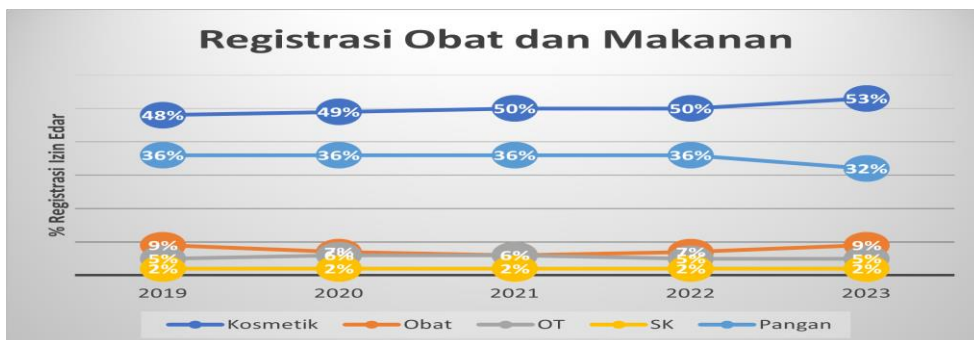


Gambar 3. Tren permohonan notifikasi kosmetik di BPOM

Sumber: Laporan tahunan Badan POM tahun 2023 (BPOM RI, 2024)

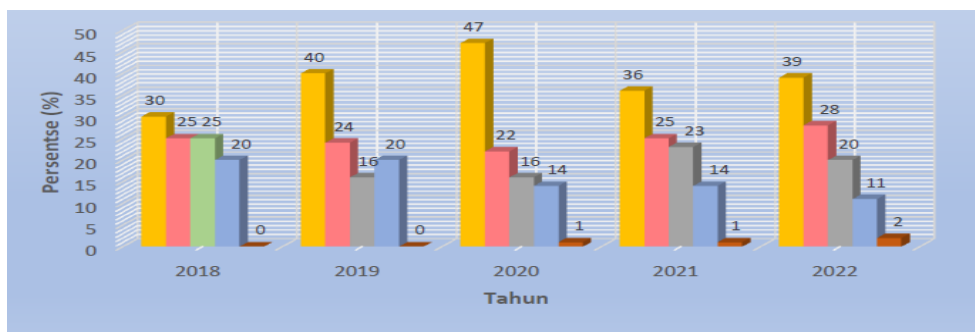
Berdasarkan gambar di atas, terjadi tren permohonan notifikasi kosmetik yang selalu meningkat setiap tahun dalam kurun waktu 2019 hingga 2023. Hal tersebut menunjukkan perkembangan positif industri kosmetik di Indonesia. Akan tetapi, era globalisasi dan perdagangan bebas termasuk implementasi harmonisasi ASEAN di bidang kosmetik melalui *AHCRS (ASEAN Harmonized Cosmetic Regulatory Scheme)* telah membuka akses masuknya produk impor ilegal ke dalam negeri sehingga dapat membahayakan kesehatan masyarakat sekaligus menurunkan daya saing produk lokal (Nottage et al., 2019). Produk kosmetik ilegal yang banyak beredar di pasaran terutama kosmetik impor disebabkan oleh minimnya pengawasan sehingga dapat masuk ke pasaran dan dapat diperjualbelikan dengan mudah. Kosmetik yang didapatkan dengan harga murah jauh dari harga pasaran, karena tidak adanya izin edar dari BPOM (Situngkir, 2023).

Berdasarkan data dalam laporan BPOM dari tahun 2019 hingga tahun 2023, komoditi kosmetik merupakan komoditi dengan nomor izin edar yang paling banyak terdaftar di BPOM.



Gambar 4. Data registrasi obat dan makanan 2019-2023
(Sumber : Laporan tahunan BPOM tahun 2022 dan 2023)

Berdasarkan gambar di atas, kosmetik selama lima tahun terakhir menjadi komoditi dengan produk yang paling banyak diterbitkan izin edarnya oleh BPOM yang persentasenya mencapai 50% dari total penerbitan izin edar (BPOM RI, 2023, 2024). Walaupun jumlah produk kosmetik yang ternotifikasi oleh BPOM mengalami tren peningkatan setiap tahun, temuan pelanggaran terhadap peredaran kosmetik yang tidak memenuhi ketentuan juga mengalami peningkatan dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Hal tersebut menunjukkan bahwa meskipun ada peningkatan dalam pendaftaran produk, masih banyak produk kosmetik yang beredar di masyarakat tidak memenuhi standar keamanan dan kualitas yang ditetapkan oleh regulator. Fenomena ini menunjukkan perlunya pendekatan yang lebih komprehensif dalam penegakan hukum dan pengawasan terhadap peredaran kosmetik, termasuk peningkatan kolaborasi BPOM, pelaku industri, dan masyarakat untuk menciptakan pasar kosmetik yang lebih aman dan terpercaya.



Gambar 5. Data kerawanan kejahatan obat dan makanan nasional tahun 2018-2022 (Sumber: Laporan tahunan BPOM Tahun 2023)

Berdasarkan gambar di atas, dapat disimpulkan bahwa kosmetik merupakan komoditi pengawasan BPOM dengan jumlah data kerawanan kejahatan terbanyak

dan mengalami tren kenaikan sejak tahun 2018 hingga tahun 2022 (BPOM RI, 2023). Berdasarkan analisis yang dilakukan oleh Direktorat Cegah Tangkal BPOM, pada tahun 2022 terdapat 3958 data kerawanan kejahatan yang dilaporkan oleh setiap UPT BPOM di seluruh Indonesia di mana kosmetik adalah komoditi yang mendominasi dengan persentase data sebanyak 39% dari total data kerawanan kejahatan obat dan makanan. Komoditi kosmetik selama lima tahun mengalami peningkatan jumlah data kerawanan berdasarkan data yang dilaporkan mulai tahun 2018 hingga tahun 2022, yang ditunjukkan pada gambar berikut :



Gambar 6. Data kerawanan kejahatan kosmetik tahun 2018-2022

(Sumber: Direktorat Cegah Tangkal BPOM)

Berdasarkan gambar di atas, pelanggaran kosmetik terus mengalami peningkatan setiap tahunnya. Pada tahun 2022, dari total jumlah kerawanan kejahatan kosmetik, data pelanggaran yang mendominasi adalah kasus kosmetik TIE (Tanpa Izin Edar) dengan jumlah sebanyak 1475 kasus. Faktor yang menyebabkan tingginya peredaran kosmetik ilegal adalah kurangnya kesadaran konsumen akan pentingnya legalitas kosmetik dan kesulitan dalam mengidentifikasi legalitas, motif pelaku usaha dan kurangnya kesadaran terhadap legalitas kosmetik, serta kurangnya pengawasan (Yunianto & Anggoro, 2021). Dalam studi yang dilakukan oleh Sakti & Dinanti (2020) menyimpulkan bahwa penegakan hukum di Indonesia terakit peredaran kosmetik ilegal masih kurang efektif, belum cukup melindungi masyarakat karena hukuman yang diberikan kepada pelaku usaha tidak memberikan efek jera dan tidak sebanding dengan dampak yang ditimbulkan kepada masyarakat. Berdasarkan kajian yang dilakukan oleh Kembaren et al. (2023) menemukan bahwa korban terbanyak dari penggunaan kosmetik ilegal adalah perempuan yang berada di rentang usia 20-29 tahun. Sedangkan berdasarkan tingkat pendidikan, korban penggunaan kosmetik ilegal adalah pelajar SMA. Dampak yang ditimbulkan oleh peredaran kosmetik ilegal dapat dikategorikan sebagai berikut:

Dampak kesehatan. Logam berat seperti merkuri dapat berbahaya bagi kesehatan, terutama ketika diserap melalui kulit yang dapat menyebabkan iritasi, perubahan warna, penuaan, masalah pada neurologis dan kanker. Pengguna

kosmetik pencerah kulit yang mengandung merkuri (*Hg*) memiliki risiko tinggi karena merkuri menumpuk di dalam tubuh dan merusak berbagai komponen sistem saraf, Oleh karena itu, kosmetik yang mengandung merkuri harus dilarang peredarannya serta penyuluhan tentang toksisitas merkuri harus terus dilakukan (Abed et al., 2024). Keluhan kesehatan yang dialami oleh korban antara lain kulit kemerahan, kulit perih, kulit gatal, kulit panas, kulit mengelupas, bercak hitam, *stretch mark*, bengkak, bercak putih, jerawat, kulit tipis dan muncul urat merah, bulu halus, kulit belang dan bibir menghitam (Kembaren et al., 2023).

Dampak ekonomi. Penggunaan kosmetik ilegal yang mengandung bahan berbahaya dapat menimbulkan masalah kesehatan serius, yang pada akhirnya meningkatkan beban biaya kesehatan (Januartha & Widyantara, 2024). Perawatan untuk menangani efek samping dari produk ilegal ini dapat membebani kondisi ekonomi Masyarakat. Perbedaan perkiraan biaya tergantung dari tindakan yang dilakukan oleh korban untuk mengatasi keluhan yang dialami (Kembaren et al., 2023). Selain itu, kosmetik ilegal yang beredar di pasaran tidak terdaftar, sehingga mengurangi potensi pendapatan negara dari sektor pajak. Dampaknya, pemerintah akan kesulitan membiayai program-program sosial dan pembangunan infrastruktur yang sangat dibutuhkan masyarakat. Produk kosmetik ilegal sering kali dijual dengan harga lebih rendah dibandingkan produk yang legal dan terdaftar, menciptakan persaingan tidak sehat bagi produsen lokal yang mematuhi regulasi. Hal ini dapat mengakibatkan penurunan pangsa pasar, serta mengurangi minat investasi di sektor kosmetik. Investor cenderung menghindari pasar yang tidak teratur dan berisiko tinggi, yang dapat menghambat pertumbuhan industri kosmetik lokal (TRACIT organization & EU-ASEAN Business Council, 2023).

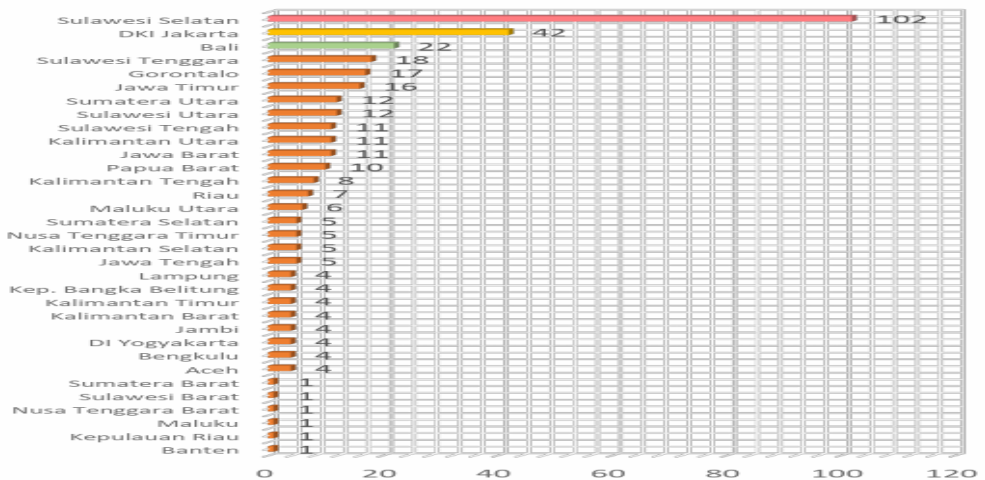
Dampak sosial. Mengacu pada survei *ZAP Beauty Index* pada tahun 2023, perempuan di Indonesia (50,1%) masih merasa *insecure* dengan kondisi kulit wajah. Korban kosmetik ilegal juga mengalami dampak sosial karena sebagian besar korban mengalami wajah kemerahan, bercak hitam, bengkak dan lain-lain (Kembaren et al., 2023).

BPOM sebagai regulator memerlukan upaya strategis dan kolaboratif untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitasnya. Morel et al., (2023) dalam studinya menyebutkan bahwa peraturan BPOM telah mencakup semua aspek terkait ketentuan produk kosmetik yang beredar yaitu peraturan teknis bahan kosmetik, pelabelan, pedoman GMP (*Good Manufacturing Practice*) dan sertifikasi, pemantauan efek samping, iklan kosmetik, kategori kosmetik, pemantauan dan distribusi kosmetik, kontaminasi dalam kosmetik, kriteria dan pedoman untuk penarikan dan pemusnahan produk kosmetik.

1.1.3 Kosmetik ilegal di Makassar, Sulawesi Selatan

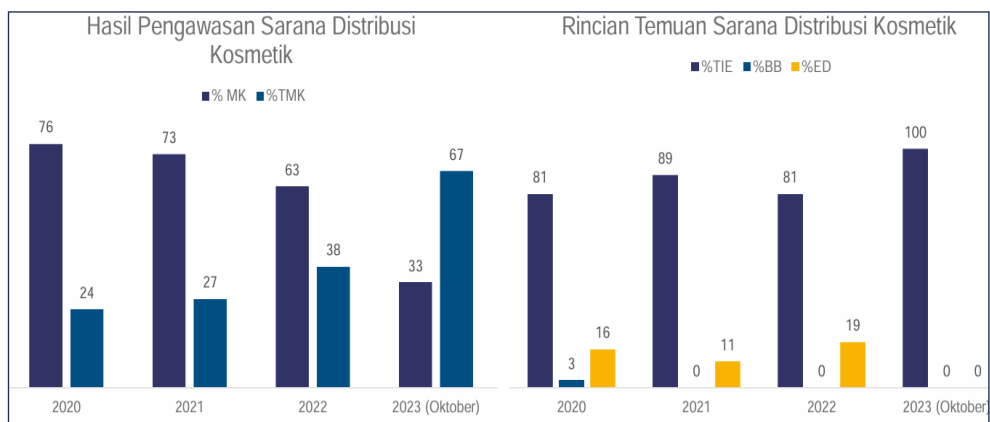
Peredaran kosmetik ilegal di Provinsi Sulawesi Selatan menjadi perhatian serius bagi pihak berwenang. Upaya penegakan hukum dan pengawasan yang telah dilakukan

diharapkan dapat mengurangi risiko Kesehatan bagi Masyarakat dan menindak tegas pelanggaran yang terjadi (Pratiwi et al., 2022).



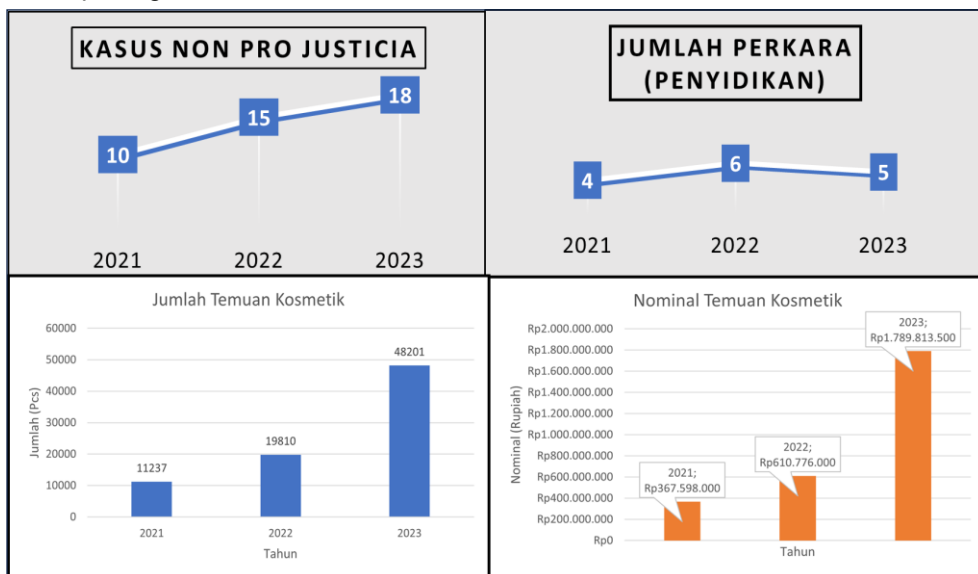
Gambar 7. Wilayah sumber pemasukan kosmetik ilegal tahun 2022
(Sumber: Dokumen analisis Direktorat Cegah Tangkal BPOM)

Gambar di atas menunjukkan bahwa Sulawesi Selatan, DKI Jakarta dan Bali adalah tiga provinsi yang menjadi sumber kasus tertinggi baik yang beredar di dalam wilayah maupun menjadi sumber di provinsi lain. Provinsi Sulawesi Selatan menjadi sumber peredaran kosmetik ilegal terbesar di Indonesia dengan jumlah 102 laporan (Direktorat Cegah Tangkal BPOM, 2023). Hal ini menjadi perhatian UPT BPOM di wilayah tersebut. Sebagai upaya penanggulangan kosmetik ilegal, Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Makassar yang merupakan salah satu UPT BPOM di Provinsi Sulawesi Selatan telah melaksanakan pengawasan terhadap sarana produksi dan distribusi kosmetik hingga upaya penegakan hukum.



Gambar 8. Hasil pengawasan terhadap sarana distribusi kosmetik oleh BBPOM Makassar tahun 2020-2023 (Sumber: Direktorat Pengawasan Kosmetik BPOM)

Dari gambar di atas diketahui bahwa pada sarana distribusi kosmetik di wilayah pengawasan BBPOM di Makassar pada periode 2020-2023 mengalami tren peningkatan dengan hasil TMK (Tidak Memenuhi Ketentuan). Salah satu jenis pelanggaran yang paling mencolok adalah temuan produk kosmetik yang tidak memiliki izin edar. Fenomena ini menandakan adanya tantangan serius dalam pengawasan dan regulasi produk kosmetik. Peningkatan jumlah produk yang tidak memiliki izin edar menunjukkan bahwa meskipun upaya pengawasan oleh BBPOM di Makassar telah dilakukan, masih terdapat celah yang memungkinkan produk ilegal dapat beredar. Situasi ini menuntut perlunya strategi yang lebih efektif dalam penegakan hukum dan pengawasan untuk menciptakan kesadaran bersama mengenai risiko penggunaan produk kosmetik ilegal. Gambaran mengenai intensitas upaya penegakan hukum yang telah dilakukan oleh BBPOM di Makassar dalam memberantas peredaran kosmetik ilegal selama periode 2021 hingga 2023 dapat dilihat pada grafik berikut:

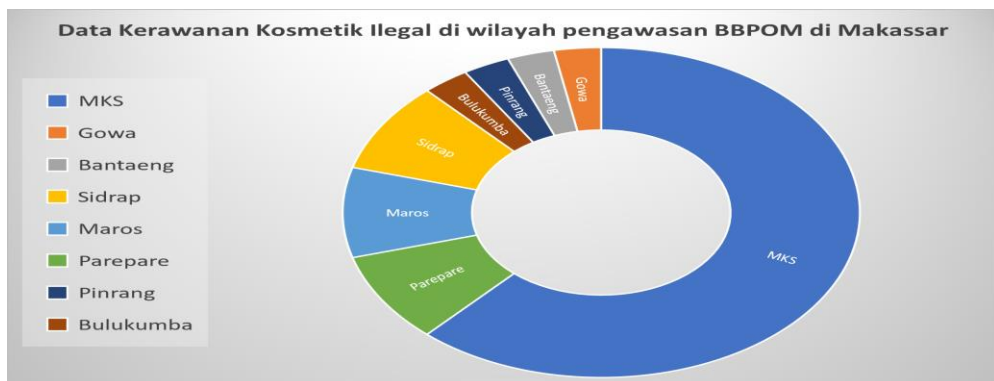


Gambar 9. Hasil upaya penegakan hukum terhadap kosmetik ilegal 2021- 2023 (Sumber: Fungsi Penindakan BBPOM di Makassar)

Dari gambar di atas dapat disimpulkan terkait upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh BBPOM di Makassar terhadap peredaran kosmetik ilegal yaitu :

- a. Kegiatan penyidikan yang dilakukan oleh PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) BBPOM di Makassar terhadap kosmetik ilegal mengalami peningkatan jumlah perkara dari tahun 2021 sebanyak 4 perkara menjadi 6 perkara di tahun 2022, kemudian mengalami penurunan di tahun 2023 yaitu 5 perkara. Akan tetapi jumlah penurunan perkara tersebut tidak signifikan dan perkara kosmetik ilegal masih mendominasi perkara yang ditangani oleh PPNS BBPOM di Makassar sejak tahun 2021 hingga tahun 2023.

- b. Selain ditindaklanjuti dengan penyidikan (*pro justicia*), BBPOM di Makassar juga melakukan operasi penindakan dengan tindak lanjut *non pro justicia* (administratif / pembinaan). Hasil operasi penindakan terhadap peredaran kosmetik ilegal dengan tindak lanjut *non pro justicia* mengalami tren peningkatan sejak tahun 2021 hingga tahun 2023. Data tersebut menunjukkan bahwa upaya penegakan hukum belum mampu menurunkan jumlah peredaran kosmetik ilegal sehingga kinerja BBPOM di Makassar dalam rangka melindungi masyarakat dari kosmetik yang aman dan bermutu belum optimal.
- c. Jumlah temuan dan nominal produk kosmetik ilegal dari hasil operasi penindakan yang dilakukan mengalami tren peningkatan dalam kurun waktu 3 tahun terakhir dengan jumlah temuan pada tahun 2023 yaitu 48.201 pcs dengan nominal Rp. 1.789.813.500.



Gambar 10. Wilayah sumber kasus kosmetik ilegal di wilayah pengawasan BBPOM di Makassar periode 2021-2023 (Sumber: Fungsi penindakan BBPOM di Makassar)

Gambar di atas merupakan data lokus ditemukannya produk kosmetik ilegal oleh BBPOM di Makassar dalam melaksanakan operasi penindakan pada periode 2021-2023. Dari 17 Kabupaten / Kota yang menjadi wilayah pengawasan BBPOM di Makassar, terdapat delapan wilayah yang menjadi lokus pelaksanaan operasi penindakan terhadap pelanggaran kosmetik ilegal yang ditemukan berdasarkan hasil kegiatan intelijen dan patroli siber. Wilayah tersebut adalah Makassar, Gowa, Bantaeng, Sidrap, Maros, Parepare, Pinrang dan Bulukumba. Dari data tersebut terlihat bahwa Kota Makassar menjadi lokus utama pelaksanaan operasi penindakan sebagai upaya penegakan hukum terhadap peredaran kosmetik ilegal. Oleh karena itu, peredaran kosmetik ilegal di Indonesia, khususnya Kota Makassar, telah menjadi masalah serius dan merupakan tantangan yang dihadapi dalam penegakan hukum. Kosmetik ilegal sering kali mengandung bahan berbahaya yang dapat menimbulkan risiko kesehatan jangka panjang bagi penggunaannya. Selain itu, kosmetik ilegal juga berdampak terhadap ekonomi, hingga sosial masyarakat (Direktorat Cegah Tangkal BPOM, 2023).

1.1.4 Tinjauan penelitian terdahulu

Beberapa penelitian sebelumnya telah mengkaji upaya penegakan hukum dan strategi yang diterapkan untuk menangani masalah ini. Misalnya, penelitian oleh Mohamad et al., (2024) mengidentifikasi berbagai tantangan yang dihadapi oleh lembaga pengawas dalam menanggulangi peredaran kosmetik ilegal, seperti keterbatasan sumber daya dan kurangnya koordinasi antarlembaga yang menjadi hambatan utama. Abbas et al., (2020) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa kesadaran masyarakat yang rendah menjadi faktor penyebab permintaan yang tinggi terhadap produk kosmetik mengandung bahan berbahaya. Pernyataan tidak efektifnya penyidikan terhadap kasus kosmetik ilegal di Makassar juga didukung dalam hasil studi Januarta & Widyantara (2024) yang menyatakan bahwa penegakan hukum dalam kasus kosmetik ilegal masih belum efektif karena keterbatasan yang dimiliki oleh Badan POM sehingga diperlukan upaya yang lebih kuat dan terkoordinasi dalam penegakan hukum. Dalam studi lain juga terungkap penyebab ketidakefektifan tersebut adalah dalam hal proses penyidikan yang dilaksanakan oleh aparat penegak hukum yang memungkinkan adanya kasus yang dilakukan secara tidak maksimal akibat adanya tumpang tindih antara tugas penyidik Polri dan PPNS (Penyidik Pegawai Negeri Sipil) dalam penanganan kasus khususnya pada penggeledahan dan penyitaan (Parlina & Istinah, 2021). Muhlis et al., (2022) dalam studinya yang bertujuan mempelajari penegakan hukum pidana terhadap pelaku peredaran kosmetik ilegal di Makassar menyimpulkan bahwa produk kosmetik ilegal banyak ditemukan dikarenakan masih lemahnya regulasi terkait dengan peredaran kosmetik ilegal yang dipengaruhi oleh belum adanya aturan khusus yang mengatur obat dan makanan termasuk di dalamnya kosmetik sehingga masih menggunakan Undang-Undang Kesehatan. Selain itu sanksi yang diberikan terlalu ringan kepada pelaku usaha peredaran kosmetik ilegal sehingga tidak ada efek jera dan tidak setimpal dengan perbuatan yang telah dilakukan padahal dampak yang disebabkan oleh kosmetik ilegal sangat banyak. Berdasarkan hasil penelusuran pada laman *website* Pengadilan Negeri Makassar ditemukan putusan pengadilan terkait kasus pidana peredaran kosmetik ilegal pada tahun 2023 dengan nomor perkara 836/Pid.Sus/2023/PN Mks yang telah dinyatakan telah terbukti secara sah dan meyakinkan melakukan tindak pidana “ Dengan sengaja memproduksi atau mengedarkan sediaan farmasi (dalam hal ini adalah kosmetik) yang tidak memiliki izin edar “ dijatuhi pidana penjara selama empat bulan dan pidana denda sejumlah Rp. 2.000.000 (dua juta rupiah). Berdasarkan hal tersebut, upaya penegakan hukum terhadap penanggulangan peredaran kosmetik ilegal kurang efektif yang salah satu faktor penyebabnya adalah faktor hukum dimana masih terdapat multi tafsir dalam penanganan kasusnya serta masih belum mampu memberikan efek jera kepada pelaku.

