



PERLINDUNGAN HAK ATAS PANGAN WARGA NEGARA DARI PEMASARAN PANGAN AGRESIF MELALUI LABEL DAN IKLAN PANGAN

INFOBRIEF

Gusti Nur Asla Shabia



Sumber: Unsplash.com

POIN-POIN PENTING

- 1 Dari beberapa regulasi yang penting untuk menjamin realisasi hak atas pangan dan gizi, pengaturan iklan dan label pangan merupakan komponen penting untuk mengatur pelaku usaha dalam industri pangan dan melindungi konsumen pangan dari masifnya promosi dan pemasaran industri pangan yang dapat mendorong perilaku konsumsi yang tak sehat.
- 2 Klaim hak serta gugatan seseorang atau sekelompok orang terhadap pihak-pihak yang merugikannya bisa dimanfaatkan melalui beberapa peraturan, mulai dari undang-undang yang mengatur pangan secara umum, perlindungan konsumen, dan kesehatan, hingga peraturan soal pedoman teknis dari BPOM sebagai penanggungjawab pengawasan terhadap iklan pangan olahan.
- 3 Meskipun telah menyediakan peraturan-peraturan untuk mengajukan gugatan dan mengklaim hak, hanya ada satu peraturan yang mengatur restitusi pelanggaran hak atas pangan berupa ganti rugi ke konsumen dan belum ada peraturan yang secara rinci mengatur tentang pemasaran digital (digital marketing) terutama terhadap konsumen khusus yang harus dilindungi (anak-anak dan ibu hamil/menyusui). Ini menunjukkan bahwa perlindungan negara terhadap hak atas pangan warga dari sisi pengaturan iklan dan label pangan belum memadai.

PENGANTAR

Sebagai negara peratifikasi Kovenan EKOSOB, di mana hak atas pangan termuat dalam salah satu pasalnya, Indonesia memiliki kewajiban untuk menjamin suatu pangan bukan hanya aman untuk dikonsumsi, tetapi juga mendukung kualitas dan keberlangsungan hidup seseorang atau sekelompok dalam jangka waktu yang lama. Apalagi, Indonesia punya visi yang besar dalam peraturan perundang-undangannya untuk menciptakan pangan yang layak untuk seluruh masyarakat.

Indonesia berikrar untuk “... menyediakan dan memenuhi pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang untuk dikonsumsi seluruh masyarakat” dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan (UU Pangan). Dalam mewujudkan ini, negara beritikad untuk mengatur mulai dari perencanaan pangan; ketersediaan pangan; keterjangkauan pangan; konsumsi pangan dan gizi; keamanan pangan; label dan iklan pangan; pengawasan; sistem informasi pangan; penelitian dan pengembangan pangan; kelembagaan pangan; peran serta masyarakat; dan penyidikan (Pasal 5 UU Pangan).

Namun, masalah pangan di Indonesia tidak serta merta bebas dari polemik. Di luar problem stunting dan kekurangan gizi, terdapat masalah pangan atau kesehatan terkait pangan (*food-related health problems*) lain seperti obesitas, diabetes, dan penyakit kardiovaskular (jantung). Di Indonesia, angka obesitas orang dewasa merangkak ke angka 21,8% pada tahun 2019 atau setidaknya 1 dari 5 orang dewasa memiliki berat badan berlebih (SSGBI, 2019; dalam Kemenkes, 2019). Terdapat pula 8,5% dari total populasi yang mengidap diabetes (Kemenkes, 2019). Dari kelompok usia anak (5-12 tahun), pada tahun 2015-2019, sebanyak 18,8% mengalami kelebihan berat badan dan 10,18% mengalami obesitas.¹ Global Nutrition Report mencatat prevalensi kelebihan berat badan dan obesitas pada anak dan orang dewasa terus menanjak.²

Penyakit-penyakit ini memang disebabkan oleh banyak faktor, tetapi konsumsi makanan yang tidak sehat, biasanya didominasi oleh makanan olahan-pabrikasi (selanjutnya disebut sebagai makanan ultraproces) dengan gula, garam, dan lemak yang tinggi tanpa gizi dan mikronutrien yang kaya adalah salah satu penyebabnya.

Dari banyak komponen pangan yang layak, keamanan pangan menjadi sesuatu yang kerap diperhatikan untuk mencegah dampak buruk dari makanan yang “langsung”, seperti keracunan makanan atau bahkan kematian akibat terkontaminasinya makanan. Tetapi penyakit yang datang berangsur-angsur yang disebabkan pola makan tak sehat yang berlangsung berkepanjangan karena konsumen terbuai kelezatan dan daya pikat makanan-minuman nol gizi, yang sebenarnya dimanipulasi dengan sengaja, luput diperhatikan sebagai suatu masalah yang harus diatasi (Monteiro, et al., 2019). Titik ubah yang kerap dikampanyekan pemerintah adalah literasi pangan dan peningkatan kesadaran konsumen, tapi benarkah hanya terbatas pada hal tersebut? Padahal, penggunaan bahan-bahan makanan yang tidak bergizi untuk mengganti bahan makanan yang lebih bergizi adalah strategi suatu industri yang disengaja demi “banting harga” dan memanipulasi konsumen melalui daya pikat produk serta pemasarannya.³ Hal ini kemudian diimplementasikan dengan promosi dan iklan yang agresif.