Hamzah et al., (2020) menemukan bahwa meski terdapat regulasi yang ketat, efektivitas penegakan hukum masih tergolong rendah yang disebabkan oleh

kurangnya koordinasi antara lembaga penegak hukum dan pengawas yang menjadi penyebab banyak pelaku usaha kosmetik ilegal tidak terdeteksi dan tidak dapat ditindaklanjuti. Penegakan hukum terhadap kosmetik ilegal adalah masalah yang kompleks, melibatkan berbagai kerangka hukum dan strategi penegakan dimana fokus utamanya adalah untuk memastikan keamanan publik dan menjaga integritas pasar kosmetik. Oleh karena itu, diperlukan kombinasi yang efektif antara pengawasan regulasi, penerapan sanksi hukum, langkah-langkah penegakan hukum yang proaktif sehingga dengan pendekatan yang komprehensif, konsumen dapat terlindungi dan menciptakan pasar kosmetik yang lebih aman dan terpercaya (Dorlohtahe, Kedthanhma, et al., 2024). Banyak penelitian yang menyoroti pentingnya regulasi dan penegakan hukum dalam mengatasi peredaran kosmetik ilegal, tetapi kurang menekankan pada bagaimana kolaborasi dapat diimplementasikan secara efektif. Penelitian dari (Agustina et al., 2022) menyoroti pentingnya kolaborasi antara berbagai pihak dalam penanganan kosmetik ilegal. Saputri (2023) dalam studinya yang bertujuan untuk mengetahui *collaborative governance* serta faktor dan penghambat pelaksanaannya dalam pengawasan kosmetik ilegal di Kota Banda Aceh menemukan bahwa pelaksanaan *collaborative governance* dalam pengawasan kosmetik ilegal yang melibatkan sektor pemerintah, swasta dan masyarakat masih belum maksimal dalam hal pemberian sosialisasi atau pembinaan kepada masyarakat. Studi lain terkait pelaksanaan *collaborative governance* pada institusi BPOM dilakukan oleh Koeswara et al., (2021) yang bertujuan untuk mengungkap persoalan tentang kebijakan sertifikasi produksi pangan industri rumah tangga di Kabupaten Tanah Datar, Provinsi Sumatera Barat yang menyimpulkan bahwa dari perspektif *collaborative governance*, aktor yang terlibat dalam implementasi kebijakan masih tersekat pada tugas dan kewenangan yang dimiliki secara parsial sehingga menyebabkan belum optimalnya upaya pemerintah dalam meningkatkan PIRT. Sementara itu, terkait permasalahan produk obat substandar dan palsu di Indonesia, juga telah dilakukan studi dengan pendekatan kolaborasi pemangku kepentingan. Studi tersebut oleh Handayani et al., (2019) untuk mengeksplorasi kesenjangan yang ada dalam implementasi kebijakan BPOM dan mengembangkan strategi antara lembaga pemerintah dan non pemerintah menemukan bahwa keberlanjutan pelaksanaan kebijakan dan program terkait produk substandar dan palsu cenderung tidak konsisten sehingga diperlukan penetapan gugus tugas yang melibatkan kolaborasi dengan para pemangku kepentingan dengan tanggung jawab bersama untuk mengembangkan program yang berkelanjutan dalam memerangi produk substandar dan palsu.

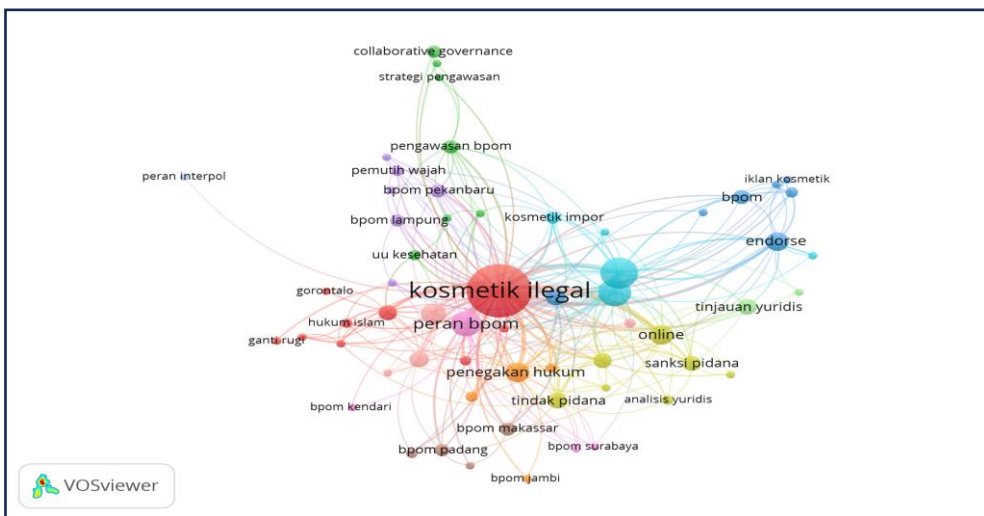
Terbatasnya sumber daya serta lemahnya penegakan hukum menjadi kendala umum dalam implementasi kebijakan pemerintah untuk menanggulangi peredaran kosmetik ilegal. Menghadapi tantangan tersebut, BBPOM di Makassar memerlukan *grand strategy* yang tepat untuk menanggulangi fenomena peredaran kosmetik ilegal yang mengalami tren peningkatan setiap tahun. Fenomena kejahatan (pelanggaran) tidak dapat diklasterkan dalam batasan *single fighter* karena pelaku kejahatan

memiliki karakteristik yang dinamis dan kompleks yang memiliki tantangan multi-level, multi aktor, dan multi-sektoral (Bianchi et al., 2021). Sementara itu, Ziavrou et al., (2022) menjelaskan bahwa dibutuhkan pengembangan strategi nasional secara komprehensif, harmonisasi internasional, dengan mempertimbangkan krisis kesehatan yang serius saat ini. Membangun kolaborasi antarnegara, pemerintah, organisasi, lembaga publik, peneliti dan sektor swasta sangat penting. Pemerintah harus lebih sadar akan keterbatasan pendekatan *top-down* dan mengembangkan pentingnya tata kelola kolaborasi dalam pembuatan dan pelaksanaan kebijakan (Douglas et al., 2020). Meskipun kolaborasi yang sukses sulit untuk dicapai, bekerja secara kolaboratif sangat penting untuk mengatasi masalah sosial yang kompleks dan memenuhi kebutuhan sosial sehingga tata kelola kolaboratif diakui secara luas sebagai aspek penting dalam mengelola masalah publik (Afandi et al., 2023). Agar kolaborasi berhasil, aktor yang terlibat perlu menyepakati visi yang luas dan tujuan yang sama, membentuk struktur lintas-sektoral, membuat keputusan berdasarkan fakta dan saling meminta pertanggungjawaban satu sama lain (Connors-Tadros, 2019). Ansell & Gash seperti yang dipaparkan oleh Bianchi et al., (2021) menjelaskan bahwa melalui tata kelola kolaboratif, lembaga sektor publik melibatkan pemangku kepentingan masyarakat lainnya dalam melaksanakan proses pembelajaran strategis yang bertujuan untuk menyusun nilai-nilai publik, pendorongnya, dan sumber daya strategis yang diperlukan untuk memengaruhi hasil masyarakat.

Beatrice & Hertati (2023) menjelaskan bahwa kerja sama yang dilakukan pemangku kepentingan yang terdiri dari akademisi, bisnis, pemerintah, komunitas dan media dalam rangka mengembangkan inovasi dan ekonomi melalui sinergitas konsep penta helix diharapkan mampu menghadirkan inovasi yang didukung berbagai sumber daya. Akademisi merupakan sumber pengetahuan dengan konsep dan teori-teori terbaru. Bisnis (sektor swasta) merupakan entitas yang melakukan proses bisnis dalam menciptakan nilai tambah dan pertumbuhan yang berkelanjutan. Komunitas bertindak sebagai perantara atau menjadi penghubung di antara para pemangku kepentingan. Pemerintah berperan sebagai regulator dan kontroler, serta media bertindak dalam hal penyampaian pesan informasi (Gultom et al., 2022). Amrina et al., (2021) dalam studinya terkait pengembangan strategi berbasis model dinamis inovasi terbuka untuk membantu pengambil keputusan meningkatkan keberlanjutan dalam Industri Kecil dan Menengah (IKM) kosmetik menyimpulkan bahwa strategi kolaborasi yang komprehensif membuktikan keunggulan pada semua kriteria keberlanjutan. Namun, diperlukan komitmen dan dukungan tegas para pemangku kepentingan untuk membantu IKM dalam upaya menuju keberlanjutan, mulai dari pemasok hingga pemerintah. Dalam studi tersebut juga menyebutkan bahwa diperlukan penelitian lebih lanjut untuk mengeksplorasi kolaborasi berkelanjutan di hulu dan hilir dari keseluruhan proses rantai pasokan, serta dilihat dari perspektif skenario kebijakan pemerintah. Studi terkait tata kolaborasi publik swasta juga dilakukan oleh peneliti di luar negeri. Liu et al., (2023) dalam studinya mempelajari kesediaan partisipasi dalam tata kelola kolaborasi publik swasta dalam

hal pelanggaran keamanan pangan di Tiongkok. Studi tersebut memberikan rekomendasi untuk pelaksanaan tata kelola kolaborasi publik swasta yang mendorong pergeseran dari kontrol administratif ke tata kelola publik.

Dalam konteks penelitian ini, hasil penelitian terdahulu membuktikan bahwa peredaran kosmetik ilegal merupakan masalah yang terus berkembang, meskipun terdapat upaya pengawasan yang dilakukan oleh BPOM. Penelitian sebelumnya mengidentifikasi berbagai faktor yang berkontribusi terhadap fenomena ini, termasuk kurangnya kesadaran pelaku usaha dan konsumen, serta keterbatasan dalam penegakan hukum. Temuan ini sejalan dengan hasil analisis menggunakan VOSViewer, yang memberikan gambaran visual tentang hubungan antara berbagai variabel dan tema yang muncul dalam literatur terkait.



Gambar 11. Visualisasi keterkaitan antartopik dan hubungan antarkluster (Hasil analisis dengan VOSViewer)

Gambar di atas adalah hasil analisis *VOSviewer* yang berkaitan dengan kata kunci kosmetik ilegal dan *collaborative governance*. Perangkat lunak *VOSviewer* digunakan untuk menganalisis dan memvisualisasikan serta mengevaluasi semua informasi tentang publikasi yang telah dikumpulkan terkait bidang tertentu. Beberapa studi yang dipublikasikan dalam jurnal internasional menunjukkan adopsi *VOSviewer* yang luas untuk analisis bibliometrik. Misalnya, penelitian tentang topik-topik seperti kerangka kerja logam organik dalam ilmu lingkungan (J. Li et al., 2020), penelitian virus corona (Furstenau et al., 2021), isi ulang resep (Fu et al., 2022) telah memanfaatkan *VOSviewer* untuk memetakan dan menganalisis tren penelitian. Studi tersebut membuktikan bahwa *VOSviewer* dapat digunakan untuk mengidentifikasi area penelitian yang menjanjikan serta kolaborasi yang potensial. Dengan memvisualisasikan hubungan antarpublikasi, peneliti dapat memperoleh wawasan tentang evolusi suatu bidang dan mengidentifikasi peluang penelitian baru.

Berdasarkan hasil analisis *VOSviewer* yang berkaitan dengan kata kunci “kosmetik ilegal”, “*collaborative governance*”, dan “tata Kelola kolaborasi” pada analisis database hanya terfokus pada satu klaster saja. Dalam hal ini terdapat pada klaster dengan kata kunci kosmetik ilegal, *collaborative governance*, dan BPOM Aceh. Hal tersebut menunjukkan bahwa pembahasan terkait *collaborative governance* dan kosmetik ilegal secara bersamaan hanya dihubungkan oleh kata kunci BPOM Aceh. Pembahasan yang berkaitan dengan topik terkait kosmetik ilegal sebagian besar terfokus pada pengawasan BPOM dan penegakan hukum. Hal ini menunjukkan sangat kurangnya penelitian yang melihat keterkaitan antara *collaborative governance* dalam penanganan kosmetik ilegal di Indonesia. Bahkan, berdasarkan hasil analisis *VOSviewer* tersebut, belum ada penelitian yang mengaitkan *collaborative governance* dalam penanganan kosmetik ilegal di Makassar. Keterkaitan antara BPOM Makassar dan kosmetik ilegal dihubungkan dengan kata kunci penegakan hukum, peran BPOM, operasi penindakan dan tindak pidana. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa terdapat kesenjangan penelitian dengan belum adanya studi atau kajian terkait pelaksanaan *collaborative governance* yang melibatkan aktor penta helix di BPOM sehingga urgensi penelitian mengenai implementasi tata kelola kolaborasi aktor penta helix dalam penanganan kosmetik ilegal di Makassar sangat relevan dengan konteks terkini, mengingat meningkatnya peredaran kosmetik ilegal yang dapat membahayakan kesehatan masyarakat. Hal ini menekankan perlunya pendekatan yang lebih holistik dan terintegrasi dalam menangani masalah ini, dengan melibatkan semua aktor terkait untuk menciptakan sistem pengawasan yang lebih efektif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Dari analisis di atas, terlihat bahwa meskipun penelitian terdahulu memberikan wawasan yang berharga, terdapat kesenjangan dalam hal kolaborasi antarlembaga dan partisipasi berbagai elemen di masyarakat dalam penanganan kosmetik ilegal. Banyak penelitian yang menyoroti pentingnya regulasi dan penegakan hukum, tetapi kurang menekankan pada bagaimana kolaborasi dapat diimplementasikan secara efektif. Penelitian ini bertujuan untuk mengisi kesenjangan tersebut dengan mengeksplorasi model kolaborasi yang dapat diterapkan dalam penanganan kosmetik ilegal.

Mengatasi masalah kompleks seperti kosmetik ilegal membutuhkan pergeseran ke pendekatan *collaborative governance* dan *adaptive governance* (Jones & White, 2022). Tata Kelola kolaboratif, didefinisikan sebagai pelibatan berbagai aktor untuk mencapai tujuan publik bersama (Emerson & Nabatchi, 2015), menawarkan kerangka kerja yang menjanjikan untuk mengatasi berbagai tantangan penanganan kosmetik ilegal, termasuk produksi, distribusi dan penggunaannya. Meskipun mekanisme hirarkis dan berbasis pasar telah berperan dalam mengatur berbagai isu. Secara historis, tata kelola kolaboratif muncul sebagai alternatif yang menjanjikan. Pendekatan ini memiliki kapasitasnya untuk mendorong pembelajaran, mengelola perbedaan secara konstruktif, serta meningkatkan pengetahuan dan sumber daya

dari berbagai aktor yang terlibat. Tata Kelola kolaboratif ditandai oleh interaksi yang bersifat musyawarah, multilateral, dan berorientasi pada consensus, dengan tujuan untuk memecahkan masalah bersama. Pendekatan ini sangat relevan, terutama mengingat keterbatasan satu aktor tunggal dalam menguasai pengetahuan atau sumber daya yang komprehensif untuk menghadapi tantangan yang beragam (Ansell & Torfing, 2015). Provinsi Sulawesi Selatan, khususnya Kota Makassar, dimana metode *top-down* yang merupakan pendekatan tradisional sering kali tidak memadai, keterlibatan berbagai pemangku kepentingan dan kompleksitas faktor sosial ekonomi menjadi sangat penting. Dalam konteks ini, tata kelola kolaboratif menawarkan Solusi yang lebih inklusif dan efektif, memungkinkan semua pihak untuk berkontribusi dalam proses pengambilan keputusan dan menciptakan hasil yang lebih berkelanjutan. Dengan demikian, pendekatan ini tidak hanya meningkatkan efektivitas pengelolaan isu, tetapi juga memperkuat hubungan antarpemangku kepentingan, menciptakan sinergi yang bermanfaat bagi semua.

Teori *Collaborative Governance Regime (CGR)* menawarkan kerangka kerja yang kuat untuk menilai elemen-elemen kunci yang mendorong kolaborasi yang efektif. Elemen tersebut meliputi keterlibatan yang berprinsip, motivasi bersama, kepemimpinan, sumber daya, pengetahuan dan pembelajaran, serta pengaturan kelembagaan (Emerson et al., 2012). Kerangka kerja CGR sangat bermanfaat karena dapat menyediakan pendekatan metodis untuk memahami bagaimana lembaga pemerintah dan pemangku kepentingan serta pihak yang terlibat dapat berkolaborasi dalam mengatasi masalah sosial yang kompleks, seperti peredaran kosmetik ilegal. Salah satu keunggulan utama dari kerangka kerja ini adalah kemampuannya untuk Secara sistematis mengidentifikasi dan mengevaluasi motivasi di balik hambatan yang dihadapi, serta hasil dari upaya kerja sama (Scott & Thomas, 2017). Pendekatan CGR telah terbukti efektif di berbagai bidang, termasuk perencanaan kota, pengelolaan lingkungan, pengurangan risiko bencana, dan penanganan kasus covid-19 (Y. Amir et al., 2023; Beeton et al., 2024; Jones & White, 2022; Russell et al., 2021). Namun, penerapannya dalam kesehatan masyarakat, khususnya dalam menangani kosmetik ilegal, masih kurang dipahami. Penelitian empiris mengenai penerapan tata kelola kolaboratif dalam regulasi kosmetik ilegal masih terbatas, sehingga menciptakan kesenjangan yang perlu diisi. Kerangka kerja CGR memungkinkan kita untuk melakukan investigasi yang mendalam tentang bagaimana kolaborasi lintas sektor dapat meningkatkan kepatuhan terhadap peraturan, keselamatan publik, dan solusi berkelanjutan dalam konteks kosmetik ilegal, dimana kesenjangan peraturan dan tantangan penegakan hukum sering kali menjadi masalah. Dengan menyoroti elemen penting seperti tujuan bersama, pembangunan kepercayaan, kepemimpinan, dan desain kelembagaan, kerangka kerja ini menawarkan perspektif yang komprehensif untuk mengevaluasi efektivitas tata kelola kolaboratif dalam mengatasi isu yang kompleks dan beragam (Ulibarri, 2024). Penelitian ini mengkaji implementasi tata kelola kolaborasi dalam penanganan kosmetik ilegal dengan pendekatan kerangka kerja *Collaborative Governance*

Regime (CGR) oleh Emerson & Nabatchi (2015). Kebaruan dari penelitian ini terletak pada fokusnya pada titik temu antara tata kelola kolaboratif dan kesehatan masyarakat. Meskipun penelitian sebelumnya telah mengeksplorasi tata kelola kolaboratif di berbagai sektor, hanya sedikit yang meneliti penerapannya di bidang kesehatan masyarakat, khususnya dalam menangani masalah kosmetik ilegal. Dengan mengkaji dimensi-dimensi pada kerangka CGR dalam konteks kosmetik ilegal di Kota Makassar, diharapkan dapat diperoleh wawasan berharga mengenai pelaksanaan kolaborasi yang efektif dalam penanganan kosmetik ilegal. Wawasan ini pada akhirnya dapat menjadi pertimbangan penting dalam merumuskan strategi untuk regulasi dan penegakan hukum yang lebih efektif. Dengan demikian, penerapan CGR tidak hanya membantu dalam memahami dinamika kolaborasi, tetapi juga memberikan panduan praktis bagi para pemangku kepentingan untuk menciptakan sinergi yang lebih baik dalam menghadapi tantangan yang ada. Melalui pendekatan ini, diharapkan dapat mencapai hasil yang lebih berkelanjutan dan efektif dalam pengelolaan isu kosmetik ilegal di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan.

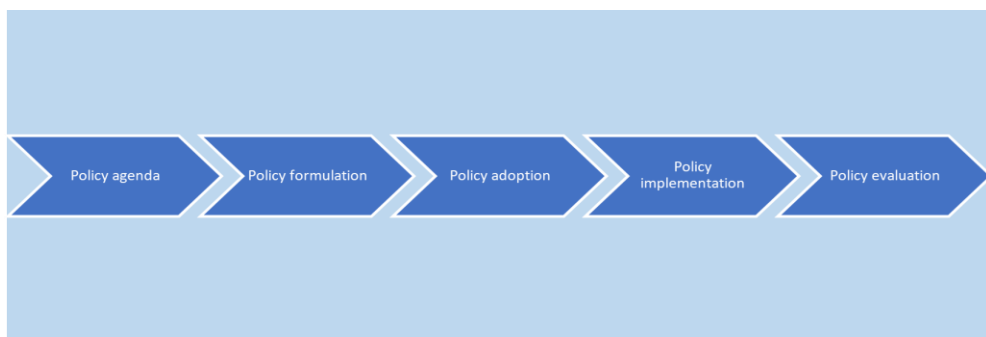
1.2 Tinjauan Umum

1.2.1 Tinjauan umum tentang konsep kebijakan kesehatan

Kebijakan dan kebijakan kesehatan. Anderson (2003) dalam Chairunnisa et al. (2023) mendefinisikan kebijakan sebagai sebagai suatu tindakan yang memiliki karakteristik relatif stabil dan dirancang agar dapat diadopsi dan dijalankan oleh individu atau kelompok dalam mengatasi suatu permasalahan. Kebijakan tersebut fokus terhadap implementasi dan tindakan nyata yang dilakukan, bukan hanya terbatas pada ide atau niat semata. Sementara Smith-Merry et al. (2007) mendefinisikan kebijakan dalam studinya sebagai suatu proses dimana pemerintah, lembaga atau organisasi yang menerjemahkan visi politik mereka ke dalam program dan tindakan untuk memberikan hasil sesuai harapan. Kebijakan kesehatan didefinisikan sebagai suatu cara atau tindakan yang berpengaruh terhadap perangkat institusi, organisasi, pelayanan kesehatan dan pengaturan keuangan dari sistem kesehatan (Walt & Gilson, 1994). Kebijakan Kesehatan merupakan sekumpulan keputusan yang dibuat pemerintah berhubungan dengan kesehatan. Kebijakan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang optimal. Kebijakan ini menggariskan arah, tujuan, kebijaksanaan, dasar, dan landasan mengenai upaya pengadministrasian segala upaya kesehatan di Indonesia (Budiyanti et al., 2020). Kebijakan inti mengenai kesehatan nasional dirumuskan dari Undang-Undang Kesehatan (Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan, 2023) dan Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2012 mengenai Sistem Kesehatan Nasional. Kebijakan kesehatan merupakan segala tindakan pengambilan keputusan yang memengaruhi sistem kesehatan yang dilakukan oleh aktor institusi pemerintah, organisasi, lembaga swadaya masyarakat dan lainnya (Buse et al., 2005). Kebijakan kesehatan adalah keputusan, rencana dan

tindakan (dan tidak hanya tindakan) yang dilakukan untuk mencapai tujuan perawatan kesehatan tertentu dalam masyarakat atau dilakukan oleh seperangkat lembaga dan organisasi, di tingkat nasional, negara bagian, dan lokal untuk memajukan kesehatan masyarakat (WHO, 2006 dalam Brien et al., 2020). Kebijakan kesehatan yang efektif berlandaskan pada tiga nilai dasar etis yaitu kesehatan sebagai hak asasi manusia yang fundamental, kesetaraan dalam kesehatan dan solidaritas dalam tindakan, serta partisipasi dan akuntabilitas dari semua pemangku kepentingan (Health & Regional, 1999).

Tahap kebijakan publik (kebijakan kesehatan). Terdapat beberapa tahapan dalam membuat kebijakan publik. James Anderson sebagai pakar kebijakan publik menetapkan proses kebijakan publik sebagai berikut:



Gambar 12. Proses kebijakan publik berdasarkan Anderson (2003)

James Anderson menjelaskan dalam Anderson (2003) proses kebijakan melalui tahap-tahap sebagai berikut:

- a. Agenda Kebijakan (*Policy Agenda*):
Apa masalahnya? Apa yang membuat hal tersebut menjadi masalah kebijakan? Bagaimana masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah?
- b. Formulasi kebijakan (*Formulation*):
Bagaimana mengembangkan pilihan- pilihan atau alternatifalternatif untuk memecahkan masalah tersebut Siapa saja yang berpartisipasi dalam formulasi kebijakan?
- c. Penentuan kebijakan (*Adoption*):
Bagaimana alternative ditetapkan? Persyaratan atau kriteria seperti apa yang harus dipenuhi? Siapa yang akan melaksanakan kebijakan? Bagaimana proses atau strategi untuk melaksanakan kebijakan? Apa isi kebijakan yang telah ditetapkan?
- d. Implementasi (*Implementation*):
Siapa yang terlibat dalam implementasi kebijakan? Apa yang mereka kerjakan? Apa dampak dari isi kebijakan?
- e. Evaluasi (*Evaluation*):
Bagaimana tingkat keberhasilan atau dampak kebijakan diukur? Siapa yang mengevaluasi kebijakan? Apa konsekuensi dari adanya evaluasi kebijakan?

Selain teori proses kebijakan dari Anderson terdapat teori lain seperti dari William N Dunn dan Patton et al. (2016). Dunn menambahkan proses *forecasting*, *recommendation*, dan *monitoring*. Hampir sama seperti Anderson (2003), maupun Dye (2017), Dunn membuat analisis pada tiap tahap dari proses kebijakan. Tahapan pembuatan kebijakan publik dalam Dunn (2018):

1. Penyusunan Agenda Kebijakan (*Agenda Setting*)

Dalam tahap ini harus ditentukan apa yang menjadi masalah publik yang perlu dipecahkan. Dalam penyusunan agenda kebijakan ada tiga kegiatan yang perlu dilakukan. Pertama adalah membangun persepsi di kalangan *stakeholders* bahwa sebuah fenomena benar-benar dianggap sebagai masalah. Sebab bisa jadi suatu gejala oleh sekelompok masyarakat tertentu dianggap masalah, tetapi oleh sebagian masyarakat lain bukan dianggap sebagai masalah. Kedua, membuat batasan masalah dan ketiga adalah memobilisasi dukungan agar masalah tersebut dapat masuk dalam agenda pemerintah. Dengan demikian pada tahap ini suatu masalah mungkin tidak disentuh sama sekali dan beberapa yang lain pembahasan untuk masalah tersebut ditunda untuk waktu yang lama.

2. Formulasi Kebijakan (*Policy Formulation*)

Pada tahap ini, diperlukan *forecasting* yang merupakan suatu prosedur untuk mengungkapkan dari masing-masing pilihan kebijakan, dengan menggunakan teknik-teknik tertentu. Dalam tahap formulasi, analisis kebijakan perlu mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan, mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan, membangun dukungan dan melakukan negosiasi sehingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih. Dengan demikian, pada tahapan ini, masing-masing aktor akan “bermain” untuk mengusulkan pemecahan masalah terbaik.

3. Adopsi Kebijakan (*Policy Adoption*)

Pada tahap ini ditentukan pilihan-pilihan kebijakan melalui dukungan *stakeholders*. Sebuah kebijakan diadopsi dengan dukungan dari legislatif, konsensus, atau Keputusan dari mayoritas.

4. Implementasi Kebijakan (*Policy Implementation*)

Program kebijakan yang telah diambil sebagai alternatif pemecahan masalah harus diimplementasikan, yaitu dilaksanakan oleh badan-badan administrasi maupun agen-agen pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia. Pada tahap implementasi ini, berbagai kepentingan akan saling bersaing. Beberapa implementasi kebijakan mendapat dukungan para pelaksana, namun beberapa yang lain mungkin akan ditentang oleh para pelaksana.

5. Penilaian Kebijakan (*Policy Assessment*)

Pada tahap ini dilakukan penilaian apakah semua proses implementasi sesuai dengan apa yang telah ditentukan sebelumnya atau tidak. Hasil evaluasi ini

bermanfaat bagi penentuan kebijakan baru di masa yang akan datang, agar kebijakan yang akan datang bisa lebih baik.

6. Adaptasi kebijakan (*Policy Adaptation*), suksesi kebijakan (*Policy Succession*), dan penghentian kebijakan (*Policy Termination*).

Tahapan ini termasuk dalam tahap evaluasi kebijakan dimana evaluasi tidak hanya menghasilkan kesimpulan tentang sejauh mana suatu permasalahan teratasi, tetapi juga dapat berkontribusi pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendorong kebijakan, membantu penyesuaian atau perumusan ulang kebijakan, dan menetapkan dasar untuk restrukturisasi masalah.

1.2.2 Tinjauan umum konsep implementasi

Dalam kamus besar *Webster*, *to implement* (mengimplementasikan) adalah menyediakan sarana agar dapat melaksanakan sesuatu serta menimbulkan dampak / akibat terhadap sesuatu (Lumempow & Sambiran, 2021). Van Meter & Van Horn (2004) dalam Lumempow & Sambiran (2021) menjelaskan bahwa implementasi adalah tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu atau pejabat atau kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijakan.

Implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel. Pertama adalah komunikasi dimana keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, dimana yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Kedua adalah sumber daya dimana apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, maka implementasi tidak akan berjalan efektif. Ketiga adalah disposisi yang didefinisikan sebagai watak dan karakteristik yang dimiliki implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Variabel keempat adalah struktur birokrasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan dimana memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Aspek dari struktur organisasi adalah *Standard Operating Procedure (SOP)* dan fragmentasi (Edward III, 2011 dalam Lumempow & Sambiran, 2021). Sementara itu, Grindle (2011) dalam Lumempow & Sambiran (2021) menyimpulkan bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh dua variabel besar yakni isi kebijakan (*content of policy*) dan lingkungan implementasi (*context of implementation*). Walt & Gilson (1994) dalam (Berridge, 2016) menjelaskan terkait konsep segitiga kebijakan kesehatan dimana pelaku (aktor) berada di tengah kerangka kebijakan Kesehatan yang meliputi konteks, proses dan isi (*content*).

1.2.3 Tinjauan umum tentang model *penta helix*

Dalam menghadapi tantangan kompleks di era globalisasi dan transformasi digital, pendekatan kolaboratif menjadi semakin penting dalam pengelolaan inovasi dan pembangunan berkelanjutan. Salah satu model yang menekankan pentingnya

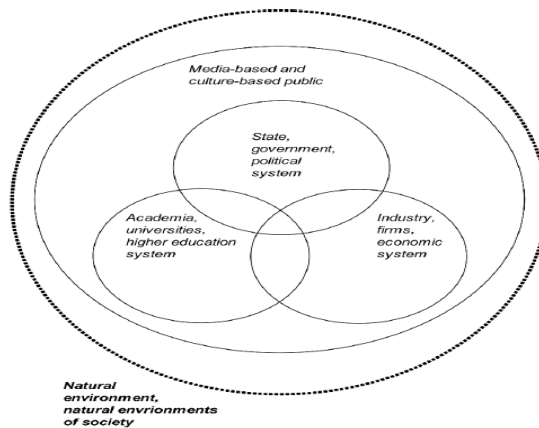
kolaborasi lintas sektor adalah model penta helix. Astuti (2020) dalam Beatrice & Hertati (2023) menjelaskan bahwa penta helix merupakan hasil perluasan dari triplehelix dan quadruplehelix.

Model triplehelix pertama kali diperkenalkan oleh Etzkowitz dan Leydesdorff yang kemudian dikenal sebagai model penting dalam memahami dinamika inovasi yang melibatkan interaksi antara pemerintah, industri, dan universitas. Interaksi antara ketiga aktor ini menciptakan sistem inovasi yang dinamis dimana pengetahuan dan teknologi menjadi faktor penting dalam pembangunan ekonomi dan sosial. Dalam konteks ini, universitas berfungsi sebagai pusat penelitian dan pengembangan, industri sebagai penerbit pengetahuan, dan pemerintah sebagai pengatur yang membuat kebijakan untuk mendukung inovasi. Kontribusi dari model triplehelix terletak pada kemampuannya untuk menjelaskan bagaimana hubungan di antara ketiga aktor dapat menghasilkan sinergi yang mendorong kemajuan teknologi dan ekonomi. Meskipun berkontribusi signifikan terhadap pengembangan sistem inovasi, model ini memiliki beberapa kelemahan. Salah satu kelemahan utama adalah potensi untuk menciptakan ketergantungan yang berlebihan, sehingga dapat melemahkan responsivitas terhadap kebutuhan sosial dan lingkungan yang kompleks (Etzkowitz & Leydesdorff, 2000). Selain itu, Hanke dalam Hochgerner & Schuch (2013) menunjukkan bahwa struktur pengetahuan dan kekuasaan dapat mengontrol pasar secara ketat, sehingga inovasi bisa terhambat dan tidak mampu beradaptasi dengan dinamika yang cepat. Ketergantungan ini membuat sistem menjadi lebih rentan terhadap ketidakpastian dan tidak fleksibel dalam menghadapi perubahan. Dalam beberapa konteks, keterbatasan dalam kapasitas sumber daya dari salah satu aktor juga dapat menghambat efektivitas kolaborasi tersebut. Misalnya, jika universitas tidak memiliki sumber daya yang cukup untuk berkolaborasi dengan industri, maka inovasi yang diharapkan akan sulit dilakukan. Hal ini menunjukkan bahwa kesetaraan dan keseimbangan di antara ketiga aktor juga sangat penting untuk keberhasilan model triplehelix (Leydesdorff & Meyer, 2006).

Seiring dengan perkembangan tantangan sosial, ekonomi, dan lingkungan, serta kebutuhan akan pendekatan yang lebih inklusif dalam inovasi, model triplehelix berkembang menjadi quadruplehelix dengan memasukkan unsur masyarakat sipil sebagai aktor keempat. Carayannis & Campbell (2009) menunjukkan bahwa integrasi perspektif masyarakat memungkinkan proses inovasi yang lebih sensitif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam konteks quadruplehelix, universitas memiliki peran sebagai pendorong utama pengetahuan dan inovasi, yang menghasilkan riset dan pengembangan yang relevan dengan kebutuhan industri. Sektor industri berperan untuk menerapkan hasil riset tersebut ke dalam praktik, sehingga menciptakan nilai tambah di pasar. Pemerintah menyediakan kerangka kebijakan yang mendukung inovasi melalui regulasi yang memfasilitasi kolaborasi antara aktor tersebut. Sementara itu, masyarakat sipil berperan dalam mengeksplorasi dan memberikan umpan balik terhadap hasil inovasi, serta

membantu dalam mengedukasi publik mengenai isu penting yang berkaitan dengan inovasi dan kebijakan yang dihasilkan Tujuan dari model ini adalah memfasilitasi kolaborasi antara universitas, industri, pemerintah, dan publik dalam mendorong inovasi dan pembangunan berkelanjutan (Carayannis et al., 2012).

Carayannis dan Campbell (2010) menjelaskan adanya perkembangan dari model quadruplehelix menjadi quintuplehelix sebagai respon terhadap kebutuhan untuk memasukkan aspek keberlanjutan dan lingkungan ke dalam kerangka inovasi. Model quadruplehelix dipandang belum cukup dalam mengatasi tantangan sosio-ekologis yang semakin mendesak (Carayannis et al., 2021). Dengan memasukkan perspektif lingkungan, model quintuplehelix berupaya mendorong pengembangan solusi inovatif yang tidak hanya menguntungkan ekonomi dan masyarakat, tetapi juga meminimalkan dampak negatif terhadap lingkungan (Carayannis et al., 2012). Model ini juga selaras dengan tujuan transisi sosio-ekologis yang dicanangkan oleh Uni Eropa (Carayannis et al., 2021). Model quintuplehelix berfokus pada ekologi dan masyarakat, sehingga model ini menyediakan integrasi yang lebih dalam dimana unsur sosial serta lingkungan diakui dan dipertimbangkan dalam proses inovasi (Carayannis & Campbell, 2022).



Gambar 13. Model five-helix (*quintuplehelix*)
(Sumber: Carayannis & Campbell, 2010)

Model quintuplehelix bersifat interdisipliner dan transdisipliner yang memerlukan keterlibatan berbagai disiplin ilmu untuk memahami seluruh unsurnya. Model ini berfungsi sebagai kerangka acuan untuk pengambilan keputusan terkait pengetahuan, inovasi, dan lingkungan, serta menjadi landasan analisis transdisipliner pembangunan berkelanjutan dan ekologi sosial, serta mendefinisikan implikasi pembangunan berkelanjutan bagi *eko-inovasi* dan *eko-entrepreneurship* (Carayannis & Campbell, 2010). Dalam Sudiana et al. (2020), model quintuplehelix dan penta helix sering dipahami secara bersamaan dalam konteks inovasi dan kolaborasi multistakeholder, namun terdapat perbedaan mendasar di antara keduanya. Penta helix dianggap sebagai pengembangan dari model quadruplehelix,

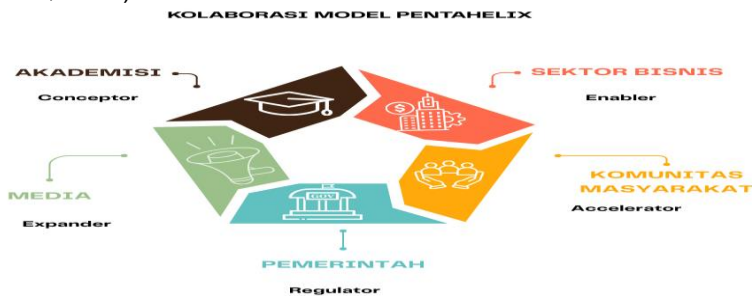
dengan penekanan pada keterlibatan masyarakat dan media yang lebih signifikan dalam proses inovasi dan penyampaian informasi. Sementara itu, quintuplehelix memperluas kerangka penta helix dengan memasukkan aspek lingkungan sebagai unsur kunci dalam interaksi antara lima pemangku kepentingan utama tersebut. Dalam kerangka ini, quintuplehelix tidak hanya terbatas pada kolaborasi di antara pemangku kepentingan, tetapi juga pada pentingnya mempertimbangkan dampak lingkungan dari inovasi yang dihasilkan, sehingga quintuplehelix dijadikan sebagai model yang lebih komprehensif untuk menangani isu kontemporer yang mengharuskan integrasi antara inovasi dan tanggung jawab lingkungan secara bersamaan (Dewika et al., 2024). Sementara itu, model penta helix dalam perkembangannya memiliki unsur yang berbeda-beda sesuai dengan tema penelitian yang dilakukan oleh peneliti (Sudiana et al., 2020). Beberapa penelitian yang menggunakan model penta helix dengan melibatkan unsur yang berbeda dirincikan dalam tabel berikut:

Tabel 3. Perbedaan unsur penta helix dari beberapa penelitian

Sumber	Topik Penelitian	Unsur penta helix	Peran
Tonković et al. (2015)	Pengembangan ekonomi (Republic of Croatia)	Pemerintah	Memberikan insentif dan stimulasi untuk kewirausahaan
		Industri	Terlibat dalam memulai bisnis
		Universitas	Penelitian dan pengembangan
		Masyarakat sipil	Terhubung dengan aktor lain dan para ahli dari sektor nonpemerintah
Forss et al. (2021)	Upaya promosi kesehatan (Swedia)	Diaspora	Kemitraan dan kerjasam dalam investasi
		Profesional	Memberikan keahlian dan layanan
		Organisasi Sukarela (NGO)	Menyumbangkan sumber daya, dukungan, dan koneksi komunitas
		Universitas Masyarakat	Melakukan penelitian Berpartisipasi dalam proses penelitian
Calzada & Cowie (2017)	Strategi stakeholder di	Promotor Kesehatan	Mempromosikan Kesehatan dan kesejahteraan
		Pemerintah	Pembuatan kebijakan, regulasi, dan pendanaan

Sumber	Topik Penelitian	Unsur penta helix	Peran
	wilayah <i>smart & data-driven city</i> (Inggris)	Swasta	Komersialisasi inovasi dan mendorong pertumbuhan ekonomi
		Akademisi	Menghasilkan pengetahuan dan mengembangkan teknologi baru
		Masyarakat sipil	Warga negara, komunitas, dan organisasi non-pemerintah
		Wirausahawan sosial	Aktivis, perakit, <i>bricoleur</i>
Halibas et al. (2017)	Pengembangan sosial-ekonomi (Oman)	Lembaga Pendidikan (HEI)	Ide dan inovasi melalui penelitian, serta pendidikan dan pelatihan
		Pemerintah	Membuat kebijakan dan program
		Sektor swasta	Mengkomersialkan inovasi dan menciptakan lapangan kerja
		Masyarakat sipil	Memberikan umpan balik dan dukungan
		<i>Social entrepreneur</i>	Mendorong perubahan sosial melalui investasi
Muhyi et al. (2017)	Pengembangan pusat industri (Indonesia)	Akademisi	Penasihat dan fasilitator pengembangan dari perspektif ilmiah dan pengetahuan
		Bisnis	Menciptakan nilai tambah dan menjaga keberlanjutan
		Komunitas	Meningkatkan aktivitas bisnis dan pendapatan lokal
		Pemerintah	Regulator dan mempercepat pengembangan pusat industri
		Media	Tempat promosi produk

Dalam kajian yang dilakukan oleh Sudiana et al. (2020) menunjukkan pentingnya kolaborasi di antara semua aktor dalam menghasilkan inovasi yang berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan pembangunan sosial. Sinergi antara akademisi, bisnis, pemerintah, media, dan komunitas masyarakat menjadi kunci untuk menciptakan ekosistem yang inovatif dan produktif. Penambahan unsur media menjadi pelengkap model baru penta helix. Konsep penta helix merupakan referensi pengembangan melalui sinergi antara akademisi, bisnis, pemerintah, komunitas, dan media atau ABCGM dalam mengembangkan inovasi dan ekonomi (Gultom et al., 2022). Akademisi mengisi penelitian dan pengembangan, sektor swasta mengisi pembiayaan dan pemerintah sebagai regulator. Penambahan komunitas masyarakat akan mengakomodasi partisipasi masyarakat dan terakhir dengan adanya penambahan media. Kelima aktor tersebut berkolaborasi untuk mengisi perannya masing-masing dalam menyelesaikan suatu masalah (Gideon, 2021 dalam Zuhri, 2024).



Gambar 14. Kolaborasi model penta helix
Sumber: Modifikasi dari Awaluddin et al. (2016)

Awaluddin et al. (2016); Effendi et al. (2016); Beatrice & Hertati (2023); Afandi et al., (2023); Ardhinata et al. (2023) menganalisis peran dari masing-masing aktor penta helix sebagai berikut :

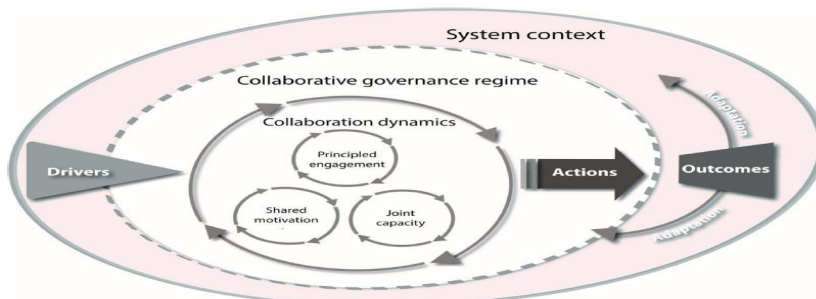
- a. Akademisi berperan sebagai konseptor dengan sumber pengetahuan, teori, dan konsep yang dimiliki serta juga berperan dalam melakukan studi analisis situasi dan menulis naskah akademik untuk regulasi dan rencana program.
- b. Bisnis berperan sebagai *enabler* yang dapat melakukan pengolahan terhadap barang dan / jasa untuk menjadi lebih bernilai. Sektor swasta merupakan salah satu dukungan penting dalam hal pendanaan dan sektor ekonomi yang meliputi unsur inti seperti aktivitas, proses dan sumber daya.
- c. Komunitas masyarakat berperan sebagai *akselerator* yang menjadi wadah bagi masyarakat yang memiliki kesamaan minat dan relevansi untuk saling berkomunikasi. Komunitas memegang peran penting dalam hal keterlibatan dengan perencanaan program dan sistem kaderisasi.
- d. Pemerintah berperan sebagai *regulator* melalui kebijakan yang dikeluarkan untuk mendukung pengembangan. Pemerintah juga melakukan koordinasi dengan semua aktor yang terlibat.

- e. Media berperan sebagai *expander*. Media berkontribusi pada publikasi dan evaluasi, termasuk juga kampanye intervensi pelaksanaan program. Media memegang peranan yang sangat penting dalam hal pertukaran informasi.

1.2.4 Tinjauan umum tentang model *Collaborative Governance Regime (CGR)*, *Kirk Emerson dan Tina Nabatchi*

Kerangka kerja dalam *collaborative governance*. *Collaborative governance* didefinisikan sebagai pengaturan tata kelola yang melintasi publik-swasta, di mana pertimbangan proses pengambilan keputusan yang didasarkan pada konsensus, dipertimbangkan, dan secara kolektif digunakan oleh para pemangku kepentingan untuk merumuskan atau mengimplementasikan kebijakan publik dalam mengelola urusan publik (Ansel & Gash, 2007; Emerson, Nabatchi, & Balogh, 2012 dalam Li et al. 2022). *Collaborative governance* bertujuan untuk mendorong pemikiran sistematis dalam mengurai jaringan kolaborasi lintas sektor yang kusut (Vangen et al., 2011 dalam Guo et al., 2024). Pemilihan teori proses kolaborasi dari Emerson, Nabatchi, & Balogh, karena melihat komponen yang komprehensif dan tepat digunakan dalam menjawab permasalahan. *Collaborative Governance Regime (CGR)* menjelaskan secara rinci bagaimana proses kolaborasi yang bersifat dinamis dan bersiklus, dengan dinamika kolaborasi menghasilkan tindakan-tindakan berdampak pada hasil, serta adaptasi terhadap dampak dari dinamika serta tindakan kolaborasi (Emerson & Nabatchi, 2015). Dalam konsep CGR, istilah *regime* digunakan untuk menggambarkan sistem pengambilan keputusan publik dimana kolaborasi lintas sektor dibentuk oleh pola perilaku dan aktivitas (Grootjans et al., 2022). Lintas sektor yang dimaksud adalah melintasi batas lembaga publik, tingkat pemerintahan, dan / atau publik, swasta, dan masyarakat untuk pelaksanaan tujuan publik yang tidak dapat dicapai dengan cara lain (Emerson et al., 2012). Keberhasilan pelaksanaan kolaborasi dihadapkan pada tantangan yang terkait dengan pemahaman tentang ko-kreasi, ko-produksi yang berhubungan dengan *collaborative governance*, dan di sisi lain adanya konteks kelembagaan yang dapat memengaruhi pengelolaan kolaborasi antara aktor (Merlin-Brogniart et al., 2022).

Sistem CGR berada pada satu set dimensi di mana terdapat berbagai komponen dan elemen yang diajukan untuk berkerja sama secara dinamis, nonlinier, dan dengan mode berulang (Emerson & Nabatchi, 2015).



Gambar 15. *Collaborative Governance Regime (CGR)*

Sumber: Emerson & Nabatchi (2015)

Gambar di atas menjelaskan kondisi dan faktor-faktor yang memengaruhi terbentuknya dan pengembangan serta kinerja CGR sistem. Secara khusus, dimensi yang ditunjukkan dalam bentuk oval untuk menggambarkan bidang multidimensi, mewakili sistem konteks secara umum, CGR, dan dinamika serta tindakan kolaborasi internalnya (Tiglao et al., 2023). Bentuk oval terluar digambarkan dengan garis tegas dan diarsir gelap mewakili konteks sistem di sekitarnya yang mencakup sejumlah pengaruh politik, hukum, sosial ekonomi, lingkungan, dan pengaruh lain yang saling memengaruhi. Konteks sistem, mengacu pada elemen kontekstual, termasuk lingkungan kebijakan dan peraturan, kondisi sosial ekonomi, asimetri antara kekuasaan, sumber daya dan pengetahuan, tingkat awal kepercayaan dan konflik di antara pemangku kepentingan dan konfigurasi jaringan. Sebuah legitimasi muncul ketika partisipan mengakui sebagai masalah bersama dan menyatakan kesediaan mereka untuk menyerahkan kepentingan dalam pencapaian tujuan bersama (Guo et al., 2024). Dari konteks sistem tersebut, muncul pendorong (*drivers*) penting yang digambarkan sebagai irisan segitiga di sebelah kiri, meliputi ketidakpastian yang dirasakan, saling ketergantungan, insentif konsekuensial, dan inisiasi kepemimpinan. Selama dan setelah pembentukan CGR, partisipan yang terlibat dalam dinamika kolaborasi diwakili oleh tiga komponen yang dinamis dan saling berinteraksi: penggerakan prinsip bersama, motivasi bersama dan kapasitas melakukan tindakan bersama (Emerson & Nabatchi, 2015).

Penggerakan prinsip-prinsip bersama, terjadi secara natural melalui dialog dari waktu ke waktu. Hubungan dan adanya perbedaan dari lembaga di mana mereka berasal, identitas, perbedaan aturan atau penyelesaian masalah yang bersifat sektoral dengan menciptakan nilai bersama untuk menyelesaikan konflik / masalah (Cahn, 1990; Cupach & Canary, 1997; Lulofs, 2000 dalam Emerson & Nabatchi, 2015). Penggerakan prinsip-prinsip bersama dimaksudkan menyelesaikan konflik antarpeserta meskipun terdapat berbagai perbedaan misalnya budaya organisasi, proses ini juga dapat digunakan sebagai ruang untuk saling memberikan pengertian tentang adanya perbedaan keinginan sebelum terlibat dalam kolaborasi.