Selain keamanan pangan, pengaturan yang baik terhadap iklan dan label pangan menjadi sesuatu yang penting untuk dilihat sebagai cara mengklaim hak atas pangan yang layak, terutama untuk anak-anak yang sering menjadi sasaran iklan, padahal mereka masih dalam tahap usia yang membutuhkan gizi yang layak untuk tumbuh-kembangnya. Infobrief ini ditulis untuk menggali sejauhmana Indonesia telah mengatur iklan dan label pangan demi menciptakan pangan yang mendukung kesehatan dan tumbuh kembang warganya.

[1] Epidemio Obesitas, Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, 2018. Diakses dari http://p2ptm.kemkes.go.id/uploads/N2VaaXixZGZwWFpEL1VlRFdQQ3ZRZz09/2018/02/FactSheet_Obesitas_Kit_Informasi_Obesitas.pdf

[2] Lihat Global Nutrition Report, diakses dari <https://globalnutritionreport.org/resources/nutrition-profiles/asia/south-eastern-asia/indonesia/>

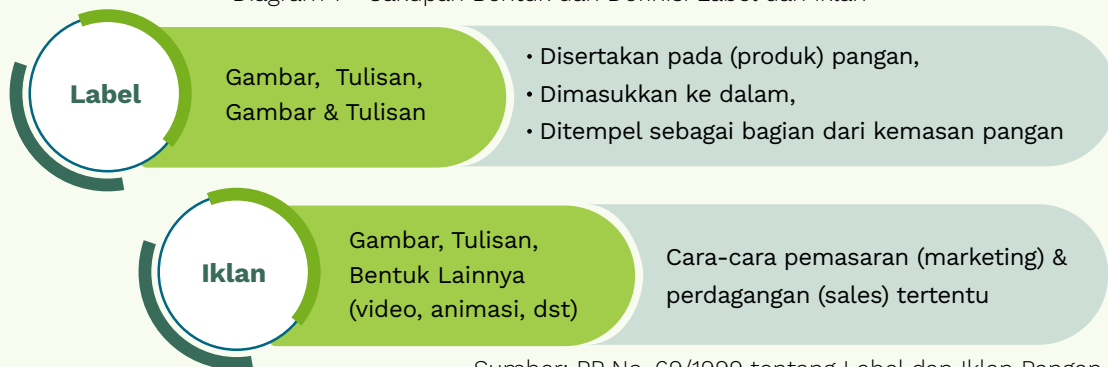
[3] Monteiro et al. (2019) menyebut ini sebagai adulteration yang secara literal bukan hanya merupakan “penipuan” tetapi “tindakan untuk membuat suatu produk lebih tidak berkualitas (dalam konteks pangan, kualitas gizi) dengan substansi-substansi tertentu termasuk perasa, pewarna, dan pengental yang dihasilkan dari bahan makanan yang murah dan tidak bergizi”

MENGATUR DAYA PIKAT INDUSTRI MELALUI LABEL DAN IKLAN PANGAN

Label dan iklan pangan disadari sebagai sesuatu yang penting untuk diatur oleh pemerintah Indonesia demi menyediakan informasi yang jelas dan akurat, sehingga masyarakat dapat mengambil keputusan yang tepat sebelum membeli dan mengonsumsi pangan.⁴

Kedua hal ini tidak boleh memuat keterangan yang menyesatkan dan harus tunduk pada persyaratan-persyaratan yang mengatur pula soal larangan serta pencantuman penjelasan terkait dampak pada kesehatan manusia.⁵ Label dan iklan pangan biasanya melekat pada produk pangan olahan—pangan hasil industri dengan berbagai bahan tambahan atau tanpa bahan tambahan—yang dapat berwujud dalam berbagai bentuk (lihat Diagram 1).