Gambar 16. Penggerakan prinsip-prinsip bersama

Sumber: Emerson & Nabatchi (2015)

Penggerakan prinsip-prinsip bersama terdiri dari empat proses yaitu:

a. Pengungkapan (*Discovery*)

Proses pengungkapan memungkinkan setiap partisipan mengungkapkan dan menjelaskan niat, tendensi, dan nilai-nilai mereka bersama dengan informasi

dan implikasi yang relevan. Dalam proses ini, partisipan terlibat dalam forum, mereka saling bertanya dan saling mengenal apa menjadi keahlian / keterampilan dan sumber daya individu yang mereka miliki. Mereka diberi ruang untuk mengeksplorasi segala kemampuan dan perspektif mereka, menciptakan suasana yang lebih terbuka.

b. Definisi (*Definition*)

Peserta dalam proses pengungkapan mereka juga telah terlibat dalam proses mendefinisikan apa menjadi masalah dan peluang yang ada. Dalam saling proses pengungkapan mereka sangat terbuka dan saling memperkaya informasi. Proses definisi membentuk pemahaman baru ke dalam konsep mereka. Proses definisi memberikan gambaran awal tentang batasan pilihan masalah atau peluang yang dikemukakan di dalam kelompok.

c. Deliberasi (*Deliberation*)

Deliberasi merupakan ciri khas yang harus menjadi prinsip agar peserta mau terlibat dalam mencapai tujuan bersama. Bahwa musyawarah bukan hanya persoalan bagaimana menyampaikan kepentingan/keinginan peserta tetapi bagaimana kita bisa kita bisa mendengarkan perspektif orang lain dan menjadi masukan untuk penilaian publik tentang apa nilai kebaikan untuk kepentingan bersama. Deliberasi mendorong kepada seluruh peserta mengambil bagian untuk berdiskusi lebih terbuka dan dapat diakses oleh seluruh peserta di mana dalam diskusi mereka berpikir secara cermat. Kualitas deliberasi dapat kita lihat jika terjadi perbedaan perspektif namun secara individu mampu melakukan advokasi terhadap kepentingan tersebut. Adanya proses demokrasi deliberatif mampu membuat kolaborasi menjadi wadah untuk mengembangkan inovasi dan kreasi, baik dalam memunculkan ide, maupun dalam menghadapi praktik kegiatan kolaborasi di lapangan.

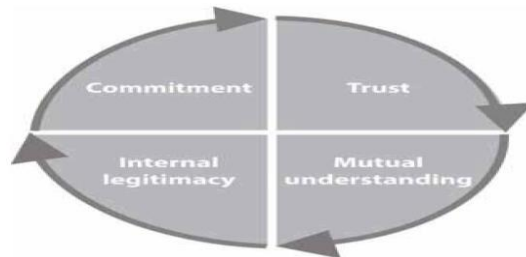
d. Penentuan (*Determination*)

Elemen terakhir dalam pergerakan prinsip bersama adalah determinasi yang berkaitan dengan prosedur keputusan misalnya *agenda setting*, jadwal diskusi, agenda diskusi kelompok kerja dan substansi keputusan adalah pencapaian keputusan, bentuk tindakan dan rekomendasi akhir.

Dalam teori perubahan menjelaskan bahwa pada prinsipnya partisipan harus mengakui beberapa kepentingan bersama berdasarkan faktor pendorong yang menyatukan mereka. Walaupun mereka belum tentu memiliki tujuan yang sama dan kemungkinan besar tidak mengetahui, apalagi menyepakati cara untuk mencapai tujuan bersama, namun mengidentifikasi “apa” dan “bagaimana” tujuan bersama merupakan pencapaian penting sebagai langkah awal dinamika kolaborasi, khususnya dalam pergerakan prinsip-prinsip bersama.

Motivasi bersama (*Shared Motivation*). Motivasi bersama untuk terlibat dalam kegiatan kolaborasi harus berlangsung secara terus menerus. Pada prinsipnya partisipan wajib terlibat untuk mendapatkan manfaat dari keputusan bersama yang

diambil. Motivasi bersama dapat menjadi indikator awal bekerjanya dinamika kolaborasi (Emerson & Nabatchi, 2015). Elemen dalam motivasi bersama meliputi :



Gambar 17. Motivasi bersama

Sumber: Emerson & Nabatchi (2015)

a. Kepercayaan (*Trust*)

Elemen pertama dalam motivasi bersama pengembangan kepercayaan yang dilakukan oleh semua pihak yang terlibat di dalam kolaborasi, mereka saling mengenal satu dengan yang lain juga saling membuktikan bahwa mereka memiliki kemampuan dalam bekerja serta dapat diandalkan. Mekanisme membangun kepercayaan akan menguatkan siklus dalam motivasi bersama. Kepercayaan akan menghasilkan pemahaman yang sama yang pada gilirannya menghasilkan pengakuan (*legitimasi*) dan akhirnya menciptakan komitmen pada seluruh stakeholder yang terlibat dalam kolaborasi.

b. Pemahaman Bersama (*Mutual Understanding*)

Lahirnya kepercayaan merupakan dasar untuk menumbuhkan pemahaman yang sama yang merupakan elemen motivasi bersama, sebab mampu menciptakan penghormatan terhadap perbedaan yang ada, perbedaan kepribadian, posisi, minat nilai dan hal yang substansi lainnya. Untuk itu membangun hubungan secara personal dengan para peserta adalah hal yang sangat penting karena bisa menciptakan saling pengertian dan pemahaman meskipun mereka memiliki kepentingan yang berbeda pada awalnya. Pemahaman bersama dalam hal ini tidak sama dengan konsep “pemahaman bersama” yang dibahas oleh Ansell & Gash (2007), dimana para peserta menyetujui seperangkat nilai atau tujuan yang sama. Sebaliknya, pemahaman bersama dalam konteks ini lebih merujuk pada kemampuan untuk memahami dan menghormati posisi serta kepentingan orang lain, bahkan ketika kita mungkin tidak sepenuhnya setuju dengan pandangan mereka. Pendekatan ini menekankan pentingnya saling pengertian dalam menciptakan dialog yang konstruktif dan kolaboratif, yang pada akhirnya dapat memperkuat hubungan di antara pemangku kepentingan (Emerson et al., 2012).

c. Pengakuan Internal (*Internal Legitimacy*)

Konfirmasi bahwa para partisipan dalam CGR dapat dipercaya dan kredibel dengan kepentingan yang sama, melegitimasi dan membantu memotivasi dinamika kolaborasi yang sedang berlangsung.

d. **Komitmen (*Commitment*)**

Dengan pengembangan dan konfirmasi tentang legitimasi pengakuan maka melahirkan komitmen pada peserta. Komitmen ini merupakan elemen keempat dari motivasi bersama, dimana peserta memungkinkan melewati batas organisasi, peraturan batas-batas sektoral dan sebelumnya yang memisahkan hubungan dan interaksi mereka dan sekarang telah melahirkan komitmen bersama untuk CGR.

Hal yang perlu dicatat bahwa proses perkembangan motivasi bersama yang terdiri dari kepercayaan, pemahaman yang sama, legitimasi internal dan komitmen bekerja pada dua tingkatan yakni tingkat interpersonal antarpeserta dan antarorganisasi hal ini perlu diketahui sebagai indikator mengukur kinerja proses CGR.

Kapasitas melakukan tindakan bersama. Kolaborasi berarti terlibat dalam kegiatan kerja sama untuk meningkatkan kapasitas diri dan orang lain untuk mencapai tujuan bersama (Emerson & Nabatchi, 2015).



Gambar 18. Kapasitas melakukan tindakan Bersama

Sumber: *Emerson & Nabatchi (2015)*

Dalam kapasitas melakukan tindakan bersama terdiri dari empat elemen, yaitu:

a. **Prosedur dan kesepakatan kelembagaan**

Prosedur dan struktur dalam organisasi diperlukan untuk mengelola interaksi secara berulang di antara partisipan. Hal tersebut sangat membantu apabila pengaturan prosedural dan institusional ini didefinisikan baik di tingkat intraorganisasi (bagaimana satu kelompok atau organisasi akan mengatur dan mengelola dirinya sendiri dalam CGR) dan di antara organisasi (bagaimana kelompok – kelompok organisasi akan mengatur dan mengelola bersama dan berintegrasi dengan otoritas pengambil Keputusan eksternal).

b. **Kepemimpinan**

Para pakar bersepakat bahwa kepemimpinan merupakan unsur yang sangat penting dalam membangun kapasitas bersama. Kepemimpinan adalah pendorong utama terjadinya kolaborasi termasuk memperkenalkan berbagai hal yang berkaitan dengan dinamika kolaborasi. Peran pemimpin dalam aktivitas kolaborasi menjadi penggagas, sponsor, penyelenggara, fasilitator,

mediator serta menjadi peserta yang merupakan perwakilan dari komunitas, tim teknis dan pakar yang terlibat dalam pembuatan keputusan publik (Carlson 2007, Dukes 2001 dalam Emerson & Nabatchi, 2015).

c. Sumber Daya

Beberapa sumber daya yang dibutuhkan adalah pendanaan, barang, gedung, biaya perjalanan, telekomunikasi, teknologi dukungan logistik, bantuan administrasi dan organisasi, keterampilan dan keahlian untuk pengumpulan dan analisis data serta kemampuan melakukan implementasi terhadap rencana yang telah disepakati.

d. Pengetahuan

Ketika pengetahuan semakin terspesialisasi dan distribusikan ke dalam organisasi semakin dirasakan hubungan yang semakin kompleks dan saling ketergantungan maka pada saat itu peserta semakin merasakan peningkatan kebutuhan untuk berkolaborasi. Intinya kolaborasi membutuhkan agregasi, distribusi dan penyempurnaan data dan informasi yang menghasilkan informasi baru. Pengetahuan adalah penggabungan informasi antara pemahaman dan kemampuan yang ada dalam pikiran, pengetahuan memandu peserta dalam melakukan tindakan.

Tindakan kolaborasi, hasil dan adaptasi. Tindakan kolaborasi yang berkembang dari dinamika kolaborasi, tindakan kolaborasi dari hasil eksplorasi dari adaptasi internal dan eksternal yang memberikan akibat (Emerson & Nabatchi, 2015).

a. Tindakan Kolaborasi

Tindakan kolaboratif dalam CGR memiliki banyak bentuk dan variasi tergantung konteks dan tujuan khusus dari CGR, beberapa CGR memiliki tujuan yang luas akan tetapi juga ada yang bersifat spesifik, misalnya kegiatan proyek. Dalam beberapa kasus tindakan kolaborasi di awal dengan tindakan yang lebih mudah dilakukan sesuai dengan kapasitas peserta dalam CGR, misalnya sosialisasi dan publikasi tentang kegiatan CGR.

b. Hasil

Hasil adalah sifat dan kualitas CGR yang memberikan efek secara eksternal, hasil ini termasuk perubahan-perubahan yang memberikan dukungan terhadap pencapaian tujuan. Hasil ini bukan hanya memberi manfaat kepada para ilmuwan yang sedang melakukan penelitian tetapi juga pada peserta baik secara individu maupun secara organisasi yang terlibat dalam CGR (Provan & Milward, 1995 dalam Emerson & Nabatchi, 2015).

c. Adaptasi

Adaptasi adalah konsep pemahaman yang penting dalam melihat perubahan-perubahan kinerja CGR secara berkelanjutan. Dalam konteks CGR, adaptasi dapat terjadi pada tiga unit analisis yang berbeda, yaitu internal CGR, di antara organisasi yang terlibat dalam CGR dan sumber daya atau layanan yang

ditargetkan. CGR harus mengembangkan kapasitas untuk terus bertindak dan beradaptasi terhadap kondisi yang selalu berubah. Adaptasi di antara peserta serta antarorganisasi merupakan fokus di dalam CGR untuk senantiasa mempertahankan hubungan antara mereka.

Dampak. Dalam (Emerson et al., 2012) dampak dan adaptasi merupakan komponen dari hasil kolaborasi. Dampak bergantung pada konteks dan biaya, namun tujuannya adalah untuk mengubah yang sudah ada sebelumnya atau sesuai dengan yang diproyeksikan dalam konteks sistem. Sementara itu, dalam Emerson & Nabatchi (2015) mendefinisikan terkait adaptasi kolaborasi sebagai potensi perubahan yang transformatif, atau perubahan kecil namun signifikan sesuai dengan respon hasil dari tindakan kolaborasi. Adaptasi dapat terjadi pada tiga elemen yang berbeda yaitu perubahan dalam sistem konteks, perubahan dalam CGR itu sendiri, dan perubahan dalam dinamika kolaborasi.

1.2.5 Tinjauan umum tentang kosmetik

The Federal Food, Drug and Cosmetic Act of the United States Food and Drug Administration (US FDA) mendefinisikan kosmetik sebagai bahan yang dimaksudkan untuk digosok, dituang, ditaburkan atau disemprotkan, dimasukkan ke dalam, atau diaplikasikan pada tubuh manusia untuk membersihkan, mempercantik, meningkatkan daya tarik atau mengubah penampilan. Sedangkan Regulasi Eropa Nomor 1223 Tahun 2009 mendefinisikan produk kosmetik sebagai bahan atau campuran yang dimaksudkan untuk dikontakkan dengan bagian luar tubuh manusia (epidermis, sistem pada rambut, kuku, bibir, dan organ genital bagian luar) atau dengan gigi dan membran mukosa mulut dengan tujuan utama untuk membersihkan, mengharumkan, mengubah penampilan, melindungi, menjaga dalam kondisi baik atau memperbaiki bau badan (Bozza et al., 2022).

Sekitar 450 juta orang Eropa setiap hari menggunakan berbagai kosmetik, seperti sabun, sampo, kondisioner, deodoran, pasta gigi, krim cukur, perawatan kulit, pembersih, parfum, dan *makeup* (Roncea et al., 2023). Pratiwi et al. (2022) menjelaskan dalam studinya bahwa regulasi yang berbeda di berbagai negara terkait produk kosmetik menyebabkan kesulitan dalam memastikan kepatuhan terhadap regulasi di setiap negara. Untuk mengatasi hal tersebut, dilakukan harmonisasi kerangka regulasi. Seperti di Eropa, kerangka regulasi kosmetik mengacu pada Regulasi (European Commission) Nomor 1223 Tahun 2009. Sementara di Amerika, hukum yang berhubungan dengan produk kosmetik diatur oleh FDA. USFDA dan EU memiliki daftar bahan yang dibatasi atau dilarang penggunaannya dalam kosmetik. Dilarang artinya produk kosmetik tidak boleh teridentifikasi mengandung bahan yang dilarang tersebut, sedangkan dibatasi berarti bahan tersebut penggunaannya tidak boleh melewati batas yang ditetapkan.

Di Indonesia, produsen atau pelaku usaha hanya dapat melakukan produksi kosmetik jika telah memiliki sertifikat *Good Manufacturing Practice* (GMP) dalam hal ini adalah sertifikat Cara Pembuatan Kosmetik yang Baik (CPKB) yang dikeluarkan

oleh BPOM yang membuktikan bahwa fasilitas dan sistem yang dimiliki oleh fasilitas produksi telah memenuhi standar dan persyaratan (Morel et al., 2023). Industri kosmetik di Indonesia adalah industri yang dikelompokkan ke dalam kelompok industri andalan yang merupakan salah satu dari tiga industri prioritas nasional sebagaimana tercantum dalam Dokumen Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional (RIPIN) 2015-2035 yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2015. Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan pasal 142 ayat 4 disebutkan bahwa sediaan farmasi yang berupa kosmetik harus memenuhi standar dan / atau persyaratan, berupa kodeks kosmetik Indonesia dan / atau standar lainnya yang diakui. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1175/Menkes/Per/VIII/2010 Tahun 2010 tentang Izin Produksi Kosmetik disebutkan bahwa kosmetik yang beredar harus memenuhi persyaratan mutu, keamanan dan kemanfaatan serta industri kosmetik tidak diperbolehkan membuat kosmetik dengan menggunakan bahan kosmetik yang dilarang sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Izin edar kosmetik kemudian diatur dalam Peraturan BPOM Nomor 21 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pengajuan Notifikasi Kosmetik, dimana setiap kosmetik yang beredar di Indonesia wajib memiliki izin edar berupa notifikasi untuk menjamin pemenuhan kriteria keamanan, kemanfaatan, mutu, penandaan dan klaim.

1.2.6 Tinjauan umum tentang program penanganan kosmetik ilegal oleh BPOM

Peredaran kosmetik ilegal. Definisi terkait peredaran kosmetik dijelaskan dalam Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 12 Tahun 2023 tentang Pengawasan Pembuatan dan Peredaran Kosmetik Pasal 1 ayat (4) bahwa peredaran adalah setiap kegiatan atau serangkaian kegiatan distribusi atau penyerahan kosmetik baik dalam rangka perdagangan, bukan perdagangan, atau pemindahtanganan. Definisi peredaran juga dijelaskan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1176/Menkes/Per/VIII/2010 tentang Notifikasi Kosmetika, peredaran yaitu pengadaan, pengangkutan, pemberian, penyerahan, penjualan dan penyediaan di tempat serta penyimpanan untuk penjualan, serta dalam pasal 1 ayat (1) dijelaskan bahwa kosmetik adalah bahan atau sediaan yang dimaksudkan untuk digunakan pada bagian luar tubuh manusia seperti epidermis, rambut, kuku, bibir, dan organ genital bagian luar, atau gigi dan membran mukosa mulut terutama untuk membersihkan, mewangikan, mengubah penampilan, dan / atau memperbaiki bau badan atau melindungi atau memelihara tubuh pada kondisi baik. Pada Undang-Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan Pasal 142 ayat (4) menyatakan bahwa sediaan farmasi yang berupa kosmetik harus memenuhi standar dan / atau persyaratan, berupa kodeks kosmetik Indonesia dan / atau standar lainnya yang diakui. Persyaratan teknis yang harus dipenuhi oleh kosmetik yaitu:

- a. Persyaratan teknis bahan kosmetik terkait keamanan, kemanfaatan, dan / atau mutu yang disertai dengan pembuktian secara ilmiah atau empiris sesuai dengan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 17

Tahun 2022 tentang perubahan atas peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 23 Tahun 2019 tentang Persyaratan Teknis Bahan Kosmetik.

- b. Persyaratan cemaran sesuai dengan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 16 Tahun 2024 tentang Batas Cemaran dalam Kosmetik.
- c. Pemenuhan ketentuan penandaan sesuai dengan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 18 Tahun 2024 tentang Penandaan, Promosi dan Iklan Kosmetik.
- d. Pemenuhan ketentuan klaim sesuai dengan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 3 Tahun 2022 tentang Persyaratan Teknis Klaim Kosmetik

Mujib et al. (2023) menjelaskan bahwa terdapat dua jenis kosmetik ilegal yaitu kosmetik tanpa izin edar (TIE) dan kosmetik palsu. Kosmetik yang diklasifikasikan sebagai kosmetik TIE adalah produk kosmetik yang tidak memiliki nomor notifikasi dari BPOM. Sementara kosmetik palsu adalah kosmetik yang diproduksi dengan tidak memenuhi persyaratan cara pembuatan kosmetik yang baik (CPKB) dan menggunakan bahan yang dilarang digunakan dalam produk kosmetik. Izin edar ini memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan konsumen mengenai produk kosmetik yang digunakan. Dengan demikian, izin edar menjadi langkah penting dalam memastikan kualitas dan keamanan produk, sekaligus mendukung pertumbuhan bisnis yang berkelanjutan (Sutiawati & Jasmaniar, 2024).

Tugas dan fungsi BPOM terkait peredaran kosmetik ilegal. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2017, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) mempunyai kedudukan, tugas dan fungsi sebagai berikut :

Kedudukan:

- a. BPOM adalah lembaga pemerintah non Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan
- b. BPOM berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Kesehatan
- c. BPOM dipimpin oleh Kepala

Tugas :

BPOM mempunyai tugas menyelenggarakan tugas pemerintahan di bidang pengawasan obat dan makanan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Obat dan makanan terdiri atas obat, bahan obat, narkotika, psikotropika, prekursor, zat adiktif, obat tradisional, suplemen kesehatan, kosmetik dan pangan olahan.

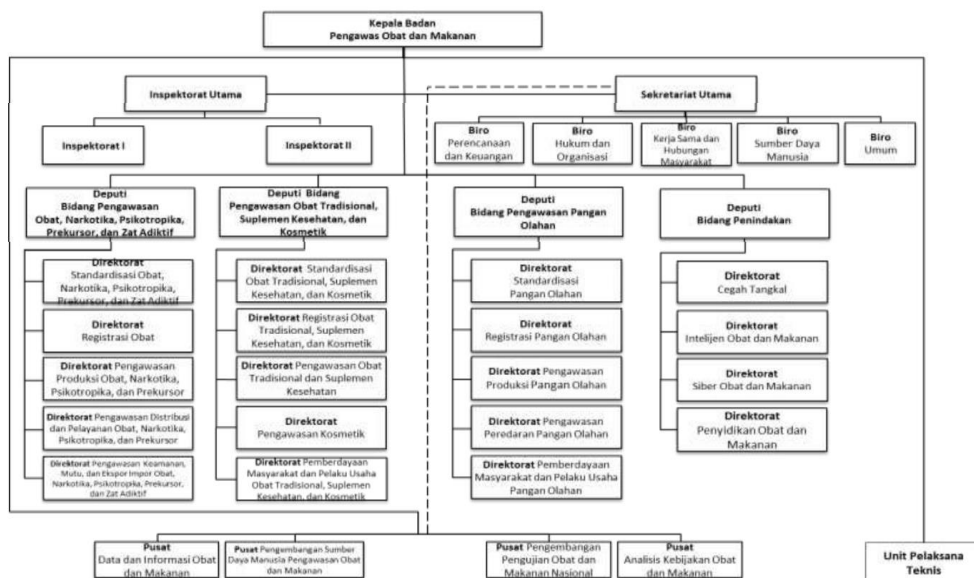
Fungsi :

Dalam melaksanakan tugas pengawasan obat dan makanan, BPOM menyelenggarakan fungsi :

- a. Penyusunan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan.
- b. Pelaksanaan kebijakan nasional di bidang pengawasan obat dan makanan.

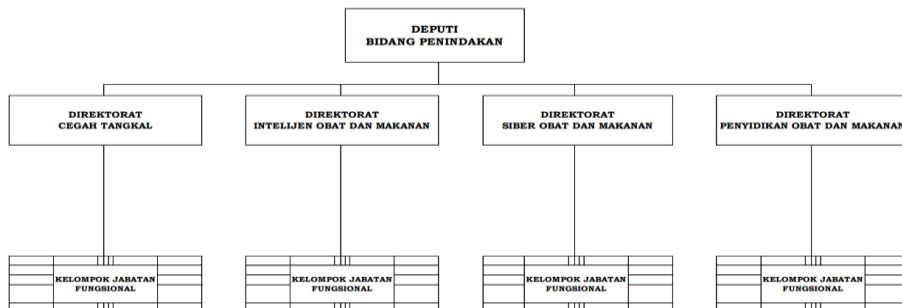
- c. Penyusunan dan penetapan nama, standar, prosedur, dan kriteria di bidang pengawasan sebelum beredar dan pengawasan selama beredar.
- d. Pelaksanaan pengawasan sebelum beredar dan pengawasan selama beredar
- e. Koordinasi pelaksanaan pengawasan obat dan makanan dengan instansi pemerintah pusat dan daerah.
- f. Pemberian bimbingan teknis dan supervise di bidang pengawasan obat dan makanan.
- g. Pelaksanaan Penindakan terhadap pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan obat dan makanan.
- h. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan BPOM.
- i. Pengelolaan barang milik / kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab BPOM.
- j. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPOM.
- k. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan BPOM.

Berkaitan dengan peredaran kosmetik ilegal, BPOM melaksanakan fungsi pengawasan sebelum beredar dan pengawasan selama beredar. Pengawasan sebelum beredar adalah pengawasan obat dan makanan sebagai tindakan pencegahan untuk menjamin obat dan makanan yang beredar memenuhi standar dan persyaratan. Pengawasan selama beredar adalah pengawasan obat dan makanan untuk memastikan obat dan makanan yang beredar memenuhi standar dan persyaratan serta tindakan penegakan hukum. Struktur organisasi BPOM berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 13 Tahun 2022:



Gambar 19. Struktur organisasi BPOM

Dalam hal penanganan terhadap temuan peredaran kosmetik ilegal oleh BPOM, terdapat bagian yang khusus menangani hal tersebut yaitu pada Deputy Bidang Penindakan. Berdasarkan arah kebijakan Deputy Bidang Penindakan yaitu penguatan penindakan kejahatan obat dan makanan, termasuk peningkatan cakupan dan kualitas penyidikan dengan mengedepankan upaya pencegahan terjadinya perbuatan pidana obat dan makanan, maka upaya pencegahan dititikberatkan melalui perkuatan fungsi cegah tangkal, intelijen dan siber.



Gambar 20. Struktur organisasi Deputy Bidang Penindakan BPOM

Deputi bidang Penindakan BPOM mempunyai tugas menyelenggarakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan penindakan terhadap pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan obat dan makanan. Sebagai *leading sector* dalam pengawasan obat dan makanan, BPOM senantiasa waspada terhadap celah dan potensi kejahatan termasuk perkembangan modus kejahatan obat dan makanan. Oleh sebab itu, sejak tahun 2021, Direktorat Cegah Tangkal dibentuk sebagai upaya deteksi dini untuk membangun kewaspadaan kejahatan obat dan makanan melalui pemetaan kerawanan serta analisis potensi kejahatan. Kedeputan bidang penindakan berperan menangkap fenomena, mengidentifikasi potensi dan tren kejahatan global.

Program BPOM terkait penanganan kosmetik ilegal dengan pendekatan promotif dan preventif. BPOM melaksanakan pengawasan terhadap obat dan makanan termasuk produk kosmetik ditujukan dalam rangka peningkatan derajat kesehatan masyarakat yang pada hakikatnya difokuskan untuk menjamin produk agar aman, bermutu, dan bermanfaat juga merupakan upaya strategis untuk meningkatkan daya saing produk obat dan makanan di pasar lokal dan global. Hal tersebut dijelaskan dalam Perencanaan Jangka Panjang Pengawasan Obat dan Makanan 2025 – 2045. Di Indonesia, produsen atau industri kosmetik yang dapat melakukan produksi / pembuatan kosmetik hanya apabila telah memiliki sertifikat CPKB yang diberikan oleh BPOM sebagai bukti legal bahwa fasilitas dan sistem yang dimiliki telah memenuhi standar persyaratan kosmetik. Berdasarkan Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 21 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pengajuan Notifikasi Kosmetik, pelaku usaha wajib menjamin kosmetik yang

diproduksi dan / atau yang diimpor untuk diedarkan di wilayah Indonesia memenuhi kriteria keamanan, kemanfaatan, mutu, penandaan dan klaim.

Sistem pengawasan produk kosmetik yang dilakukan oleh BPOM dilaksanakan seperti pada gambar ilustrasi berikut :



Gambar 21. Sistem pengawasan kosmetik oleh BPOM

BPOM melaksanakan pengawasan *pre market* (sebelum beredar) sebagai tindakan pencegahan untuk menjamin kosmetik yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, khasiat / manfaat dan mutu produk yang ditetapkan. Sedangkan pengawasan *post market* (selama beredar) ditujukan untuk memastikan kosmetik yang beredar memenuhi standar dan persyaratan keamanan, khasiat / manfaat, dan mutu produk yang ditetapkan serta tindakan penegakan hukum (Peraturan BPOM Nomor 19 Tahun 2023 tentang Organisasi dan Tata Kerja UPT BPOM). BPOM berfungsi sebagai regulator artinya memiliki kewenangan dalam pembuatan peraturan / regulasi, standar, dan kebijakan, sedangkan sebagai supervisor, BPOM melakukan pengawasan (*supervision*), kontrol, serta penegakan hukum terhadap pelaksanaan peraturan / regulasi, standar, dan kebijakan. Untuk dapat melaksanakan fungsi tersebut, maka kegiatan yang dilakukan terkait pelayanan perizinan / sertifikasi, inspeksi, pengarahannya, pemantauan, pembinaan dan Penindakan (Dokumen Perencanaan Jangka Panjang Pengawasan Obat dan Makanan 2025 – 2045). Sasaran program BPOM dalam pengawasan obat dan makanan sebagai upaya promotif dan preventif dalam penanggulangan peredaran kosmetik ilegal adalah sebagai berikut:

Terwujudnya produk kosmetik yang bermutu. Dalam dokumen rencana strategis Deputy Bidang Pengawasan Obat Tradisional, Suplemen Kesehatan dan Kosmetik Tahun 2020-2024 dijelaskan bahwa pengawasan oleh BPOM tidak dilakukan secara parsial hanya pada produk akhir yang beredar di masyarakat tetapi dilakukan secara komprehensif dan sistemik. Sistem pengawasan komprehensif yang dilakukan oleh BPOM terdiri dari:

1. Standardisasi Kosmetik

Dalam rangka memenuhi kebutuhan akan standar, baik untuk pembuatan dan pengembangan / inovasi suatu produk atau pengawasan produk kosmetik,

dilakukan penyusunan standar kosmetik atau melakukan revisi terhadap standar yang menyesuaikan dengan tantangan regional / global. Ketersediaan standar perlu dilakukan dalam rangka menjamin keamanan, manfaat / khasiat dan mutu produk kosmetik untuk melindungi kepentingan masyarakat, dan disaat yang sama harus mampu mendukung daya saing bangsa (Dokumen Rencana Strategis BPOM Tahun 2020-2024).

2. Registrasi Kosmetik

Registrasi kosmetik dilaksanakan melalui penilaian (*pre-market evaluation*) yaitu evaluasi produk sebelum memperoleh nomor izin edar dan akhirnya dapat diproduksi dan diedarkan kepada konsumen. Penilaian dilakukan terpusat agar produk yang memiliki izin edar berlaku secara nasional.

3. Sertifikasi Kosmetik

BPOM melakukan pelayanan publik sertifikasi fasilitas produksi dan distribusi kosmetik (persetujuan denah bangunan industri kosmetik, Sertifikat Pemenuhan Aspek CPKB, sertifikat CPKB, persetujuan fasilitas bersama). Penilaian penerapan CPKB pada industri kosmetik dalam rangka sertifikasi merupakan salah satu kegiatan rutin yang dilakukan oleh BPOM dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan penilaian sarana / fasilitas produksi kosmetik.

4. Pengawasan Impor dan Ekspor Kosmetik

Regulasi terkait pengawasan impor dan ekspor kosmetik diatur dalam Peraturan BPOM Nomor 28 Tahun 2023 tentang Perubahan Atas Peraturan BPOM Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pengawasan Pemasukan Obat dan Makanan ke dalam Wilayah Indonesia. Importasi kosmetik ke Indonesia terbagi menjadi empat jalur. Pertama, kosmetik impor untuk diperjualbelikan, diwajibkan memiliki SKI (Surat Keterangan Impor). Kedua, kosmetik impor tidak untuk diperjualbelikan (untuk riset / registrasi / pameran), harus memiliki izin SAS (*Special Access Scheme*). Ketiga, kosmetik impor barang bawaan penumpang, dilakukan pendataan kedatangan barang melalui formulir pemasukan di DJBC (Bea Cukai). Keempat, kosmetik impor barang kirim, dilakukan pendataan kedatangan barang melalui formulir pemasukan di DJBC.

5. Pengawasan Kosmetik Setelah Beredar (*post-market control*)

Pengawasan setelah beredar dilakukan untuk melihat konsistensi keamanan, khasiat / manfaat, mutu, dan informasi produk, yang dilakukan dengan sampling dan pengujian produk yang beredar, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, pemantauan farmakovigilans, serta pengawasan label / penandaan dan iklan. Pengawasan *post-market* dilakukan secara nasional dan terpadu, konsisten, dan terstandar. Pengawasan ini melibatkan Unit Pelaksana Teknis BPOM yang tersebar di seluruh wilayah Indonesia.

Meningkatnya Kepatuhan Pelaku Usaha dan Kesadaran Masyarakat Terhadap Kualitas Produk Kosmetik. Jaminan keamanan, khasiat / manfaat dan mutu produk pada dasarnya merupakan kewajiban dari pelaku usaha. Untuk itu pelaku usaha wajib mematuhi ketentuan / peraturan yang telah ditetapkan pemerintah sebagai

regulator dalam rangka perlindungan masyarakat. Asumsinya, pelaku usaha memiliki kemampuan teknis dan finansial untuk memelihara sistem manajemen risiko secara mandiri. Dalam hal ini, BPOM bertugas menyusun kebijakan dan regulasi terkait produk kosmetik yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha dan mendorong penerapan *Risk Management* oleh industri. Peningkatan kapasitas dan komitmen pelaku usaha diasumsikan akan berkontribusi pada peningkatan daya saing. Terkait hal tersebut, BPOM melakukan intensifikasi pembinaan dan fasilitasi pelaku usaha termasuk pendampingan riset dan inovasi untuk mendorong daya saing.

Produk yang diproduksi dan diedarkan di pasaran (masyarakat) masih berpotensi untuk tidak memenuhi syarat, sehingga masyarakat harus lebih cerdas dalam memilih dan menggunakan produk yang aman, berkhasiat / bermanfaat, dan bermutu. Upaya peningkatan kesadaran masyarakat oleh BPOM dilakukan dengan kegiatan pembinaan dan bimbingan melalui Komunikasi, Layanan Informasi, dan Edukasi (KIE). Dalam rangka upaya peningkatan kesadaran masyarakat dalam mendukung pengawasan BPOM melalui kegiatan KIE, BPOM memiliki strategi yang mencakup kegiatan strategis yang merupakan upaya preventif, yaitu KIE kepada masyarakat sebagai konsumen berbagai saluran informasi baik langsung, media cetak, media elektronik, dan media sosial, pemberdayaan masyarakat / komunitas utamanya di daerah dalam melakukan pengawasan kosmetik, dan fungsionalisasi tokoh masyarakat dalam kegiatan KIE dan pemberdayaan masyarakat.

Menguatnya Kemitraan dengan Lintas Sektor Dalam Pengawasan Kosmetik. Strategi penguatan kemitraan dengan lintas sektor merupakan upaya BPOM dalam menjalankan fungsi koordinasi pengawasan yang sangat terkait dengan lintas sektor baik di pusat maupun di daerah. Hal ini sejalan dengan Instruksi Presiden Nomor 3 Tahun 2017 tentang Peningkatan Efektivitas Pengawasan Obat dan Makanan. Strategi ini mencakup beberapa upaya antara lain:

1. Koordinasi pengawasan antara pusat dan daerah mulai dari sinkronisasi perencanaan kinerja, pelaksanaan monitoring, dan advokasi pengawasan secara terpadu.
2. Meningkatkan dan memanfaatkan *networking* yang kuat dengan Lembaga-lembaga pusat / daerah / internasional dalam pengawasan.

Upaya Pencegahan Terjadinya Perbuatan Pidana Obat dan Makanan melalui Perkuatan Fungsi Cegah Tangkal, Intelijen dan Siber. Deputi Bidang Penindakan BPOM menyesuaikan arah kebijakan BPOM yang mengakomodir adanya kebijakan pemerintah tentang Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) dan adanya perubahan struktur organisasi dan tata kerja sesuai dengan Peraturan BPOM Nomor 21 Tahun 2020, maka dilakukan penyesuaian strategi Deputi Bidang Penindakan, yaitu:

1. Pembangunan sistem cegah tangkal kejahatan obat dan makanan melalui perkuatan fungsi deteksi dini dan penggalangan
2. Profiling peredaran dan jaringan obat dan makanan ilegal yang dilakukan secara *offline* maupun *online*

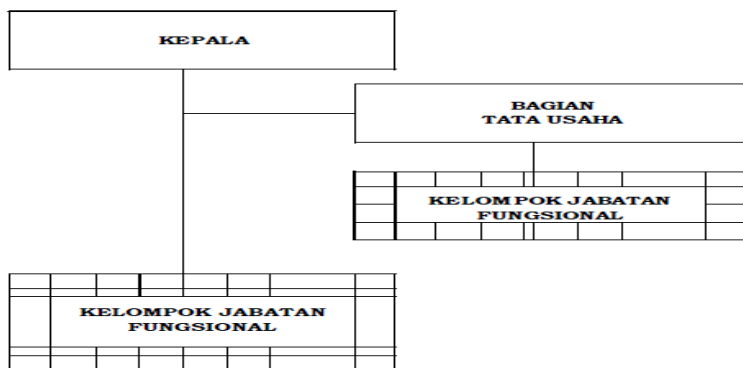
3. Intensifikasi monitoring peredaran obat dan makanan secara *online* melalui patroli siber.

Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Makassar (BBPOM di Makassar). Dalam Peraturan BPOM Nomor 19 Tahun 2023 disebutkan bahwa Unit Pelaksana Teknis pada Badan Pengawas Obat dan Makanan (UPT BPOM) adalah organisasi yang bersifat mandiri yang melaksanakan tugas teknis operasional di bidang pengawasan obat dan makanan. UPT BPOM berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan, yang secara teknis dibina oleh Deputi sesuai bidang tugasnya dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Utama. UPT BPOM mempunyai tugas melaksanakan tugas teknis operasional di bidang pengawasan obat dan makanan pada wilayah kerja masing-masing sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BBPOM di Makassar merupakan salah satu UPT BPOM dengan wilayah kerja yaitu 17 Kabupaten / Kota yang berada di Provinsi Sulawesi Selatan. 17 Kabupaten / Kota tersebut adalah Kota Makassar, Kabupaten Bone, Kabupaten Gowa, Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Kabupaten Bulukumba, Kabupaten Maros, Kabupaten Sidenreng Rappang, Kabupaten Soppeng, Kabupaten Wajo, Kabupaten Selayar, Kabupaten Pinrang, Kabupaten Sinjai, Kabupaten Bantaeng, Kabupaten Jeneponto, Kabupaten Barru, Kabupaten Takalar, Kota Pare-Pare. Dalam melaksanakan tugasnya, Balai Besar POM di Makassar menyelenggarakan fungsi sesuai yang dijelaskan dalam pasal 4 pada Peraturan BPOM Nomor 19 Tahun 2023 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelaksana Teknis Pada Badan Pengawas Obat dan Makanan:

- a. Penyusunan rencana, program, dan anggaran di bidang pengawasan obat dan makanan.
- b. Pelaksanaan pemeriksaan fasilitas produksi obat dan makanan.
- c. Pelaksanaan pemeriksaan fasilitas distribusi obat dan makanan dan fasilitas pelayanan kefarmasian.
- d. Pelaksanaan sertifikasi produk dan fasilitas produksi dan distribusi obat dan makanan.
- e. Pelaksanaan sampling obat dan makanan.
- f. Pelaksanaan pemantauan label dan iklan obat dan makanan.
- g. Pelaksanaan pengujian rutin obat dan makanan.
- h. Pelaksanaan pengujian obat dan makanan dalam rangka investigasi dan penyidikan.
- i. Pelaksanaan cegah tangkal, intelijen dan penyidikan terhadap pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan obat dan makanan.
- j. Pelaksanaan pemantauan peredaran obat dan makanan melalui siber.
- k. Pengelolaan komunikasi, informasi, edukasi, dan pengaduan masyarakat di bidang pengawasan obat dan makanan.
- l. Pelaksanaan kerja sama di bidang pengawasan obat dan makanan.

- m. Pelaksanaan pemantauan, evaluasi, dan pelaporan di bidang pengawasan obat dan makanan.
- n. Pelaksanaan urusan tata usaha dan rumah tangga.
- o. Pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Kepala Badan.

Susunan organisasi BBPOM di Makassar terdiri dari Kepala, Bagian Tata Usaha dan Kelompok Jabatan Fungsional. Di lingkungan UPT BPOM dapat ditetapkan jabatan fungsional sesuai dengan kebutuhan yang pelaksanaannya dilakukan sesuai dengan jabatan fungsional masing-masing berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan.



Gambar 22. Bagan organisasi UPT Balai Besar POM

1.3 Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi tata kelola kolaborasi aktor *penta helix* dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar?

1.4 Tujuan Penelitian

1.4.1 Tujuan umum

Berdasarkan rumusan masalah, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi tata kelola kolaborasi aktor *penta helix* dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar.

1.4.2 Tujuan khusus

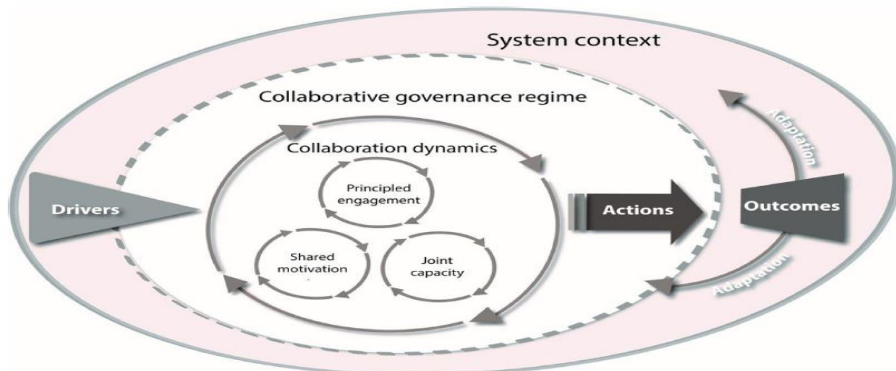
1. Untuk menganalisis penggerakan prinsip-prinsip bersama dalam implementasi tata kelola kolaborasi aktor *penta helix* dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar.
2. Untuk menganalisis motivasi bersama dalam proses implementasi tata kelola kolaborasi aktor *penta helix* dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar.
3. Untuk menganalisis kapasitas untuk melakukan tindakan bersama dalam proses implementasi tata kelola kolaborasi aktor *penta helix* dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar.
4. Untuk menganalisis tindakan kolaborasi implementasi tata kelola kolaborasi aktor *penta helix* dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar.
5. Untuk menganalisis dampak kolaborasi implementasi tata kelola kolaborasi aktor *penta helix* dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar.

1.5 Manfaat Penelitian

1. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai sarana untuk menambah wawasan mengenai tata kelola kolaborasi dalam penanganan kosmetik ilegal.
2. Bagi peneliti lain, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan perbandingan dari hasil penelitian yang sejenis.
3. Dapat menjadi bahan pertimbangan bagi pembuat kebijakan dan praktisi, dengan memberikan rekomendasi yang dapat ditindaklanjuti untuk memperkuat upaya kolaboratif dalam mengatasi kosmetik ilegal dan melindungi kesehatan masyarakat.
4. Berkontribusi pada literatur dengan memberikan wawasan empiris tentang penerapan tata kelola kolaboratif dalam penanganan kosmetik ilegal di Kota Makassar, menyoroti potensinya sebagai model untuk daerah lain yang menghadapi tantangan serupa.

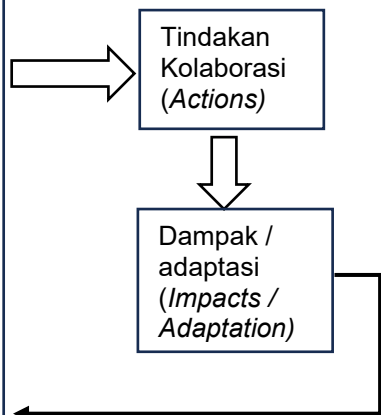
1.6 Kerangka Teori

Teori *Collaborative Governance Regimes* (Kirk Emerson dan Tina Nabatchi, 2015)



Dinamika (Proses) kolaborasi:

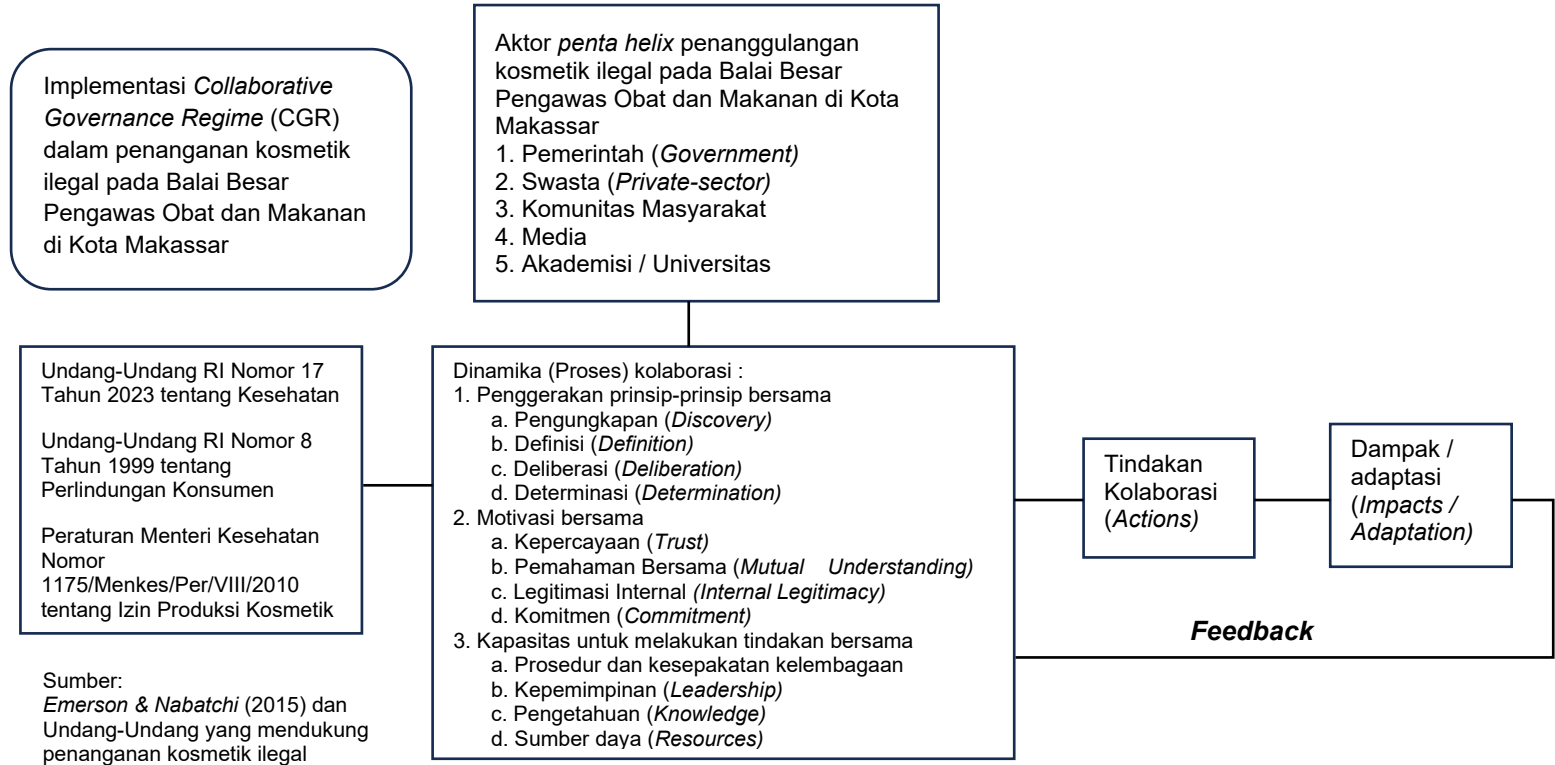
1. Penggerakan prinsip-prinsip bersama
 - a. Pengungkapan (*Discovery*)
 - b. Definisi (*Definition*)
 - c. Deliberasi (*Deliberation*)
 - d. Determinasi (*Determination*)
2. Motivasi bersama
 - a. Kepercayaan (*Trust*)
 - b. Pemahaman Bersama (*Mutual Understanding*)
 - c. Legitimasi Internal (*Internal Legitimacy*)
 - d. Komitmen (*Commitment*)
3. Kapasitas untuk melakukan tindakan bersama
 - a. Prosedur dan kesepakatan kelembagaan
 - b. Kepemimpinan (*Leadership*)
 - c. Pengetahuan (*Knowledge*)
 - d. Sumber daya (*Resources*)



(Sumber : Emerson & Nabatchi, 2015)

Gambar 23. Kerangka teori

1.7 Kerangka Konsep



Gambar 24. Kerangka konsep implementasi tata kelola kolaborasi aktor penta helix dalam penanganan kosmetik ilegal oleh Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar

1.8 Definisi Konseptual

Tabel 4. Definisi konseptual

No.	Definisi Teori	Dimensi	Alat dan Cara Pengukuran	Informan
1.	Penggerakan Prinsip-Prinsip Bersama (<i>Principled engagement</i>) yang merujuk pada kepesertaan dalam agenda kolaborasi. Proses <i>engagement</i> ini semakin fleksibel berkat adanya teknologi digital yang menghapus segala hambatan ruang dan waktu	a. Pengungkapan (<i>Discovery</i>) b. Definisi (<i>Definition</i>) c. Deliberasi (<i>Deliberation</i>) d. Determinasi (<i>Determination</i>)	Wawancara mendalam, obeservasi, dokumentasi	Pemerintah 1. BBPOM di Makassar 2. Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan 3. Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan 4. Pengadilan Negeri Makassar (Hakim) 5. Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Selatan 6. Dinas Perdagangan dan Perindustrian Provinsi Sulawesi Selatan 7. Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Makassar Swasta (<i>Private Sector</i>) 8. Perkosmi (Persatuan Pengusaha Kosmetik Indonesia) Wilayah Sulawesi Selatan 9. Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI) wilayah Sulawesi Selatan Komunitas Masyarakat 10. Persatuan Dokter Spesialis Kulit dan Kelamin Indonesia (PERDOSKI) Wilayah Kota Makassar 11. Himpunan Seminat Apoteker Kosmetik (Hiaskos) wilayah Kota Makassar 12. Saka POM Akademisi / Universitas 13. Fakultas Farmasi Universitas Hasanuddin

No.	Definisi Teori	Dimensi	Alat dan Cara Pengukuran	Informan
				14. Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia 15. Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Almarisah Madani Media 16. Tribun Timur 17. RRI Makassar 18. Jurnalis Independen
2.	Motivasi Bersama (Motivasi bersama untuk terlibat dalam kegiatan kolaborasi harus berlangsung secara terus menerus. pada prinsipnya peserta wajib terlibat untuk mendapatkan manfaat dari keputusan bersama yang diambil)	a. Kepercayaan (<i>Trust</i>) b. Pemahaman Bersama (<i>Mutual Understanding</i>) c. Legitimasi Internal (<i>Internal Legitimacy</i>) d. Komitmen (<i>Commitment</i>)	Wawancara mendalam, observasi, dokumentasi	Pemerintah 1. BBPOM di Makassar 2. Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan 3. Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan 4. Pengadilan Negeri Makassar (Hakim) 5. Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Selatan 6. Dinas Perdagangan dan Perindustrian Provinsi Sulawesi Selatan 7. Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Makassar Swasta (Private Sector) 8. Perkosmi (Persatuan Pengusaha Kosmetik Indonesia) Wilayah Sulawesi Selatan 9. Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI) wilayah Sulawesi Selatan Komunitas Masyarakat 10. Persatuan Dokter Spesialis Kulit dan Kelamin Indonesia (PERDOSKI) Wilayah Kota Makassar 11. Himpunan Seminat Apoteker Kosmetik (Hiaskos) wilayah Kota Makassar