Diagram 1 - Cakupan Bentuk dan Definisi Label dan Iklan



Sumber: PP No. 69/1999 tentang Label dan Iklan Pangan

Kedua hal ini—label dan iklan pangan—penting bukan hanya dalam dimensi kesehatannya, yakni sebagai penjamin kesehatan masyarakat (dengan harapan masyarakat bisa menyadari manfaat dan bahaya di balik pangan mereka sehingga mengatur pola makannya), akan tetapi juga sebagai kewajiban negara dalam melindungi warga negara dari pihak ketiga dengan mengontrol industri pangan, terutama industri pangan ultraproces. Sebagai suatu jenis usaha, tendensi utama industri pangan olahan, terutama industri yang besar, adalah menggenjot pemasaran produk mereka dengan cara-cara yang strategis, seperti misalnya menggunakan segala kanal pemasaran maupun politik informasi (Wood et al., 2021). Di sisi lain, iklan memiliki peran yang dominan untuk menarik perhatian konsumen dan mendorong konsumen untuk membeli suatu produk. Pengaturan iklan dan pangan juga sebenarnya penting karena merupakan bagian dari kontrol untuk membendung penyelewengan ini.

Kotak 1 - Pangan Ultraproses/*Ultra-Processed Foods*

Definisi pangan ultraproces (UPFs) adalah makanan yang dihasilkan/melalui proses kombinasi dan formulasi dari berbagai ramuan, dibuat dengan serangkaian teknik dan proses industrial, dengan turut menambahkan berbagai macam preservatif buatan.

Monteiro dkk (2019) memberikan cara mudah untuk mengidentifikasi jenis makanan ini, yaitu dengan melihat kandungan yang ada di label suatu makanan kemasan: apakah terdapat bahan-bahan ini jarang ditemukan di dapur? Apakah nama-namanya sulit dipahami dan memakai bahasa saintifik, dan melibatkan berbagai bahan kimia? Jika iya, makanan tersebut kemungkinan besar adalah makanan ultraproces. Jumlahnya sangat banyak dan hampir pasti selalu ditemukan di sekeliling kita, mulai dari makanan siap saji (*fast foods*), minuman ringan (*soft drinks*), makanan awetan atau kalengan, roti, pai, dan kue kemasan, makanan “*ready-to-eat*” seperti hot dog, pizza, dan burger, termasuk bumbu-bumbu jadi.

[4] Lihat bagian Penjelasan Umum UU No. 18 Tahun 2012 tentang Pangan.

[5] Lihat misalnya Pasal 101 ayat 3 yang mewajibkan pangan olahan tertentu memuat keterangan tentang peruntukan, cara penggunaan, dan/atau keterangan lain yang perlu diketahui mengenai dampak Pangan terhadap kesehatan manusia.

Indonesia memiliki PP No. 69/1999 tentang Label dan Iklan Pangan sebagai peraturan turunan dari UU Pangan. Dalam hal label pangan, peraturan pemerintah ini mengatur soal visibilitas dan validitas informasi berupa tulisan, gambar, dan bentuk lainnya. Selain harus mengandung data yang valid dan bisa dipertanggungjawabkan, secara visual label harus terlihat jelas sehingga bisa terbaca. Ada beberapa kondisi produk yang harus dilabelkan secara khusus, seperti produk pangan fortifikasi, produk pangan halal, dan produk pangan untuk konsumen tertentu yang membutuhkan perlindungan lebih spesifik seperti bayi, anak usia di bawah lima tahun, ibu hamil dan/atau menyusui, serta orang berpenyakit tertentu (lihat Diagram 2). Poin terakhir ini juga terkait komitmen Indonesia untuk mendukung terlaksananya ASI Eksklusif dan pencegahan penyakit tidak menular dalam UU No. 36/2009 tentang Kesehatan.

Lebih lengkapnya, PP ini kemudian memiliki peraturan pelaksana pada tingkat Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) sebagai salah satu lembaga yang bertanggungjawab dalam mengawasi keamanan, mutu, gizi, iklan, dan label pangan. Hal ini diatur dalam Peraturan BPOM No 31/2018 tentang Label Pangan Olahan.⁶ Di dalam pasal 67, terdapat larangan bagi pelaku usaha untuk memanipulasi atau mencantumkan pernyataan, keterangan, tulisan, gambar, logo, klaim, dan/atau visualisasi yang tidak benar atau menyesatkan.

Diagram 2 - Aspek yang Diatur dalam Label dan Iklan Pangan



* Karena menasar kelompok khusus, harus terdapat keterangan peruntukan, penggunaan, termasuk dampak bagi kesehatan.

** Termasuk apabila difortifikasi

Meskipun pengkayaan atau penambahan vitamin, mineral atau zat gizi benar dilakukan pada saat pengolahan, pencantuman pernyataan atas pengkayaan masih dapat menyesatkan karena pola pengkomsumsiannya, dan pengkayaan tersebut tidak membawa manfaat apapun bagi konsumen kecuali manfaat komersial yang diperoleh produsen.

*** (a) nama produk, (b) daftar bahan yang digunakan, (c) berat bersih atau isi bersih, (d) nama dan alamat pihak yang memproduksi atau memasukkan pangan ke dalam wilayah Indonesia, (e) tanggal, bulan, dan tahun kedaluwarsa

Sumber: PP Label dan Iklan Pangan

[6] Banyak dari pasal-pasal ini dilanggar terutama dalam hal menyatakan suatu pangan unggul, menyehatkan, bebas dari bahan tertentu, mengandung gambar atau tulisan yang mengimpresikan bahan tersebut berasal dari alam, hingga klaim-klaim tertentu dalam produk yang disasar untuk bayi dan anak batita (1-3 tahun).

Sementara, pengaturan soal iklan banyak menyinggung dan mengatur soal batasan dan larangan tertentu, yakni yang terkait dengan representasi secara visual (misal: kelompok khusus yang tidak boleh terpapar iklan dan produk yang diiklankan seperti bayi yang masih menyusui (di bawah 1 tahun) dan anak-anak di bawah usia 5 tahun), validitas atas klaim yang dipromosikan suatu produk, dan ketersediaan informasi terkait dampak negatif dari suatu produk. Hal ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan BPOM No. 31 Tahun 2018 tentang Label Pangan Olahan dan Peraturan BPOM No. 2/2016 tentang Pedoman Teknis Iklan Pangan Olahan. PerBPOM yang kedua ini berisi larangan informasi yang lengkap dan dapat dijadikan bahan pengaduan bila dilanggar (lihat bagian Informasi Iklan). Media periklanan yang diatur di Indonesia mencakup media cetak, media elektronik termasuk internet, dan media luar ruang seperti papan reklame atau spanduk.

Terkait dengan label, informasi dalam iklan juga harus sinkron dengan Label yang disetujui, artinya tidak boleh menyimpang atau berbeda dari label. Sebagaimana di label pangan, soal anak-anak dan produk makanan bayi sangat diatur terutama dalam beberapa pasal di bawah:

PP No. 69/1999 tentang Label dan Iklan Pangan

Pasal 47

(Ayat 2): “Iklan dilarang semata-mata menampilkan anak-anak berusia dibawah 5 (lima) tahun dalam bentuk apapun, kecuali apabila pangan tersebut diperuntukkan bagi anak-anak yang berusia dibawah 5 (lima) tahun;

(Ayat 3): Iklan tentang pangan olahan tertentu yang mengandung bahan-bahan yang berkadar tinggi yang dapat membahayakan dan/atau mengganggu pertumbuhan dan atau perkembangan anak-anak dilarang dimuat dalam media apapun yang secara khusus ditujukan untuk anak-anak;

(Ayat 4): Iklan tentang pangan yang diperuntukkan bagi bayi yang berusia sampai dengan 1 (satu) tahun, dilarang dimuat dalam media massa, kecuali dalam media cetak khusus tentang kesehatan, setelah mendapat persetujuan Menteri Kesehatan, dan dalam iklan yang bersangkutan wajib memuat keterangan bahwa pangan yang bersangkutan bukan pengganti ASI.

Pasal 52

Iklan tentang pangan olahan yang mengandung bahan yang dapat mengganggu pertumbuhan dan atau kesehatan anak wajib memuat peringatan tentang dampak negatif pangan tersebut bagi pertumbuhan dan kesehatan anak.

Pengaturan ini dibahas lebih lanjut di dalam bagian “Informasi Iklan” Peraturan BPOM No. 2/2016 terutama di poin Persyaratan Umum No. 2 (huruf n dan o) dan 3 (huruf a), Persyaratan Khusus No. 2 (huruf c – f dan i).

Pelarangan iklan untuk produk bayi dan anak dilakukan karena dua hal: pertama, bahwa semua bayi memiliki hak atas pangan yang berwujud hak disusui secara eksklusif selama 6 bulan oleh ibunya (ASI Eksklusif) dengan catatan sang ibu mampu secara medis dan psikis, serta tidak ada kondisi di luar kontrol (force majeure) yang memisahkan si bayi dan ibunya. Kedua, anak-anak masih berada dalam tahap tumbuh-kembang dan belum memiliki pengetahuan atau kesadaran yang memadai untuk menilai suatu produk aman, sehat, dan bergizi. Mereka harus dilindungi dari media yang bisa mengancam keberlangsungan kesehatan fisik mereka. Ini dijelaskan lebih lanjut di bagian Penjelasan PP 69/1999:

[7] Pasal 17 Konvensi Hak Anak yang diratifikasi Indonesia juga menyadari bahwa media massa memiliki fungsi yang penting dan anak harus memperoleh akses terhadap informasi dan hal-hal yang berasal dari sumber ini, tetapi harus yang diarahkan pada, salah satunya, perkembangan kesehatan (fisik dan mental) mereka.

*“Larangan ini sangat diperlukan untuk menghindarkan anak-anak terhadap pengaruh iklan yang bersifat negatif atau menyesatkan yang secara mudah diterima oleh anak-anak yang secara alamiah **belum mampu membedakan hal-hal yang baik atau yang buruk.**”*

Terkait pelarangan iklan susu formula bayi di media massa (cetak ataupun elektronik) dan media luar ruang (spanduk, baliho, dst) juga sudah diatur secara eksplisit dalam Pasal 19 huruf e dan Pasal 20 ayat 1 dan 2 PP No. 3 Tahun 2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif.