No.	Definisi Teori	Dimensi	Alat dan Cara Pengukuran	Informan
				12. Saka POM Akademisi / Universitas 13. Fakultas Farmasi Universitas Hasanuddin 14. Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia 15. Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Almarisah Madani Media 16. Tribun Timur 17. RRI Makassar 18. Jurnalis Independen
3.	Kapasitas Untuk Melakukan Tindakan Bersama (<i>Joint action</i>) yang menyangkut peningkatan kapasitas pada masing-masing pihak untuk menyelesaikan masalah kompleks secara bersama-sama.)	a. Prosedur Dan Kesepakatan Kelembagaan b. Kepemimpinan (Leadership) c. Pengetahuan (Knowledge) d. Sumber Daya (Resources)	Wawancara mendalam, obeservasi, dokumentasi	Pemerintah 1. BBPOM di Makassar 2. Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan 3. Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan 4. Pengadilan Negeri Makassar (Hakim) 5. Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Selatan 6. Dinas Perdagangan dan Perindustrian Provinsi Sulawesi Selatan 7. Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Makassar Swasta (<i>Private Sector</i>) 8. Perkosmi (Persatuan Pengusaha Kosmetik Indonesia) Wilayah Sulawesi Selatan 9. Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI) wilayah Sulawesi Selatan Komunitas Masyarakat

No.	Definisi Teori	Dimensi	Alat dan Cara Pengukuran	Informan
				10. Persatuan Dokter Spesialis Kulit dan Kelamin Indonesia (PERDOSKI) Wilayah Kota Makassar 11. Himpunan Seminat Apoteker Kosmetik (Hiaskos) wilayah Kota Makassar 12. Saka POM Akademisi / Universitas 13. Fakultas Farmasi Universitas Hasanuddin 14. Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia 15. Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Almarisah Madani Media 16. Tribun Timur 17. RRI Makassar 18. Jurnalis Independen
4.	Tindakan Kolaborasi (<i>Actions</i>) (Upaya yang dilakukan secara sengaja sebagai konsekuensi dari pilihan kolektif dalam CGR. Tindakan-tindakan yang dilakukan bukanlah untuk mencapai tujuan individu akan tetapi	Tindakan Kolaborasi dari lima aktor a. Pemerintah b. Swasta c. Masyarakat madani d. Media e. Akademisi	Wawancara mendalam, obeservasi, dokumentasi	Pemerintah 1. BBPOM di Makassar 2. Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan 3. Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan 4. Pengadilan Negeri Makassar (Hakim) 5. Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Selatan 6. Dinas Perdagangan dan Perindustrian Provinsi Sulawesi Selatan 7. Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Makassar Swasta (<i>Private Sector</i>) 8. Perkosmi (Persatuan Pengusaha Kosmetik Indonesia) Wilayah Sulawesi Selatan

No.	Definisi Teori	Dimensi	Alat dan Cara Pengukuran	Informan
	untuk tujuan bersama.)			9. Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI) wilayah Sulawesi Selatan Komunitas Masyarakat 10. Persatuan Dokter Spesialis Kulit dan Kelamin Indonesia (PERDOSKI) Wilayah Kota Makassar 11. Himpunan Seminat Apoteker Kosmetik (Hiaskos) wilayah Kota Makassar 12. Saka POM Akademisi / Universitas 13. Fakultas Farmasi Universitas Hasanuddin sebagai ahli Farmasi 14. Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia 15. Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Almarisah Madani Media 16. Tribun Timur 17. RRI Makassar 18. Jurnalis Independen
5.	Dampak/ Adaptasi (<i>Impacts/ Adaptation</i>) (Efek langsung atau tidak langsung atau konsekuensi yang diakibatkan dari pencapaian tujuan	a. Efektivitas penanganan kosmetik ilegal b. Efisiensi penanganan kosmetik ilegal	Wawancara mendalam, observasi, dokumentasi	Pemerintah 1. BBPOM di Makassar 2. Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan 3. Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan 4. Pengadilan Negeri Makassar (Hakim) 5. Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Selatan 6. Dinas Perdagangan dan Perindustrian Provinsi Sulawesi Selatan

No.	Definisi Teori	Dimensi	Alat dan Cara Pengukuran	Informan
	suatu program berupa manfaat dan dampak)	c. Penurunan kasus kosmetik ilegal		7. Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Makassar Swasta (<i>Private Sector</i>) 8. Perkosmi (Persatuan Pengusaha Kosmetik Indonesia) Wilayah Sulawesi Selatan 9. Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI) wilayah Sulawesi Selatan Komunitas Masyarakat 10. Persatuan Dokter Spesialis Kulit dan Kelamin Indonesia (PERDOSKI) Wilayah Kota Makassar 11. Himpunan Seminat Apoteker Kosmetik (Hiaskos) wilayah Kota Makassar 12. Saka POM Akademisi / Universitas 13. Fakultas Farmasi Universitas Hasanuddin 14. Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia 15. Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Almarisah Madani Media 16. Tribun Timur 17. RRI Makassar 18. Jurnalis Independen

1.9 Sintesa Penelitian

Tabel 5. Sintesa penelitian

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1.	Saputri (2023)	<i>Collaborative Governance</i> dalam pengawasan kosmetik ilegal di Kota Banda Aceh (Skripsi: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Pemerintahan, Universitas Islam Negeri Ar-Raniry Banda Aceh)	Untuk mengetahui <i>Collaborative Governance</i> serta faktor pendukung dan penghambat <i>Collaborative Governance</i> dalam pengawasan kosmetik ilegal di Kota Banda Aceh	Penelitian kualitatif dengan menggunakan pendekatan kualitatif deskripsi. Informan terdiri dari BPOM, Dinas Kesehatan, Bea Cukai, Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Kepolisian, Dinas Komunikasi, Informasi dan Statistika, YLKI, Masyarakat. Teknik pengumpulan data dengan cara observasi, wawancara, dan studi dokumen.	BBPOM di Aceh telah melakukan kolaborasi lintas sektor dalam pengawasan kosmetik ilegal dan juga telah melibatkan lembaga publik dan sektor swasta, akan tetapi belum maksimal dalam upaya pemberian sosialisasi atau pembinaan kepada masyarakat. Faktor penghambat berupa kurangnya sosialisasi yang menyebabkan pengetahuan masyarakat tentang kosmetik ilegal kurang memadai, serta kurangnya SDM yang dimiliki oleh BBPOM di Aceh pada bidang IT.
2.	Koeswara et al., (2021)	Public Policy Failure: A Study of Home Industry Food Production Certification Policy	Untuk mengungkap persoalan tentang kebijakan sertifikasi produksi pangan industri rumah tangga dengan menggunakan	Pendekatan kualitatif dengan metode studi kasus tentang <i>collaborative governance</i> . Pengumpulan data	Kolaborasi antaraktor seperti Pemerintah Kabupaten (Dinas Kesehatan), Pemerintah Desa, BUMDes, BPOM belum optimal karena aktor tersebut masih bekerja pada tugas

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
	DOI: https://doi.org/10.35308/jpp.v7i2.3909	(Jurnal Public Policy)	perspektif <i>collaborative governance</i>	menggunakan instrument wawancara, FGD, observasi dan dokumentasi. Analisis data dilakukan dengan tahap reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. (Menggunakan teori Ansell & Gash tentang <i>Collaborative Governance</i>)	pokok dan fungsi sehingga tidak mampu untuk keluar dari sekat kewajibannya dan mengintegrasikan tujuan bersama yakni kesejahteraan masyarakat desa dan sinergitas dalam mengimplementasikan kebijakan yang menjadikan potensi Nagari Koto Tuo sebagai penghasil kopi terbesar di Kabupaten Tanah Datar menjadi sia-sia.
3.	Wu et al. (2023) DOI: https://doi.org/10.1057/s41599-023-02033-x	Basis for fulfilling responsibilities, behavior, and professionalism of government agencies and effectiveness in public-public collaboration for food safety risk management (Humanities & Social Sciences Communications)	Untuk menyelidiki faktor – faktor utama yang memengaruhi tata kelola kolaborasi pemerintah – publik untuk manajemen risiko keamanan pangan di Provinsi Jiangsu dan Daerah Otonomi Guangxi Zhuang, Tiongkok	Teknik pengumpulan data dengan melakukan survei kuisisioner dengan menggunakan model regresi linier multivariabel.	Efektivitas tata Kelola dalam kolaborasi publik-publik dipengaruhi oleh banyak faktor, terutama adalah faktor perilaku dan kemampuan legislatif, peraturan dan penegakan administratif, dan perbaikan lingkungan lembaga pemerintah (publik), profesionalisme lembaga pemerintah, dan peraturan perundang-undangan sebagai dasar bagi lembaga pemerintah untuk menjalankan tanggung jawabnya. Penelitian

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
					ini juga memberikan wawasan untuk mempromosikan kolaborasi pemerintah – publik di negara berkembang.
4.	Handayani et al. (2019) DOI: https://doi.org/10.1063/1.5096737	Collaborative stakeholders approach in combating substandard and falsified medical products in Indonesia: A qualitative study (AIP conference proceedings 2092, 040004)	Mengeksplorasi kesenjangan yang ada dalam implementasi kebijakan terkait produk obat substandar dan palsu di Indonesia dan mengembangkan strategi dengan pendekatan kolaboratif pemangku kepentingan antara lembaga pemerintah dan organisasi non pemerintah	Teknik pengumpulan data melalui wawancara mendalam secara kualitatif yang melibatkan tujuh informan dari dua kategori berbeda yaitu dari institusi pemerintah (BPOM, Legislatif, Interpol) dan organisasi non pemerintah (IPMG, IAI, YLKI, MIAP). Analisis menggunakan pendekatan <i>grounded theory</i> . Menggunakan konsep <i>science- technology - society</i>	Kebijakan terkait produk obat substandar dan palsu hanya merupakan salah satu bagian dari kebijakan keseluruhan ruang lingkup BPOM sehingga keberlanjutan kebijakan dan program cenderung tidak konsisten. Hal ini menyebabkan perlunya pembentukan gugus tugas yang melibatkan kolaborasi dari pemangku kepentingan dengan tanggung jawab bersama yang jelas dalam rangka mengembangkan kebersinambungan dan keberlanjutan dalam pemberantasan PSP. Kolaborasi juga harus melibatkan masyarakat untuk dapat menyediakan sistem deteksi dini yang efektif dan efisien, serta penguatan dan pemberdayaan peran swasta.

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
5.	Beatrice & Hertati (2023) DOI: 10.25139/jmnegara.v7i2.6261	Model <i>Penta helix</i> dalam pengembangan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) Manggarsari (Jurnal Ilmiah Manajemen Publik dan Kebijakan Sosial)	Untuk mengetahui dan mendeskripsikan model penta helix dalam pengembangan UMKM Manggarsari Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya.	Penelitian kualitatif deskriptif. Data primer diperoleh melalui metode wawancara, dokumentasi dan studi pustaka, sedangkan pada data sekunder, berupa dokumen, laporan, dan arsip lainnya dengan bantuan dari media cetak dan internet serta menggunakan catatan lapangan. Analisis data mulai dari pengumpulan data, kondensasi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.	Pengembangan UMKM Manggarsari Kecamatan Tambaksari, Kota Surabaya telah melibatkan kelima aktor dalam model penta helix, meskipun dalam pelaksanaannya terdapat kendala dalam menjalankan perannya.
6.	Asirah, Sofyan, Muin (2023) DOI: https://doi.org/10.3193	Upaya penegakan hukum peredaran kosmetik ilegal melalui e-commerce oleh PPNS BBPOM Makassar	Untuk menganalisis upaya yang dilakukan oleh PPNS BBPOM Makassar dan untuk membahas hambatan yang dihadapi dalam penegakan hukum peredaran kosmetik	Metode empiris melalui pendekatan interdisipliner. Sumber primer melalui wawancara dan survei, serta bahan sekunder diperoleh dari peraturan, buku	Upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh PPNS BBPOM Makassar terdiri atas upaya preventif dan upaya represif. Secara preventif dilakukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran melalui kegiatan patroli siber,

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
	3/unesrev.v 5i3	(Unes Law Review)	ilegal melalui <i>e-commerce</i> di wilayah kerja BBPO Makassar.	hukum, dan jurnal hukum. Data yang diperoleh dikaji secara kualitatif deskriptif. (Membahas teori kewenangan, teori penegakan hukm, teori kriminologi).	sementara upaya represif dilakukan melalui proses penyidikan. Faktor yang memengaruhi upaya penegakan hukum antara lain hukum itu sendiri, penegak hukum, saran dan prasarana penunjang, pengaruh masyarakat dan kebudayaan.
7.	Muhlis et al., (2022) DOI: 10.35965/e co.v22i1.13 89	Penegakan hukum pidana terhadap pelaku peredaran kosmetik ilegal di Kota Makassar (Jurnal Ilmiah Ecosystem)	Untuk mengetahui penegakan hukum pidana terhadap pelaku peredaran kosmetik ilegal di Kota Makassar.	Penelitian hukum normatif-empiris. Data dikumpulkan dengan teknik wawancara dan studi dokumentasi. Data primer diperoleh dengan wawancara sedangkan data sekunder bersumber dari literatur atau bahan Pustaka, peraturan perundang-undangan, yurisprudensi atau keputusan pengadilan. Analisis data secara deskriptif kualitatif	Peran BPOM dalam penegakan hukum pidana atas peredaran kosmetik ilegal yaitu sebagai regulator yang membuat aturan mengenai peredaran kosmetik yang selanjutnya dijadikan sebagai pedoman dalam pengawasan dan penindakan terhadap kosmetik yang beredar. Pengawasan dilakukan secara <i>pre-market</i> dan <i>post-market</i> .

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
8.	Firmansyah et al., (2022) DOI: 10.7454/jts.v4i1.1045	Collaboration Strategy in the Penta-Helix Concept: Deradicalization Program for Terrorist Separatism Groups in Papua (Journal of Terrorism Studies)	Untuk menganalisis bagaimana efektivitas program deradikalisasi bagi kelompok separatis di Papua jika dikelola melalui kolaborasi multisektoral dengan berfokus pada konsep penta helix, kerangka kerja yang melibatkan sinergi antara pemerintah, akademisi, komunitas lokal, pelaku bisnis, dan media	Pendekatan kualitatif dengan menggali pengalaman langsung personel operasi gabungan TNI-POLRI di Papua, dikombinasikan dengan analisis mendalam terhadap literatur akademis dan pemberitaan daring.	Penelitian ini menemukan bahwa keberhasilan deradikalisasi tidak hanya bergantung pada kebijakan <i>top-down</i> , tetapi juga pada kemampuan membaca perbedaan radikalisme agama dan sekuler. Di sinilah peran krusial akademisi dan komunitas lokal sebagai jembatan pemahaman antara negara dengan kelompok terdampak. penelitian ini menawarkan peta jalan konkret. Misalnya, kolaborasi bisnis-komunitas bisa diwujudkan melalui pelatihan pengolahan sumber daya alam Papua, sementara akademisi dapat merancang modul deradikalisasi berbasis kearifan lokal. Dengan kata lain, Penta-Helix bukan sekadar konsep, melainkan aksi kolektif yang terukur.

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
9.	Jefri Hamzah et al. (2020) DOI: 10.52103/jlt.v1i1.45	Efektivitas Penegakan Hukum Terhadap Pelaku Usaha yang memproduksi dan memperdagangkan Kosmetik Ilegal Berbahaya: Studi Kasus Polres Pelabuhan (Journal of Lex Theory)	Menganalisis efektivitas pertanggungjawaban pidana terhadap pelaku usaha yang memproduksi dan memperdagangkan kosmetik ilegal berbahaya ditinjau dari Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dan menganalisis faktor-faktor yang memengaruhinya	Penelitian deskriptif dengan pendekatan yuridis-empiris	Penegakan hukum terhadap pelaku usaha yang memproduksi dan memperdagangkan kosmetik ilegal yang berbahaya di wilayah Polres Pelabuhan Makassar terlaksana kurang efektif. Faktor yang memengaruhinya adalah substansi hukum, struktur hukum, budaya hukum, sarana dan prasarana, pengetahuan hukum kurang berpengaruh terhadap penegakan hukum terhadap pelaku usaha kosmetik ilegal yang berbahaya di Polres Pelabuhan Makassar
10.	Yamin et al., (2024) DOI: 10.18502/kss.v9i2.14829	Collaborative Governance in Countering Drug Control in Makassar City (KnE Social Sciences)	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis penerapan Collaborative Governance dalam upaya penanggulangan narkoba di Kota Makassar.	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif deskriptif, dengan teknik pengumpulan data melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi.	Setiap aktor yang terlibat dalam kolaborasi memiliki kapasitas yang dapat diandalkan dalam pelaksanaan kegiatan dan pemecahan masalah. Setiap organisasi memiliki pengambil keputusan dan pembuat kebijakan yang bertanggung jawab. Dalam lembaga-lembaga institusional,

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
					pembagian peran dan tanggung jawab ditetapkan melalui Perjanjian Kerja Sama. Selama proses kolaborasi, saluran komunikasi formal dan informal dibangun untuk menumbuhkan kepercayaan bersama, dan perjanjian kerja sama masing-masing pihak berfungsi sebagai panduan dalam pelaksanaan kolaborasi. Hasil nyata dari tindakan kolaboratif ini adalah pencapaian tujuan program dari setiap lembaga pemerintah, masyarakat, dan sektor swasta, serta pengurangan penggunaan narkoba di Kota Makassar.
11.	Yunianto and Anggoro (2021) DOI: https://doi.org/10.3253	Understanding illegal cosmetic circulation in Indonesian online marketplace through problem analysis triangle	Untuk mengidentifikasi faktor-faktor penyebab peredaran kosmetik ilegal di <i>marketplace</i> Indonesia.	Studi kualitatif dengan mengumpulkan data primer dari survei konsumen, observasi pasar online, dan wawancara, serta data sekunder dari jurnal, buku, artikel, dan laporan BPOM terkait	Faktor yang menyebabkan peredaran kosmetik ilegal terdiri dari kurangnya kesadaran konsumen akan legalitas kosmetik, adanya peluang penjualan produk kosmetik ilegal oleh pelaku usaha, motif pelaku usaha, dan kurangnya pengawasan.

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
	5/jicp.v4i3.1 297	(Journal of International Conference Proceedings (JICP))		dengan pengawasan kosmetik. Analisis data menggunakan pendekatan triangulasi. (Menggunakan teori Stanley Cohen dan Marcus Felson tentang aktivitas rutin)	
12.	Yusri et al., (2024) DOI: https://doi.org/10.18196/jgpp.v11i3.20038	Collaborative Governance Strategy in Increasing Production andn Hulu Regency, Riau Strengthening Food Diversification in Roka Province, Indonesia (Journal of Governance and Public Policy)	Penelitian ini bertujuan mengurai kompleksitas strategi kolaboratif dalam mendorong diversifikasi pangan di Kabupaten Rokan Hulu, dengan menyoroti peran kebijakan pangan daerah sebagai fondasi utama.	Menggunakan pendekatan kualitatif yang diperkuat analisis data <i>NVivo 12 Plus</i> , kami menggali dinamika wawancara mendalam dan tren diskusi di media daring untuk memahami tantangan nyata di lapangan.	Hasil analisis mengungkap tiga faktor penentu efektivitas kolaborasi: koordinasi antar-lembaga, kepercayaan masyarakat, dan komitmen kolektif terhadap tujuan bersama. Minimnya forum partisipasi yang inklusif menyebabkan komitmen pemangku kepentingan cenderung rendah.
13.	Afandi et al., (2023)	Collaborative governance in a mandated setting:	Untuk melihat bagaimana kolaborasi yang berbasis	Penelitian kualitatif untuk memotret proses secara menyeluruh.	Masyarakat perlu diberikan <i>power</i> untuk memastikan proses kolaborasi berjalan

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
	DOI: https://doi.org/10.1080/21665095.2023.2212868	shifting collaboration in stunting interventions at local level (Development studies research)	kebijakan dibentuk dan diubah menjadi tata kelola kolaborasi lokal.	Pengumpulan data dilakukan dengan wawancara, studi dokumen dan observasi. Kebijakan, instruksi teknis, dan laporan dihubungkan dengan pertanyaan. Wawancara <i>semi-structured</i> digunakan sebagai metode utama dalam pengumpulan data (23 informan).	dengan adil dalam hal pengambilan keputusan dan perencanaan program. Melalui tata kelola kolaborasi, pemerintah dan masyarakat menjadi sadar akan peran mereka dalam intervensi stunting yang memiliki implikasi bagi kesehatan masyarakat.
14.	Amrina et al. (2021) DOI: https://doi.org/10.3390/joitmc7040225	A Model-Based Strategy for Developing Sustainable Cosmetics Small and Medium Industries with System Dynamics (Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity;	Mengembangkan rekomendasi strategi berbasis model dengan menggunakan sistem dinamik untuk membantu para pemangku kepentingan yang berkaitan dengan Industri Kecil dan Menengah agar memahami peran strategis mereka dalam mewujudkan IKM kosmetik yang	Penelitian kuantitatif dengan mengacu pada metode pemodelan sistem dinamik, kemudian dikembangkan dengan menggunakan <i>causal loop diagram (CLD)</i> berdasarkan persamaan matematis. Verifikasi dilakukan dengan menggunakan teknik validasi FGD.	Model berbasis sistem dinamik terbukti mengeksplorasi kompleksitas permasalahan IKM yang melibatkan faktor, aktor, dan hubungan dinamis yang memengaruhi kinerja <i>output</i> . Sementara itu, pendekatan inovasi terbuka yang dijabarkan dalam model dapat memberikan pilihan strategis yang efektif dalam meningkatkan kinerja <i>output</i> . Inovasi terbuka memicu kolaborasi lintas organisasi, yang memfasilitasi transfer

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
		Penerbit : Elsevier)	berkelanjutan serta sebagai acuan bagi pengelola IKM dan pemangku kepentingan dalam menentukan faktor kebijakan yang memengaruhi pemilihan strategi alternatif untuk mendukung kriteria keluaran keberlanjutan IKM.		pengetahuan dan memengaruhi kinerja model bisnis.
15.	Bugin et al. (2021) DOI: 10.1017/cts.2021.861	Evaluating integration in collaborative cross – disciplinary FDA new drug reviews using an input – process – output model (Journal of Clinical and Translational Science)	Untuk memberikan analisis mendalam untuk memandu pergeseran FDA ke tinjauan interdisipliner yang baru dan lebih baik. FDA menerapkan pendekatan yang interdisipliner dalam penilaiannya terhadap produk obat baru.	Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus komparatif deskriptif untuk mengidentifikasi dan mengkarakterisasi sifat kolaborasi yang terjadi dalam tim peninjau US FDA untuk pemasaran produk obat baru dengan menggunakan lintas disiplin ilmu yang berbeda	Integrasi kolaboratif yang terjadi dalam satu tim peninjau yang menggunakan tinjauan interdisipliner baru dan tim lain yang menggunakan tinjauan secara tradisional dan kemudian memodelkan dan menganalisis integrasi kolaboratif lintas disiplin dalam setiap kasus menyebabkan perbedaan dalam integrasinya.

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
16.	Jumaah et al. (2022) DOI: https://doi.org/10.55314/tsg.v3i2.264	<i>Collaborative Governance</i> Berbasis Pendekatan Penta Helix Stakeholder dalam Mengatasi Pandemi Covid-19 di Kabupaten Lombok Timur (TheJournalish: Social and Government)	Melihat bagaimana upaya penanganan covid-19 oleh Pemerintah Kabupaten Lombok Timur dilihat dari perspektif <i>collaborative governance</i> dengan pendekatan penta helix stakeholder	Pendekatan kualitatif dengan menggunakan perangkat metode deskriptif. Pengumpulan data menggunakan metode observasi, wawancara dan dokumentasi	<i>Collaborative Governance</i> berbasis pendekatan penta helix stakeholder dalam penanganan covid-19 di Kabupaten Lombok Timur secara keseluruhan sudah berjalan cukup baik. Indikator struktur jaringan dari sisi keterlibatan actor sudah memenuhi aspek penta helix. Sementara dari sisi sinergitas melalui aspek komunikasi dan koordinasi juga menunjukkan hasil yang baik, meskipun komunikasi dan koordinasi yang dibangun belum melibatkan penta helix secara keseluruhan.
17.	M. Y. Amir et al., (2022) DOI: https://doi.org/10.56303/jhnresearch.v1i3.92	Role of Kalla Group in Collaborative Governance Implementation of Covid-19 Management in Makassar City	Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menganalisis dinamika kolaborasi dan tindakan kolaboratif antara Kalla Group dan Pemerintah Kota Makassar dalam menangani Covid-19.	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif yang berfokus pada pemeriksaan fenomena yang terjadi dalam kolaborasi antara pemerintah dan sektor swasta dalam implementasi tanggapan terhadap	Kalla Group menjalin kolaborasi yang sangat baik dengan Pemerintah Kota Makassar dalam penanganan Covid-19. Kalla Group melaksanakan berbagai tindakan kolaboratif yang berdampak positif pada sektor kesehatan, ekonomi, dan pendidikan. Peran Kalla Group

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
		(Journal of Health and Nutrition Research)		Covid-19 di Kota Makassar. Teknik pengumpulan data yang digunakan meliputi wawancara mendalam, observasi, dan peninjauan dokumen.	dapat dibagi menjadi dua tahap yaitu dinamika kolaboratif, dan tindakan kolaboratif. Dalam dinamika kolaborasi, terdapat tiga aspek penting yang teridentifikasi, yaitu mobilisasi prinsip bersama, pembangunan motivasi bersama, dan kapasitas untuk mengambil tindakan bersama.
18.	Merlin-Brogniart et al., (2022) DOI: https://doi.org/10.1016/j.techfore.2022.121826	Social innovation and public service: A literature review of multi-actor collaborative approaches in five European countries (Technological Forecasting & Social Change)	Untuk mengidentifikasi tema-tema utama inovasi sosial yang berkaitan dengan tata kelola kolaboratif, khususnya dalam pengembangan dan peningkatan layanan publik. Fokus utama dari penelitian ini adalah memahami bagaimana aktor publik, bekerja sama dengan aktor sosial lainnya, dapat berkontribusi pada	Metode tinjauan literatur, yang mencakup baik sumber ilmiah serta laporan pemerintah dan dokumen kebijakan. Data dianalisis secara konseptual untuk mengidentifikasi tema-tema utama serta dimensi-dimensi tata kelola kolaboratif yang berfokus pada peningkatan layanan publik.	Pentingnya peran kewirausahaan sosial dalam jaringan kolaboratif ini tidak dapat diabaikan. Setiap pemerintah menganggap para pemangku kepentingan ini sebagai elemen kunci dalam kemampuan mereka untuk berinovasi dan meningkatkan layanan publik. Selain itu, sejarah negara kesejahteraan juga memengaruhi pola organisasi dan tahapan perkembangan tata kelola kolaboratif di masing-masing negara.