KLAIM HAK DAN GUGATAN TERHADAP AGRESIVITAS INDUSTRI PANGAN MELALUI PEMASARAN

Klaim hak serta gugatan seseorang atau sekelompok orang (dalam hal ini konsumen), terhadap pihak-pihak yang merugikannya (dalam hal ini industri pangan) bisa dilayangkan ke beberapa institusi yang memiliki kewenangan, tugas, atau fungsi yang bersinggungan atau terkait dengan urusan pangan dan secara spesifik, tentang label dan iklan pangan.

Tabel 1 - Tugas dan Wewenang Institusi/Lembaga terkait Label dan Iklan Pangan

| Tugas, Fungsi dan Wewenang Secara Umum | Secara Label dan Iklan Pangan |
|---|--|
| Kementerian Kesehatan | |
| Pengawasan terhadap masyarakat dan setiap penyelenggaraan kegiatan yang berhubungan dengan kesehatan. | Pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan tentang Label dan Iklan dilaksanakan oleh Menteri Kesehatan |
| Kementerian Perdagangan | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Pengawasan terhadap penyelenggaraan perlindungan konsumen dan penetapan ketentuan peraturan perundang-undangan. • Apabila terjadi penyimpangan, menteri mengambil tindakan teknis sesuai perundang-undangan, seperti menarik barang dan/atau jasa dari peredaran. | Pengawasan meliputi muatan informasi tentang risiko penggunaan barang jika diharuskan, pemasangan label, pengiklanan, dan lain-lain. |
| Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) | |
| Pengawasan Obat dan Makanan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan, dari mulai penyusunan kebijakan, pelaksanaannya, pelaksanaan pengawasan sebelum beredar dan selama beredar, hingga pelaksanaan penindakan terhadap pelanggaran ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pengawasan obat dan makanan termasuk pemberian sanksi. | <ul style="list-style-type: none"> • Pemantauan label dan iklan, • Melakukan kerjasama terkait label dan iklan • Mengelola komunikasi, informasi, edukasi, serta menerima pengaduan masyarakat terkait label dan iklan. • Melayangkan teguran kepada produsen* dan kepada media yang mengandung penyimpangan iklan/ tempat penyimpangan iklan terjadi, tetapi BPOM tidak dapat melakukan penarikan iklan di media. |
| Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia/Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Menangani perlindungan konsumen • Bersama dengan masyarakat dan pemerintah melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan/pelaksanaan perlindungan konsumen dengan mengawasi barang dan/atau jasa yang beredar di pasar. | Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen. |

| Badan Perlindungan Konsumen Nasional | |
|---|--|
| Memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam upaya mengembangkan perlindungan konsumen di Indonesia. | Termasuk melakukan penelitian terhadap barang dan/atau jasa yang menyangkut keselamatan konsumen dan menerima pengaduan tentang perlindungan konsumen dari (1) masyarakat, (2) lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat, atau (3) pelaku usaha. |
| Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen | |
| Badan yang bertugas menangani dan menyelesaikan sengketa antara pelaku usaha dan konsumen (di luar jalur pengadilan). | Sebagai badan yang menangani penyelesaian sengketa di luar pengadilan, BPSN berwenang untuk melakukan tindakan mulai dari menerima pengaduan terkait pelanggaran terhadap perlindungan, memanggil pelaku usaha yang melakukan pelanggaran, saksi-saksi, dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak konsumen, memberi putusan, dan menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha. |
| Komisi Penyiaran Indonesia | |
| Terdiri dari KPI Pusat dan KPI Daerah, KPI berfungsi mewadahi aspirasi dan mewakili kepentingan masyarakat akan penyiaran | <ul style="list-style-type: none"> Menyusun peraturan dan pedoman perilaku penyiaran, mengawasi pelaksanaannya, memberikan sanksi terhadap pelanggaran peraturan, pedoman perilaku, dan standar program, termasuk pelanggaran perihal iklan pangan, dan melakukan koordinasi dengan pihak lain. KPI harus menampung dan mendindaklanjuti aduan dan pengajuan keberatan yang dilayangkan masyarakat terkait penyelenggaraan penyiaran yang merugikan. |

*termasuk memerintahkan produsen untuk menurunkan atau menarik iklan, kemudian harus melaporkan lokasi penarikan iklan tersebut

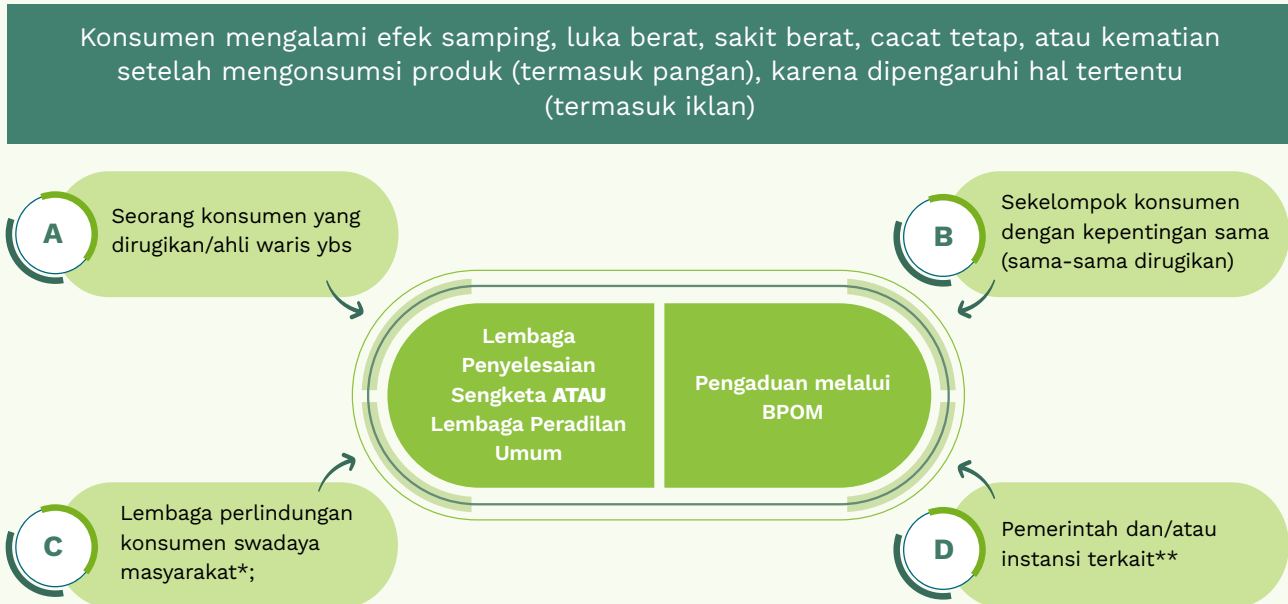
Klaim ini juga bisa dimanfaatkan melalui PP No. 69/1999 tentang Label dan Iklan Pangan (PPLIP) dan PP No. 33/2012 tentang Pemberian ASI Eksklusif (PP ASI). Kedua regulasi ini telah mengatur soal sanksi dari pelanggaran.

Pertama, pelanggaran terhadap ketentuan terkait label dan iklan pangan bisa dikenakan “tindakan administratif” (lihat Pasal 61 PPLIP) dengan sanksi yang paling berat berupa pengenaan denda (paling tinggi Rp 50.000.000,00), pencabutan izin usaha, bahkan bila merujuk pada UU Pangan, pidana penjara (paling lama tiga tahun) atau denda maksimal Rp 6 miliar. Sementara, pelanggaran terhadap dua pasal terkait pelarangan iklan susu formula bayi juga akan diganjar dengan sanksi teguran lisan dan teguran tertulis (lihat Pasal 29 Ayat (2) PP No. 33/2012).

Kedua, kanal klaim hak dan gugatan lain di luar kedua PP tersebut bisa dilakukan melalui PerBPOM No. 2/2016 tentang Pedoman Teknis Pengawasan Periklanan Pangan Olahan dan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK). UUPK telah menyinggung bahwa konsumen tidak boleh dikelabui oleh iklan suatu usaha dari segi: (1) kualitas, kuantitas, bahan kegunaan, dan harga barang atau tarif jasa, dan risiko terkait pemakaian suatu barang dan/atau jasa, serta (2) eksploitasi tanpa izin dan persetujuan yang berwenang kepada konsumen. Gugatan dapat dilayangkan di antaranya melalui lembaga perlindungan konsumen. Penggugat dapat menuntut sanksi pidana bagi orang/usaha yang menimbulkan dampak berat (Diagram 3).

Selain sanksi pidana, konsumen yang mengalami kerugian akibat mengkonsumsi barang tertentu, lewat badan penyelesaian sengketa konsumen, juga bisa menuntut sanksi administratif berupa pembayaran ganti rugi (bisa dilakukan bersamaan dengan sanksi pidana), dengan ganti rugi paling banyak Rp 200juta rupiah (lihat Pasal 60 & Pasal 63).

Diagram 3 - Skema Penggugatan dan Pengaduan



* Lembaga perlindungan konsumen juga melakukan pengawasan iklan bersama pemerintah dan masyarakat, meskipun terbatas ketika sebuah iklan sudah disetujui lembaga-lembaga yang lebih berwenang di atasnya sehingga tuntutannya adalah “penarikan iklan”.