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
			inovasi publik melalui inovasi sosial.		
19.	Russell et al., (2021) DOI: https://doi.org/10.1016/j.apgeog.2021.102516	Towards a collaborative governance regime for disaster risk reduction: Exploring scalar narratives of institutional change in Nepal (Applied Geography)	Untuk mengeksplorasi tata kelola kolaboratif dalam konteks perubahan kebijakan publik dan struktur kelembagaan yang mengatur penanggulangan bencana di Nepal. Penelitian ini ingin memahami bagaimana narasi skalar yang disponsori oleh negara membentuk pendekatan CG terhadap strategi nasional untuk pengurangan risiko bencana.	Pendekatan kualitatif dengan data primer diperoleh dari 17 wawancara semi-terstruktur. Analisis difokuskan pada narasi skalar yang berkaitan dengan kapasitas dan kecenderungan aktor dalam pengurangan risiko bencana. Penelitian ini juga mengeksplorasi peran dan tanggung jawab kelembagaan, baik formal maupun informal, dalam konteks DRR.	Hasil penelitian menunjukkan bahwa meskipun Nepal telah bertransisi menuju Collaborative Governance Regime (CGR) untuk pengurangan risiko bencana (DRR) pasca gempa bumi 2015, terdapat potensi masalah yang signifikan. Pemerintah Nepal telah mengembangkan narasi yang menekankan pendekatan <i>top-down</i> dalam pengurangan risiko bencana, yang justru dapat mengancam keberhasilan dan keberlanjutan upaya DRR di negara ini. Oleh karena itu, sangat penting untuk memastikan partisipasi lokal yang bermakna dalam tata kelola DRR agar dapat mencapai hasil yang efektif dan berkelanjutan.
20.	Zuhri et al., (2024)	The Role of Actors in	Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi	Pendekatan kualitatif dan metode studi	Kolaborasi di antara pemangku kepentingan dalam

No.	Peneliti	Judul dan Nama Jurnal	Tujuan	Metode Penelitian	Hasil Penelitian
	DOI: https://doi.org/10.24857/rgsa.v18n4-069	Accelerating Stunting Reduction in Indonesia: A Penta Helix Perspective (RGSA-Revista De Gestao Social E Ambiental)	sejauh mana peran aktor-aktor yang terlibat dalam percepatan penurunan angka stunting di Indonesia	kasus, data dan informasi diperoleh melalui observasi dan studi literatur. Penelitian ini juga mengadopsi perspektif penta helix untuk mengidentifikasi keterlibatan para pemangku kepentingan dalam proses kebijakan, di mana setiap pemangku kepentingan memiliki peran sesuai dengan posisi mereka sebagai regulator, konseptor, enabler, akselerator, atau ekspander.	upaya percepatan penurunan stunting di Kabupaten Bekasi berjalan dengan efektif. Angka prevalensi stunting cenderung menurun dari tahun ke tahun, yang dapat dicapai karena keterlibatan para pemangku kepentingan yang memiliki peran strategis yang saling melengkapi, mendukung, dan menyempurnakan satu sama lain. Pola kerja sama antaraktor, terutama antara pemerintah, akademisi, dan sektor bisnis, telah secara konkret berkontribusi dalam meringankan dan mengendalikan masalah stunting di beberapa wilayah.

BAB II

METODE PENELITIAN

2.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif untuk menganalisis implementasi tata kelola kolaborasi yang melibatkan aktor penta helix dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar. Penelitian kualitatif mengeksplorasi dan memahami makna yang diberikan oleh individu atau kelompok terhadap suatu masalah sosial atau manusia yang bertujuan untuk mencapai pemahaman yang mendalam terhadap suatu fenomena (Creswell, John W. & Poth, 2018).

Penelitian kualitatif sangat bermanfaat untuk mengeksplorasi topik yang melibatkan pengalaman dan persepsi mendalam sehingga ideal untuk isu-isu yang penting namun belum mendapatkan perhatian yang cukup, serta untuk topik yang perlu ditinjau dari perspektif baru. Dengan demikian, penelitian kualitatif tidak hanya memberikan wawasan yang lebih dalam, tetapi juga membuka peluang untuk memahami fenomena yang mungkin terabaikan dalam penelitian sebelumnya (Im et al., 2023). Pendekatan kualitatif dipilih karena memungkinkan peneliti untuk memahami fenomena sosial yang kompleks, seperti tata kelola kolaborasi dalam penanganan kosmetik ilegal, dari perspektif berbagai pemangku kepentingan. Pendekatan kualitatif sangat tepat untuk penelitian ini karena mampu memberikan wawasan mendalam tentang proses pembuatan kebijakan pemerintah. Pendekatan ini memungkinkan untuk memahami dinamika dan interaksi kompleks di antara para pemangku kepentingan yang terlibat dalam tata kelola kolaborasi. Pemahaman ini sangat penting untuk mengetahui bagaimana kebijakan dipersepsikan dan dialami oleh berbagai pemangku kepentingan (Kopec, 2023).

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif jenis studi kasus, yang merupakan salah satu jenis penelitian di mana peneliti melakukan eksplorasi secara mendalam terhadap program, kejadian, proses, aktivitas, dan peneliti melakukan pengumpulan data secara mendetail dengan menggunakan berbagai prosedur pengumpulan data dan dalam waktu yang berkesinambungan (Creswell, John W. & Poth, 2018). Studi kasus, seperti yang dijelaskan oleh Yin (2018), memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi fenomena dalam konteks kehidupan nyata, serta memahami interaksi dan hubungan di antara berbagai aktor yang terlibat. Dalam konteks penelitian ini, pendekatan studi kasus akan sangat relevan karena memungkinkan eksplorasi mendalam terhadap dinamika kompleks antaraktor dan proses kolaborasi yang terjadi dalam fenomena spesifik tersebut.

2.2 Lokasi dan Waktu Penelitian

Waktu penelitian dimulai dari pelaksanaan observasi secara langsung terhadap pelaksanaan kolaborasi pada bulan April 2024 hingga April 2025, dan pelaksanaan wawancara dimulai pada bulan November 2024 hingga Maret 2025.

Lokasi penelitian merupakan objek penelitian dimana penelitian akan dilakukan. Penentuan lokasi penelitian dilakukan untuk memudahkan dan memperjelas lokasi yang menjadi sasaran penelitian. Penelitian ini dilaksanakan di Kota Makassar, Provinsi Sulawesi Selatan. Alasan pemilihan lokasi penelitian adalah sebagai berikut:

1. Berdasarkan data pemetaan rawan kasus yang dilakukan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan tahun 2022 menunjukkan bahwa Provinsi Sulawesi Selatan menjadi sumber peredaran kosmetik ilegal terbesar di Indonesia.
2. Berdasarkan data dari Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Makassar, Kota Makassar menjadi lokus utama pelaksanaan operasi penindakan sebagai upaya penegakan hukum terhadap peredaran kosmetik ilegal pada rentang tahun 2021 hingga 2023.
3. Kota Makassar merupakan pusat ekonomi di Kawasan Timur Indonesia (KTI) dan menjadi simpul distribusi barang dan jasa, termasuk produk kosmetik, ke seluruh wilayah Sulawesi, Maluku, dan Papua.

2.3 Fokus Penelitian

Fokus penelitian dengan judul “Implementasi tata kelola kolaborasi aktor penta helix dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar” bertujuan untuk menganalisis dinamika kolaborasi yaitu penggerakan prinsip bersama (*principle engagement*), motivasi bersama (*shared motivation*) dan kapasitas untuk tindakan bersama (*capacity for joint actions*). Penelitian berfokus ke tindakan kolaborasi antara aktor penta helix dan dampak kolaborasi dari aktor penta helix. Untuk mencapai tujuan penelitian ini, maka yang menjadi fokus penelitian adalah bagaimana dinamika kolaborasi, tindakan kolaborasi dan dampak kolaborasi dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Makassar. Dalam menggambarkan pelaksanaan proses kolaborasi tersebut diarahkan pada upaya menggali informasi terkait dasar atau alasan dilakukannya proses kolaborasi dalam upaya penanganan kosmetik ilegal di Kota Makassar secara berkelanjutan, dasar hukum, distribusi kewenangan baik dari segi ruang lingkup, aktor yang terlibat maupun wilayah yang dikolaborasikan, serta dukungan sumber daya.

Model kolaborasi yang dimaksud dalam penelitian ini adalah kolaborasi yang dipraktekkan oleh pihak yang berkolaborasi dengan mengacu pada relevansi model konseptual kolaborasi yang diberikan oleh Kirk Emerson dan Tina Nabatchi.

2.4 Informan Penelitian

Informan adalah individu yang memberikan informasi berharga dan wawasan relevan untuk studi penelitian (Pahwa et al., 2023). Informan dalam penelitian ini terdiri dari lima kategori pemangku kepentingan (model penta helix), yaitu instansi pemerintah, komunitas masyarakat, sektor swasta (*private sector*), media dan akademisi / universitas yang ditentukan berdasarkan karakteristik informan. Fusch & Ness (2015) menyatakan bahwa pemilihan informan berdasarkan karakteristik yang relevan dapat meningkatkan validitas dan keandalan data yang diperoleh, karena informan yang

dipilih memiliki pengetahuan dan pengalaman yang relevan. Jumlah informan dalam penelitian kualitatif tidak diatur, dan umumnya bervariasi berdasarkan data/informasi yang akan dikumpulkan (Subedi, 2021). Dengan melibatkan berbagai perspektif, diharapkan penelitian ini dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai tata kelola kolaborasi dalam penanganan kosmetik ilegal. Pemilihan karakteristik informan dalam penelitian ini berdasarkan pertimbangan tertentu oleh peneliti dengan menetapkan kriteria inklusi dan eksklusi. Kriteria ini bertujuan untuk memastikan bahwa informan yang terlibat memiliki pengetahuan, pengalaman, dan relevansi yang cukup dalam konteks tata kelola kolaborasi aktor penta helix dalam penanganan kosmetik ilegal pada BBPOM di Kota Makassar. Informan ini terdiri dari unsur penta helix yang memiliki peran dan tanggung jawab dalam ekosistem penanganan kosmetik ilegal. Berikut adalah kriteria inklusi dan eksklusi untuk pemilihan informan dalam penelitian ini:

Tabel 6. Kriteria pemilihan informan penelitian

Jenis aktor	Kriteria inklusi	Informan
Pemerintah	- Memiliki keterlibatan langsung dalam program atau inisiatif yang berkaitan dengan penanganan kosmetik ilegal, baik di tingkat kebijakan maupun praktik lapangan - Memiliki pengalaman atau interaksi langsung dengan institusi BPOM - Bersedia diwawancarai	- Kepala BBPOM di Makassar - Fungsi Penindakan pada BBPOM di Makassar - Fungsi Inspeksi pada BBPOM di Makassar - Fungsi Sertifikasi BBPOM di Makassar - Fungsi Infokom pada BBPOM di Makassar - Fungsi Perencanaan dan Evaluasi pada BBPOM di Makassar - Seksi Penindakan dan Penyidikan Kepabeanaan dan Cukai pada Bea Cukai Makassar - Bidang Sumber Daya Kesehatan pada Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Selatan - Bidang Perlindungan, Tata Niaga, dan Pengawasan pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Sulawesi Selatan - Dit. Reserse Kriminal Khusus Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan

Jenis aktor	Kriteria inklusi	Informan
Komunitas Masyarakat	1. Terlibat dalam upaya perlindungan kesehatan dan edukasi kepada masyarakat 2. Memiliki kerangka kerja sama dengan institusi BPOM 3. Bersedia diwawancarai	11. Jaksa pada Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan 12. Hakim pada Pengadilan Negeri Makassar
		1. Perhimpunan Dokter Spesialis Kulit dan Kelamin Indonesia (Perdoski) Cabang Makassar 2. Himpunan Apoteker Seminat Kosmetik (Hiaskos) Cabang Sulawesi Selatan 3. Kwartir Daerah Gerakan Pramuka Sulawesi Selatan
Sektor swasta (<i>private sector</i>)	1. Pernah melakukan kerja sama dengan BPOM 2. Memiliki kontribusi dalam pembinaan produsen kosmetik 3. Bersedia diwawancarai	1. Persatuan Perusahaan Kosmetik Indonesia (Perkosmi) Cabang Sulawesi Selatan 2. IKatan Wanita Pengusaha Indonesia (Iwapi) Cabang Sulawesi Selatan
Media	1. Memiliki program atau segmen khusus mengenai isu kesehatan 2. Jurnalis atau editor yang meliput isu kesehatan dan/atau regulasi / kebijakan pemerintah 3. Bersedia diwawancarai	1. Tribun Timur Makassar 2. RRI Makassar 3. Jurnalis Independen
Akademisi/ Universitas	1. Memiliki atensi terhadap perkembangan kebijakan pemerintah dalam bidang kesehatan, atau 2. Universitas yang menjalankan fungsi pengabdian kepada masyarakat dengan pemanfaatan civitas akademika, atau 3. Civitas akademika yang terlibat dalam penelitian atau proyek yang berhubungan dengan kosmetik 4. Bersedia diwawancarai	1. Fakultas Farmasi Universitas Hasanuddin 2. Fakultas Hukum Universitas Muslim Indonesia 3. Fakultas Ilmu Kesehatan Universitas Almarisah Madani

Setelah menetapkan kriteria inklusi dalam pemilihan informan untuk dilakukan wawancara mendalam, langkah selanjutnya adalah menentukan informan penelitian. Informan dipilih dengan mempertimbangkan keterwakilan, kompetensi, pengetahuan, pengalaman, dan keterlibatan langsung dalam penanganan kosmetik ilegal di Kota Makassar. Berikut adalah rincian informan yang terlibat dalam penelitian ini, yang dikelompokkan berdasarkan peran mereka dalam model penta helix:

Aktor pemerintah (government). Devian et al. (2024) menganalisis peran pemerintah sebagai regulator, pemilik peraturan, dan melakukan koordinasi dengan berbagai pemangku kepentingan. Dalam konteks penelitian ini, pemerintah sebagai penanggung jawab dalam penanganan kosmetik ilegal dan memiliki kendali utama untuk secara aktif mengarahkan dan mengembangkan kolaborasi karena memiliki sumber daya, regulasi hukum, mobilisasi, dan representasi dari masyarakat. Informan dari aktor pemerintah merupakan representasi dari lembaga dan institusi yang memiliki peran langsung dalam regulasi, pengawasan, dan penegakan hukum terkait kosmetik ilegal di Kota Makassar yang terdiri dari:

1. Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan (BBPOM) di Makassar, yang diwakili oleh:
 - a. *Kepala BBPOM di Makassar.* Memimpin dan mengarahkan kebijakan serta strategi pengawasan kosmetik di wilayah Provinsi Sulawesi Selatan, termasuk Kota Makassar.
 - b. *Ketua Tim Fungsi Penindakan.* Bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan intelijen, patroli siber, cegah tangkal, dan operasi penindakan, sebagai upaya penegakan hukum terhadap pelanggaran kosmetik ilegal.
 - c. *Ketua Tim Fungsi Inspeksi.* Mengawasi dan memastikan kepatuhan terhadap standar keamanan dan kualitas produk kosmetik.
 - d. *Ketua Tim Fungsi Sertifikasi.* Mengelola proses sertifikasi dan perizinan produk kosmetik untuk memastikan legalitas dan keamanan.
 - e. *Ketua Tim Fungsi Informasi dan Komunikasi (Infokom).* Mengelola kegiatan informasi dan komunikasi (termasuk kegiatan sosialisasi dan koordinasi) terkait pengawasan dan edukasi publik.
 - f. *Ketua Tim Fungsi Perencanaan dan Evaluasi.* Menyusun rencana kerja dan mengevaluasi efektivitas program pengawasan.
2. Kantor Pengawasan dan Pelayanan Bea dan Cukai Tipe Madya Pabean B Makassar (KPPBC TMP B Makassar). Mengawasi peredaran barang masuk dan keluar, termasuk kosmetik, untuk mencegah masuknya produk ilegal. Dalam penelitian ini diwakili oleh *Kepala Seksi Penindakan dan Penyidikan Kepabeanan dan Cukai*
3. Dinas Kesehatan Provinsi Sulawesi Selatan. Mengkoordinasikan dan melakukan pembinaan teknis dalam rangka pemberian izin sarana, pengendalian distribusi dan produksi, dan monitoring serta evaluasi penggunaan kosmetik. Dalam penelitian ini diwakili oleh *Kepala Bidang Sumber Daya Kesehatan dan Ketua Tim Kerja Kefarmasian*

4. Dinas Perindustrian dan Perdagangan Provinsi Sulawesi Selatan. Mengatur perdagangan dan industri kosmetik untuk memastikan kepatuhan terhadap regulasi. Dalam penelitian ini diwakili oleh *Kepala Bidang Perlindungan, Tata Niaga dan Pengawasan*.
5. Kepolisian Daerah Sulawesi Selatan. Melakukan fungsi pengungkapan dan penegakan hukum terhadap kasus kosmetik ilegal. Dalam penelitian ini diwakili oleh *Seksi Koordinasi dan Pengawasan Penyidik Pegawai Negeri Sipil (Sikorwas PPNS) Direktorat Reserse Kriminal Khusus (Dit Reskrimsus)*.
6. Kejaksaan Tinggi Sulawesi Selatan. Melakukan evaluasi berkas perkara dan penuntutan terhadap pelanggaran di bidang kosmetik. Dalam penelitian ini diwakili oleh *jaksa pada Bidang Asisten Tindak Pidana Umum*.
7. Pengadilan Negeri Makassar. Melakukan penyelesaian terhadap kasus hukum terkait pelanggaran kosmetik ilegal. Dalam penelitian ini diwakili oleh *hakim yang menangani perkara kosmetik ilegal di Kota Makassar*.

Aktor sektor swasta (*private sector*). Sektor swasta merupakan representasi dari pelaku bisnis yang memiliki kepentingan langsung terhadap produk kosmetik yang beredar di masyarakat. Sektor swasta tidak hanya berperan sebagai pihak yang diawasi (*regulated entity*), tetapi juga sebagai mitra strategis dalam upaya kolaboratif penanganan kosmetik ilegal. Keseimbangan antara kepentingan bisnis dan kepentingan publik menjadi kunci efektivitas peran sektor swasta dalam kolaborasi model penta helix. Informan dari sektor swasta merupakan pihak yang terlibat langsung dalam industri di bidang kosmetik dan memiliki kepentingan dalam upaya penanganan kosmetik ilegal, terdiri dari:

1. Persatuan Perusahaan Kosmetik Indonesia (PERKOSMI). Bertindak sebagai suara dari industri kosmetik untuk memastikan ranah regulasi yang terus mendukung pertumbuhan produk kosmetik yang aman dan inovatif. Dalam penelitian ini, PERKOSMI diwakili oleh *Ketua Pengurus Daerah Persatuan Perusahaan Kosmetik Indonesia (PERKOSMI) Provinsi Sulawesi Selatan*.
2. Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI). Organisasi yang merupakan wadah bagi perempuan pengusaha dalam hal pemberdayaan ekonomi serta menjadi bagian penggerak roda perekonomian Indonesia. Dalam penelitian ini, IWAPI mewakili pengusaha wanita yang bergerak di bidang kosmetik, berfokus pada inovasi dan pemasaran produk. Informan dalam penelitian ini yang merepresentasikan IWAPI adalah *Ketua Umum Dewan Pimpinan Daerah Ikatan Wanita Pengusaha Indonesia (IWAPI) Provinsi Sulawesi Selatan*.

Komunitas masyarakat. Dalam model penta helix, peran komunitas sangat penting dalam penanganan kosmetik ilegal. Keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan sebagai salah satu indikator bahwa demokrasi berjalan dengan baik. Komunitas menjadi penghubung vital antara masyarakat umum dengan institusi formal seperti pemerintah dan akademisi, sekaligus mendorong akuntabilitas bagi sektor bisnis dalam praktik produksi dan pemasaran kosmetik yang aman. Dalam penelitian ini, informan dari aktor komunitas masyarakat adalah perhimpunan /

komunitas yang telah memiliki kerangka kerja sama formal dengan BPOM sebagai upaya penanganan kosmetik ilegal yaitu:

1. *Ketua Perhimpunan Dokter Spesialis Kulit dan Kelamin Indonesia (PERDOSKI) Cabang Makassar periode 2021-2024.* Memberikan pandangan medis dan edukasi terkait dampak penggunaan kosmetik.
2. *Ketua Himpunan Apoteker Seminat Kosmetik (HIASKOS) Pengurus Daerah Ikatan Apoteker Indonesia Sulawesi Selatan.* Mewakili Profesi Apoteker yang fokus pada keamanan dan efektivitas produk kosmetik.
3. *Satuan Karya Pramuka Kwartir Daerah Gerakan Pramuka Sulawesi Selatan.* Organisasi pendukung gerakan pramuka yang melaksanakan tugas pembinaan peserta didik dalam rangka pemberdayaan untuk peningkatan keamanan obat dan makanan, termasuk kosmetik. Dalam penelitian ini diwakili oleh *Sekretaris Majelis Pembimbing Satuan Karya Pramuka Rintisan Pengawas Obat dan Makanan (SAKA POM) Kwartir Daerah Gerakan Pramuka Sulawesi Selatan.*

Aktor media. Aktor yang memiliki pengaruh besar dalam hal penyebaran informasi adalah media. Masyarakat akan lebih mudah dan cepat mendapatkan informasi dengan adanya media. Dalam penelitian ini, informan dari aktor media berperan dalam sosialisasi, edukasi publik dan penyebaran informasi mengenai kosmetik ilegal, terdiri dari:

1. Tribun Timur yang diwakili oleh Manajer Video dan Pemberitaan
2. RRI Makassar yang diwakili oleh Ketua Tim Bidang Pemberitaan
3. Jurnalis independen (Pegiat *citizen* jurnalis Tribun Timur dan Harian Fajar)

Aktor akademisi / universitas. Akademisi / universitas dalam penelitian ini adalah perguruan tinggi. Perguruan tinggi memiliki peran sentral yaitu mencakup pelaksanaan pendidikan, penelitian, serta pengabdian kepada masyarakat (Effendi et al., 2016). Informan dari unsur akademisi / universitas dalam penelitian ini memiliki kompetensi keilmuan di bidang yang berkaitan dengan regulasi, pengembangan riset di bidang kosmetik, dan civitas akademika yang secara langsung menjalin kolaborasi dengan BBPOM di Makassar untuk upaya penanganan kosmetik ilegal. Informan dari unsur akademisi / universitas dalam penelitian ini, yaitu:

1. Universitas Hasanuddin (Fakultas Farmasi)
2. Universitas Muslim Indonesia (Fakultas Hukum)
3. Universitas Almarisah Madani (Pelaksana riset produk kosmetik)

2.5 Sumber Data

Data dalam penelitian ini dikumpulkan dari dua sumber, yaitu:

Sumber primer. Sumber data yang langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2022). Bungin (2001) dalam Ratnaningtyas et al., (2023) mendeskripsikan sumber data primer sebagai data yang diambil dari sumber pertama yang ada di lapangan. Dalam penelitian ini, data diperoleh langsung dari informan sebagai pihak yang merasakan, melihat, mendengar dan bahkan mengalami peristiwa kolaborasi/kerja sama dalam melaksanakan kebijakan penanganan kosmetik ilegal dengan BBPOM di Makassar sebagai *leading sector*

pengawasan kosmetik. Pada bagian ini, sumber data primer diperoleh dengan melakukan wawancara mendalam dan observasi.

Sumber sekunder. Sumber data yang tidak langsung memberikan data kepada pengumpul data (Sugiyono, 2022). Data sekunder merupakan data-data yang bersifat pendukung dari data primer yang dapat berupa dokumen kebijakan, peraturan, data-data statistik dan berbagai data kuantitatif lainnya. Dokumentasi yaitu teknik pengumpulan data dimana peneliti menelaah sejumlah dokumen, digunakan untuk mencari pembenaran dari data yang diperoleh melalui wawancara, sehingga studi dokumentasi menjadi pengontrol kebenaran informasi yang didapat dan berbagai teknik pengumpulan data. Teknik dokumentasi di mulai dari pengumpulan data dengan cara meneliti dokumen-dokumen, catatan-catatan dan laporan sebelumnya yang terkait dengan penelitian ini dari sumber-sumber yang dapat dipertanggungjawabkan (Sugiyono, 2021). Dalam studi yang dilakukan oleh Namira et al., (2020) dijelaskan bahwa data sekunder merupakan data yang diperoleh dari sumber lain, bukan langsung dari subjek yang diteliti oleh peneliti.