Namun, gugatan yang dilayangkan melalui UUPK berarti hanya bisa dilayangkan ketika sudah ada dampak/efek samping yang terlihat atau muncul sehingga usahanya adalah kuratif, yang berarti hak atas pangan konsumen atas pangan yang aman dan layak terlanggar terlebih dahulu, terlihat dampaknya, baru bisa diadukan dan ditangani. Beberapa pengaduan bahkan memiliki batas waktu yang menyebabkan permasalahan gizi dan pangan yang muncul lambat dan kompleks seperti penyakit tidak menular atau obesitas sulit untuk diadukan, sehingga kasus-kasus yang paling mungkin diusut adalah seputar keracunan makanan atau penyakit yang muncul dalam waktu dekat dari konsumsi pangan. Cara yang dapat dilakukan dalam hal preventif adalah mengadukan iklan yang melanggar peraturan kepada BPOM meskipun tidak lantas pengaduannya dapat selalu ditindak.

Tabel 2 - Tindakan Perbaikan Komunitas dan Penerapan Sanksi Pelaku Usaha

| Penerapan Sanksi dan Tindakan Perbaikan Kondisi Hak Atas Pangan dan Gizi Komunitas | Keterangan |
|--|---|
| Kovenan Internasional tentang Hak-Hak Ekonomi, Sosial, dan Budaya. | (1) Restitusi, (2) Kompensasi, (3) Pemuasan, dan (4) Jaminan non-repetitif. |
| Undang-undang dan peraturan terkait label dan iklan pangan olahan. | (1) Sanksi lisan/tertulis, (2) Pengenaan denda (sanksi administratif), (3) pembayaran ganti rugi (sanksi administratif), (4) pencabutan izin usaha, (5) pidana penjara. |

Bila merujuk pada Komentar Umum No. 12 tentang hak atas pangan yang layak, di mana pangan dilihat sebagai hak asasi manusia, pelanggaran terhadap hak atas pangan dan gizi harus ditindak dengan tindakan perbaikan kepada komunitas yang sudah terlanggar haknya agar hak tersebut terpenuhi kembali (lihat Tabel 2). Namun, terkait dengan perlindungan hak atas pangan melalui label dan iklan pangan, kebijakan dan regulasi di Indonesia yang mengatur hal ini lebih menekankan pada pengenaan sanksi dan tidak terlalu mencantumkan klausul-klausul soal tindakan perbaikan hak atas pangan.

EFEKTIVITAS DAN RELEVANSI PERATURAN SOAL IKLAN PANGAN

Melihat tahun pengesahan dan pasal-pasal dalam beberapa peraturan tentang label dan iklan pangan, perlu dikritisi apakah muatan pasal dan sanksi tersebut telah sesuai dengan kemajuan teknologi saat ini, termasuk berkembangnya media sosial sebagai kanal promosi produk dan pemasaran, dan apakah pasal-pasal yang ada telah benar-benar mengontrol perusahaan nakal dan menimbulkan efek jera.

Dua peraturan yang melindungi konsumen dari label dan iklan pangan, yakni PPLIP dan UUPK, disahkan pada 1999 atau lebih dari 20 tahun yang lalu. Di luar PPLIP dan UUPK, belum ada regulasi setingkat undang-undang yang sudah mengatur pemasaran di media digital.⁸ Keunggulan dua peraturan yang cukup lengkap ini membuat banyak pasal di dalamnya tidak lagi relevan dengan kenyataan bagaimana produk dipromosikan dan diiklankan melalui internet saat ini, yang banyak menggunakan platform media sosial dan marketplace. Lebih jauh lagi, akun-akun bisnis makanan ultraproces yang tinggi gula, garam, dan lemak di media sosial Facebook, Twitter, Instagram, dan TikTok banyak menggunakan *influencer* yang cara promosinya atraktif bagi anak-anak. Selain itu, banyak bisnis dan usaha yang bergerak di bidang pangan telah menggunakan data pengguna yang terkait “*user engagement*” (keterlibatan pengguna dengan konten tertentu) di internet seperti likes, komen, rekam jejak pembelian produk, dan jumlah membuka konten produk sebagai bahan yang dianalisis. Hal ini sebagai bahan untuk membombardir sebanyak-banyaknya konten promosi produk yang akan muncul di media-media yang pengguna tersebut pakai atau buka. Data-data ini menjadi komoditas tak bernilai bagi perusahaan-perusahaan dan marketplace promotor.⁹

Menilik dari banyaknya pengguna internet (warganet/netizen) di Indonesia, mencapai 202,6 juta pengguna,¹⁰ hal ini harusnya memotivasi untuk perumusan peraturan yang lebih pas dengan situasi terkini, apalagi dengan paparan teknologi pada kelompok konsumen khusus. Dalam laporan Global Nutrition Report, Indonesia juga belum memiliki peraturan dan kebijakan untuk mengurangi dampak pemasaran pangan dan minuman tinggi lemak tersaturasi, lemak trans, gula, dan garam.¹¹