2.6 Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah langkah krusial dalam setiap penelitian, karena tujuan utama dari penelitian itu sendiri adalah untuk mendapatkan data yang akurat dan relevan. Tanpa pemahaman yang baik tentang teknik pengumpulan data, peneliti berisiko tidak mendapatkan informasi yang memenuhi standar yang telah ditetapkan (Sugiyono, 2022). Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumen. Seperti yang diungkapkan dalam Denzin & Lincoln (2018) bahwa studi deskriptif mengadopsi pendekatan multidimensi yang menggabungkan analisis dokumen, observasi partisipatif, dan wawancara mendalam untuk mengungkap kompleksitas pengalaman subjek dalam konteks spesifik.

Teknik wawancara. Rubin & Rubin (2012) mendeskripsikan wawancara sebagai sebuah percakapan dimana peneliti memandu mitra bicara dalam diskusi yang mendalam. Dalam proses ini, peneliti berusaha menggali kedalaman dan detail mengenai topik penelitian dengan menindaklanjuti jawaban yang diberikan oleh informan sehingga memungkinkan peneliti untuk mendapatkan wawasan yang lebih kaya dan nuansa yang lebih dalam tentang pengalaman dan perspektif informan. Wawancara dalam penelitian ini menggunakan wawancara semi-terstruktur, dimana jenis wawancara ini termasuk dalam kategori *in-depth interview* (Sugiyono, 2022). Peneliti menyiapkan panduan wawancara yang berisi daftar topik atau pertanyaan terbuka (Creswell & Creswell, 2018). Namun, peneliti juga memberikan keleluasaan kepada informan untuk mengembangkan jawaban dan menambahkan informasi yang relevan. Dengan tidak terkait sepenuhnya pada panduan wawancara, dinamika percakapan dapat direspon dengan menggali sudut pandang informan yang dianggap krusial, mengajukan pertanyaan lanjutan, dan mengarahkan fokus pembicaraan pada isu-isu yang relevan dengan tujuan penelitian. Pendekatan ini menggeser peran peneliti/pewawancara dari sekedar “pelaksana protokol” menjadi

mitra aktif dalam proses konstruksi makna, dimana informan tidak hanya sebagai sumber data, tetapi juga sebagai katalisator refleksi kritis (Denzin & Lincoln, 2018). Hal ini dilakukan untuk menemukan permasalahan secara lebih terbuka sehingga peneliti dapat menindaklanjuti jawaban yang diberikan oleh informan untuk menghasilkan informasi yang lebih kaya dan kontekstual. Pendekatan ini sejalan dengan pandangan Creswell, John W. & Poth (2018) yang menyatakan bahwa wawancara mendalam adalah alat yang efektif untuk memahami makna di balik pengalaman individu.

Wawancara mendalam dilakukan kepada informan yang terpilih dari setiap aktor penta helix untuk mendapatkan informasi mengenai pelaksanaan kolaborasi yang dilakukan dalam penanganan kosmetik ilegal berdasarkan kerangka konseptual *collaborative governance regime* (CGR) oleh Emerson & Nabatchi (2015). Pelaksanaan wawancara dalam penelitian ini dilakukan terhadap 26 (dua puluh enam) informan yang mewakili aktor penta helix dalam penanganan kosmetik ilegal di Kota Makassar pada rentang waktu bulan November 2024 hingga Maret 2025. Wawancara dilakukan secara *face to face* dengan setiap informan pada waktu dan tempat yang telah disepakati bersama. Proses wawancara direkam menggunakan alat perekam audio, dan hasilnya ditranskrip secara verbatim untuk memastikan akurasi dan detail informasi yang diperoleh. Transkrip verbatim dijelaskan sebagai rekaman tertulis yang mentranskripsi dialog secara harfiah dengan mempertahankan seluruh elemen linguistik (Rutakumwa et al., 2020).

Observasi. Dalam penelitian ini, juga dilakukan teknik pengumpulan data dengan observasi. Observasi atau pengamatan merupakan salah satu teknik pengumpulan data menggunakan proses yang kompleks, berkenaan dengan perilaku manusia, proses kerja dan biologis serta psikologi, maupun gejala – gejala alam (Sugiyono, 2022). Dengan melakukan observasi, dapat memberikan wawasan yang tidak diungkapkan dalam wawancara, sehingga memperkaya pemahaman peneliti tentang fenomena yang sedang diteliti (Raco, 2010). Observasi dalam penelitian ini dilakukan terhadap pelaksanaan kolaborasi atau interaksi kerja sama yang dilaksanakan oleh BBPOM di Makassar dalam penanganan kosmetik ilegal dimana peneliti datang melakukan pengamatan kegiatan yang dilaksanakan. Jenis observasi yang dilakukan dalam penelitian ini adalah observasi langsung jenis nonpartisipan (*nonparticipatory observation*) dimana peneliti berperan sebagai pengamat dari luar kelompok yang diteliti, mencatat dan merekam informasi yang dalam proses ini peneliti dapat mengumpulkan data tanpa terlibat secara langsung dalam aktivitas atau interaksi dengan individu yang menjadi subjek penelitian (Creswell, John W. & Poth, 2018). Observasi yang dilakukan kemudian diindera melalui foto, rekaman atau digambarkan secara naratif. Teknik observasi dilakukan dalam penelitian ini terhadap enam kegiatan kerja sama / koordinasi / kolaborasi yang dilakukan oleh BBPOM di Makassar dengan aktor lain yang terlibat pada bulan April 2024, Oktober 2024, November 2024, Desember 2024, Januari 2025, dan April 2025.

Studi dokumen. Studi dokumen adalah salah satu teknik pengumpulan data dalam penelitian kualitatif yang melibatkan analisis terhadap dokumen dan bahan tertulis lainnya yang relevan dengan topik yang sedang diteliti (Creswell, John W. & Poth, 2018). Pendekatan ini melengkapi data yang diperoleh melalui teknik pengumpulan data lainnya, sehingga memberikan gambaran yang lebih komprehensif dan mendalam (Subakti et al., 2020). Dalam penelitian ini, studi dokumen dilaksanakan dengan cara mengumpulkan, menelaah, dan menganalisis berbagai dokumen yang terkait dengan implementasi tata kelola kolaborasi aktor penta helix dalam penanganan kosmetik ilegal di Kota Makassar. Bogdan dan Biklen (2006) dalam Creswell, John W. & Poth (2018) mengkategorisasikan dokumen ke dalam tiga jenis yaitu dokumen pribadi (*website* pribadi seseorang, email, *blog*), dokumen resmi (*website* organisasi/institusi, laporan/kajian, buku/pedoman), dan dokumen populer (dokumen yang dapat diakses umum seperti foto, majalah, atau dokumen lain di internet). Dalam penelitian ini, dokumen yang dikaji meliputi jenis dokumen resmi dan dokumen populer. Dokumen resmi yang dikaji termasuk informasi/dokumen yang diperoleh dari *website* resmi institusi pemerintah atau organisasi terkait dalam penelitian ini, laporan pelaksanaan penanganan kosmetik ilegal, dokumen kerja sama BPOM dengan aktor lain, peraturan atau regulasi terkait serta dokumen yang berkaitan dengan upaya yang dilakukan oleh BBPOM di Makassar dan aktor pemangku kepentingan lain dalam penanganan kosmetik ilegal. Jenis dokumen populer yang dikaji termasuk konten media sosial yang terkait dengan topik penelitian yang bertujuan untuk memperkaya wawasan dalam penelitian ini. Studi dokumen ini bertujuan untuk memperoleh data sekunder yang kredibel guna memperkuat temuan penelitian serta memberikan gambaran komprehensif mengenai landasan formal kolaborasi yang telah terjalin.

2.7 Instrumen Penelitian

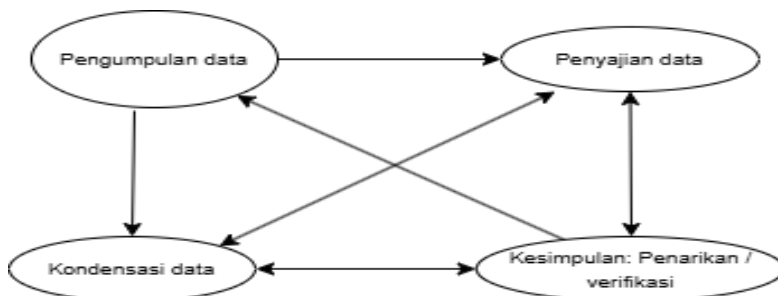
Dalam penelitian ini, yang menjadi instrumen adalah peneliti sendiri. Peneliti berfungsi menetapkan fokus penelitian, memilih informan sebagai sumber informasi, melakukan pengumpulan data, menilai kualitas data, menafsirkan data dan membuat kesimpulan atas temuannya (Sugiyono, 2022). Lebih lanjut, peneliti mencatat dan melakukan wawancara mendalam kepada informan berkaitan dengan proses kolaborasi yang berlangsung terkait penanganan kosmetik ilegal. Sebagai instrumen penelitian, peneliti tidak hanya melakukan wawancara tetapi juga berintegrasi dengan objek yang diteliti dengan mengamati situasi dan kondisi serta peristiwa-peristiwa di lapangan, sehingga data yang diperoleh menjadi obyektif dan valid. Lavee & Itzchakov (2023) mempelajari bahwa wawancara yang efektif dapat menghasilkan data berkualitas tinggi yang mendukung argumen penelitian, dengan kata lain, wawancara yang baik mampu menghasilkan data yang kaya dan mendalam. Pengumpulan data dan informasi pada penelitian ini menggunakan pedoman wawancara, sebagai pedoman untuk memandu pada saat proses wawancara.

Creswell, John W. & Poth (2018) menjelaskan bahwa sebagai instrumen kunci dalam penelitian kualitatif, peneliti yang baik ditandai oleh serangkaian kapasitas

metodologis dan interpersonal yang saling melengkapi. Pertama, pemahaman mendalam terhadap fenomena dan konteks penelitian menjadi prasyarat untuk menafsirkan data secara kontekstual. Kedua, pendekatan multidisiplin memungkinkan peneliti melakukan triangulasi perspektif, sehingga menghindari bias akibat fokus yang terlalu sempit pada satu disiplin ilmu. Di tingkat praktis, peneliti perlu menguasai keterampilan investigasi yang mencakup kemampuan menggali informasi kritis, membangun keterikatan dengan informan, serta ketelitian dalam mengobservasi detail yang tersembunyi. Aspek personal juga sangat diperlukan, kenyamanan dalam berinteraksi dengan informan, kesiapan menghadapi dinamika lapangan yang tidak terduga, dan sikap *non-judgmental* menjadi fondasi etis untuk menjaga kepercayaan. Dalam melakukan penelitian kualitatif, peneliti perlu memiliki kemampuan untuk menyeimbangkan keterlibatan empatik dengan objektivitas kritis. Empati memungkinkan peneliti menggali pengalaman subjek secara autentik, sementara kesadaran reflektif mencegah subjektivitas berlebihan.

2.8 Teknik Analisis Data

Analisis data dalam penelitian kualitatif adalah proses dinamis yang menggabungkan sistematisa dan reflektivitas untuk mengorganisasi, menginterpretasi, serta membangun makna dari data yang dihasilkan melalui observasi, wawancara, dan dokumentasi (Creswell, John W. & Poth, 2018). Sebagaimana ditegaskan oleh Nowell et al. (2017) dalam studinya bahwa analisis data tidak sekadar mengidentifikasi pola, tetapi juga melibatkan pengembangan tema dan interpretasi mendalam untuk memahami topik yang diteliti. Hal ini dilakukan melalui pendekatan interaktif yang memungkinkan peneliti bolak-balik antara pengumpulan data, analisis, dan interpretasi. Proses analisis data kualitatif dalam penelitian ini dilakukan dengan merujuk pada model interaktif koleksi data atau pengumpulan data dengan analisis data yang diberikan dalam (Miles et al., 2014). Proses analisis data ini dilakukan secara terus menerus sampai tuntas, sehingga data yang diperoleh sudah jenuh (Saunders et al., 2018). Siklus analisis data ini seperti terlihat pada gambar berikut ini:



Gambar 25. Komponen dalam analisis data model interaktif
(Sumber: Miles et al., 2014)

Miles et al., (2014) pada gambar di atas menguraikan tiga tahap analisis data kualitatif yang saling terkait dan bersifat siklikal atau berulang, yaitu:

Kondensasi data (*data condensation*). Pada tahap ini dilakukan proses menyaring data mentah yang telah dikumpulkan (transkrip wawancara, catatan observasi atau catatan lapangan, dokumen) melalui seleksi, pemfokusan, penyederhanaan, dan abstraksi untuk mengidentifikasi inti fenomena dalam penelitian, namun dengan penekanan bahwa data tidak berkurang melainkan dilakukan penguatan makna. Tahap ini bukan sekadar reduksi data, melainkan transformasi bertahap yang terus berlangsung hingga analisis final. Meskipun seringkali dianggap serupa, kondensasi data dan reduksi data memiliki perbedaan konseptual yang signifikan seperti yang dijelaskan oleh Miles et al. (2014).

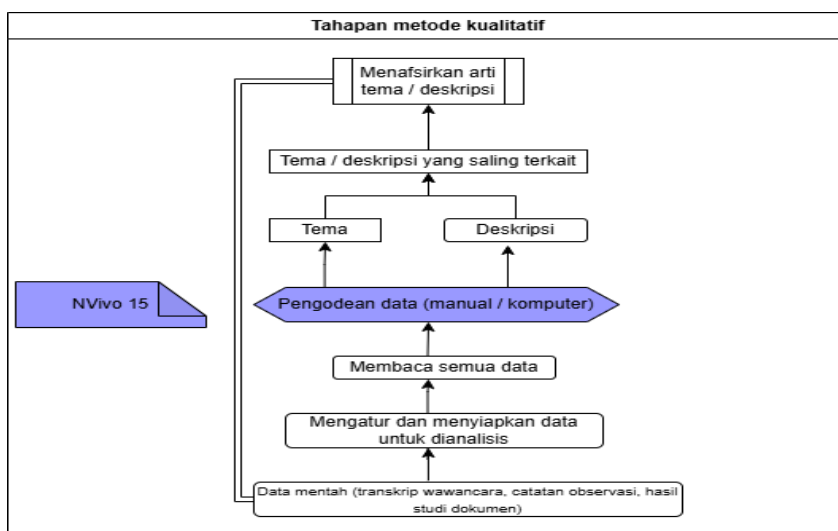
Penyajian data (*data display*). Dilakukan pengorganisasian informasi yang terpilih ke dalam matriks, bagan, atau diagram untuk memvisualisasikan pola interaksi antaraktor penta helix (pemerintah, sektor swasta, komunitas, media, akademisi). Visualisasi ini memudahkan peneliti mengamati hubungan kausal, celah koordinasi, atau konsentrasi peran yang mungkin luput dari data mentah.

Penarikan kesimpulan (*conclusion drawing/verification*). Pada tahap ini, peneliti merumuskan proporsi berdasarkan pola teridentifikasi, lalu menguji keabsahannya. Proses verifikasi ini bersifat berulang/iteratif dimana kesimpulan awal dapat direvisi seiring temuan baru atau masukan informan, memastikan analisis tetap relevan dengan konteks lapangan. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif mungkin dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal, tetapi mungkin juga tidak karena masalah dan rumusan masalah masih bersifat sementara dan akan berkembang setelah penelitian berada di lapangan.

Perangkat lunak dalam analisis data kualitatif. *Computer Assisted Qualitative Data Analysis Software (CAQDAS)* menjadi penting dalam analisis data kualitatif. Zamawe (2015) dalam studinya mendeskripsikan CAQDAS yang menjadi alat transformatif dalam penelitian kualitatif. Kemampuannya mengelola data masif mulai dari transkripsi otomatis yang mengurangi beban waktu, hingga pengorganisasian kode tematik yang meningkatkan akurasi, memposisikannya sebagai *digital scaffolding* yang mempercepat proses analisis. Namun, lebih lanjut Zamawe (2015) menjelaskan pentingnya untuk mengingat bahwa CAQDAS bukanlah “pemikir” yang menggantikan peran peneliti, melainkan mitra teknis yang memfasilitasi efisiensi. Keterbatasan CAQDAS terletak pada ketidakmampuannya menangkap nuansa subjektif atau konteks sosial yang melekat pada data kualitatif. Oleh karena itu, CAQDAS memiliki fungsi utama sebagai manajemen data sistematis, sementara konstruksi makna tetap berada di tangan peneliti.

Pengolahan data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan alat bantu perangkat lunak NVivo versi 15. NVivo digunakan untuk memudahkan pengorganisasian, pengkodean, dan interpretasi data yang diperoleh dari berbagai sumber (Jackson & Bazeley, 2019). NVivo sebagai salah satu perangkat lunak CAQDAS lebih berfungsi sebagai alat bantu untuk mengelola, mengorganisir, dan

menyajikan data, bukan sebagai alat yang melakukan interpretasi atau analisis substantif (Woolf & Silver, 2018). Dengan demikian, perangkat lunak dalam penelitian ini digunakan hanya untuk memfasilitasi dan membantu dalam proses analisis, bukan menggantikan pemikiran kritis dan interpretasi yang mendalam.



Gambar 26. Analisis data penelitian
(Sumber: modifikasi dari Creswell & Creswell, 2018)

Analisis data dalam penelitian ini dengan menggunakan NVivo versi 15 mengacu pada proses analisis data dalam Miles et al., (2014). Data yang terkumpul ditranskrip secara verbatim dan dianalisis menggunakan NVivo versi 15. Proses analisis didasarkan pada tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu kondensasi data, tampilan data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi (Miles et al., 2014).

Dalam melakukan analisis data, pendekatan yang digunakan adalah analisis tematik yang merupakan metode yang lebih fleksibel dan banyak digunakan untuk mengidentifikasi, menganalisis, dan melaporkan pola (tema) dalam data kualitatif. Secara umum, analisis tematik mencakup familiarisasi dengan data, pembuatan kode awal, pencarian tema, peninjauan tema, pendefinisian dan penamaan tema, serta penulisan laporan (Braun & Clarke, 2006). Analisis tematik berbeda dari metode analisis kualitatif lainnya dalam beberapa aspek kunci, dimana analisis tematik lebih fleksibel dan tidak terikat pada kerangka teori tertentu, sehingga dapat digunakan dengan berbagai perspektif teoretis (Ahmed et al., 2025). Analisis yang melibatkan identifikasi pola dan tema yang terkait pelaksanaan tata kelola kolaborasi dalam menangani kosmetik ilegal, dengan fokus pada dimensi utama seperti keterlibatan berprinsip, motivasi bersama, dan kapasitas untuk tindakan bersama. Untuk menganalisis data, digunakan strategi pendekatan ganda, menggabungkan penalaran induktif dan deduktif (Creswell & Creswell, 2018). Pada awalnya, pendekatan induktif digunakan untuk memeriksa data yang belum diolah, mengidentifikasi pola-pola yang muncul dan menghasilkan kode-kode awal. Setelah itu, pendekatan deduktif diterapkan, dengan menggunakan kerangka kerja tata kelola

kolaborasi untuk mengkategorikan kode-kode awal dan menyelaraskannya dengan dimensi-dimensi dari kerangka kerja *Collaborative Governance Regime* (CGR). Data yang telah dikodekan kemudian disusun ke dalam bagan dan matriks tematik untuk memfasilitasi perbandingan dan mengidentifikasi hubungan antartema. Tahap terakhir adalah menginterpretasikan data dan menarik kesimpulan tentang implementasi tata kelola kolaborasi dalam menangani kosmetik ilegal, serta mengidentifikasi peluang untuk perbaikan. Penggunaan NVivo tidak hanya memfasilitasi manajemen data yang efisien tetapi juga memberikan pendekatan sistematis untuk menganalisis data kualitatif yang kompleks, memastikan bahwa temuannya kuat dan didukung oleh data (Paulus, 2023).

Illegal Cosmetic Mapping. Data kasus kosmetik ilegal selanjutnya diolah dengan menganalisis daerah di Kota Makassar yang menjadi lokasi ditemukannya kosmetik ilegal yang akan membentuk pemetaan kerawanan kosmetik ilegal di Kota Makassar.

2.9 Keabsahan Data

Dalam penelitian kualitatif, keabsahan data menjadi hal yang sangat krusial untuk memastikan bahwa hasil penelitian mencerminkan realitas yang sebenarnya dan dapat dipercaya (Carter et al., 2014). Keabsahan adalah derajat kepatuhan antara data yang dilaporkan oleh peneliti dengan data yang terjadi pada objek penelitian. Penelitian kualitatif dapat dinyatakan valid apabila tidak ada perbedaan antara yang dilaporkan peneliti dengan kejadian apa yang terjadi pada obyek yang diteliti. Miles et al. (2014) mengemukakan beberapa strategi untuk menguji keabsahan data dalam penelitian kualitatif. Uji keabsahan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah triangulasi yang bertujuan untuk meningkatkan kekuatan teoritis, metodologis maupun interpretatif dari penelitian kualitatif itu sendiri (Sugiyono, 2021). Triangulasi merupakan strategi yang efektif dalam penelitian kualitatif untuk meningkatkan kredibilitas dan keandalan data (Denzin & Lincoln, 2018). Dengan melakukan triangulasi, peneliti dapat memastikan bahwa hasil penelitian ini mencerminkan realitas yang sebenarnya dan dapat dipercaya. Dalam penelitian ini dilakukan triangulasi sumber dan triangulasi teknik.

Triangulasi sumber. Pendekatan yang membandingkan atau mengecek ulang tingkat kepercayaan informasi yang diperoleh melalui sumber yang tersedia. Dalam penelitian ini, triangulasi dilakukan dengan melibatkan penggunaan beragam sumber data yaitu wawancara dari berbagai aktor penta helix. Data dan informasi dikumpulkan dari 12 informan aktor pemerintah, dua informan dari sektor swasta, tiga informan dari komunitas masyarakat, tiga informan dari media, dan tiga informan dari akademisi. Hal ini membantu dalam memahami perspektif yang berbeda dan mengurangi bias yang mungkin muncul dari satu sumber saja. Dengan melibatkan beragam perspektif, peneliti dapat membandingkan dan mengonfirmasi informasi yang diperoleh dari masing-masing sumber (Denzin & Lincoln, 2018). Misalnya, wawancara dengan pejabat pemerintah dapat memberikan pandangan tentang kebijakan yang diterapkan, sementara wawancara dengan sektor swasta dapat mengungkap tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan tersebut.

Proses ini tidak hanya memperkaya data yang dikumpulkan, tetapi juga membantu dalam mengidentifikasi kesamaan dan perbedaan yang ada di antara berbagai aktor.

Triangulasi teknik. Pengecekan data kepada sumber yang sama, namun dengan teknik yang berbeda. Pada penelitian ini digunakan teknik pengumpulan data yang berbeda yaitu wawancara mendalam, observasi, dan dokumen. Triangulasi teknik dilakukan dengan cara melakukan pengecekan informasi data awal yang diperoleh melalui wawancara mendalam kepada informan melalui observasi langsung atau mengacu pada dokumen terkait (Sugiyono, 2022). Wawancara mendalam memberikan wawasan tentang pengalaman dan pandangan individu, sementara observasi memungkinkan peneliti untuk melihat secara langsung interaksi dan dinamika yang terjadi di lapangan. Selain itu, studi dokumen, seperti laporan resmi dan publikasi terkait, memberikan konteks tambahan yang penting untuk memahami fenomena yang diteliti. Dengan mengintegrasikan berbagai teknik pengumpulan data, peneliti dapat memvalidasi temuan untuk memastikan konsistensi dan meningkatkan keandalan data (Denzin & Lincoln, 2018).

2.10 Penyajian Data

Penyajian data dalam penelitian ini dilakukan dengan pendekatan deskriptif dan naratif untuk memberikan gambaran yang mendalam mengenai implementasi tata kelola kolaborasi aktor penta helix dalam penanganan kosmetik ilegal pada Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan di Kota Makassar. Denzin & Lincoln (2018) menekankan bahwa baik penyajian data deskriptif maupun naratif memiliki peran penting dalam penelitian kualitatif. Penyajian deskriptif memberikan informasi yang jelas dan terstruktur, sementara penyajian naratif memberikan penggambaran pengalaman, konteks, dan makna yang terkandung dalam data sehingga memungkinkan peneliti untuk mengeksplorasi tema, pola, dan hubungan yang lebih luas. Keduanya digunakan untuk memberikan gambaran yang lebih komprehensif tentang fenomena yang diteliti.

2.11 Etika Penelitian

Dalam penelitian ini, peneliti berkomitmen untuk memperhatikan prinsip-prinsip etika penelitian guna meminimalkan risiko yang dapat merugikan informan. Dengan demikian, diharapkan informan akan merasa nyaman dan bersedia untuk berpartisipasi dalam penelitian ini. Proposal penelitian ini telah diajukan kepada Komisi Etik Fakultas Kesehatan Masyarakat Universitas Hasanuddin dan telah mendapatkan rekomendasi persetujuan etik dengan nomor: 2950/UN4.14.1/TP.01.02/2024.