- [8] BPOM dan Kementerian Komunikasi dan Informatika (Kemkominfo) pada tahun 2015 telah menerbitkan nota kesepahaman (Memorandum of Understanding) yang di dalamnya diatur terkait koordinasi dalam pengawasan publikasi, promosi, dan iklan obat dan makanan pada media internet. Monitoring, evaluasi, dan berbagi data pengaduan masyarakat terkait pelanggaran publikasi, promosi, dan iklan di internet termasuk yang akan dilakukan. Namun, Nota Kesepahaman bukan suatu kontrak dan bukanlah dokumen yang bertujuan untuk memasukkan relasi hukum tetapi hanya berisi kesepakatan-kesepakatan saja untuk mengantar ke perjanjian selanjutnya. Apalagi, dalam nota kesepahaman antara BPOM dan Kemkominfo sanksi tidak dimuat ataupun diatur. Lihat Maharani et al (n.d) dan Setyaningsih & Budhisulistiyawati (2020).
- [9] Lihat Gerlitz C, Helmond A. The Like economy: social buttons and the data-intensive web. *New Media Soc* 2013;15:1348–65 (<http://dx.doi.org/10.1177/1461444812472322>, accessed 27 May 2015) dan Eranti V, Lonkila M. The social significance of the Facebook Like button. *First Monday* 2015;6 (<http://www.firstmonday.dk/ojs/index.php/fm/article/view/5505/4581#author>).
- [10] Naik 11% dari 2020, data diperoleh dari <https://aptika.kominfo.go.id/2021/09/warganet-meningkat-indonesia-perlu-tingkatkan-nilai-budaya-di-internet/>
- [11] Lihat Global Nutrition Report, diakses dari <https://globalnutritionreport.org/resources/nutrition-profiles/asia/south-eastern-asia/indonesia/>

Statistik tidak merekam penggunaan internet untuk anak di bawah usia 5 tahun dari total pengguna internet di Indonesia^[2], akan tetapi banyak praktik yang bisa membuat seorang anak balita terpapar internet berikut iklan-iklan makanan tak sehat, seperti menonton Youtube bersama keluarga, anak diberikan gadget oleh orangtua atau saudara yang tengah sibuk beraktivitas, anak bermain gadget bersama kelompok bermainnya, dst. Bahkan walaupun mereka tidak terpapar secara langsung, seorang ibu atau anggota keluarga yang menjadi subyek pemasaran iklan makanan ultraproces melalui internet dan memberikan produk tersebut pada anaknya, seperti yang kerap terjadi pada pangan yang menyasar ibu hamil dan menyusui.^[3]

Di luar relevansinya dengan kanal pemasaran berbasis internet (internet-based marketing platform), peraturan-peraturan yang ada masih memiliki permasalahan lain yang belum teratasi seperti pembagian kewenangan yang tidak jelas dan minimnya koordinasi antara pusat dan daerah serta antarlembaga (misalnya antara BPOM dan Komisi Penyiaran Indonesia) terkait pengawasan dan pemberian izin siar iklan, dasar hukum periklanan yang lemah, dan payung hukum pengawasan dan tindak lanjut iklan yang juga lemah (lihat Susyanti et al., 2013). Seringkali, pelaku usaha yang digugat tidak lantas dikenakan sanksi.

PENUTUP DAN REKOMENDASI

Label dan iklan pangan merupakan komponen krusial dalam industri pangan sehingga harus diatur sedemikian rupa, apalagi mengingat sebagian besar industri pangan menghasilkan produk ultraproces yang dapat memicu diabetes dan penyakit-penyakit tidak menular lainnya. Indonesia telah memberikan regulasi dan kebijakan yang memuat klausul-klausul perlindungan terutama pada konsumen khusus seperti ibu hamil dan menyusui, bayi, dan anak-anak agar tidak tergiur pemasaran produk yang dapat berbahaya bagi mereka jika dikonsumsi berkepanjangan.

Sayangnya, regulasi yang terkait label dan iklan pangan masih memiliki celah-celah yang sering dimanfaatkan industri pangan sebagai media untuk melakukan pemasaran secara masif hingga melanggar pasal-pasal perlindungan yang ada. Hal ini mencakup belum adanya peraturan yang mengatur secara khusus soal pemasaran pangan secara digital (*digital marketing*). Lebih jauh lagi, pemerintah yang bertanggungjawab untuk memantau dan mengendalikan pemasaran juga memiliki permasalahan miskoordinasi antarlembaga, pengawasan iklan yang lemah, dan upaya tindak lanjut berupa pemberian sanksi yang juga lemah.

Berdasarkan hal ini, pemerintah sebagai pengemban kewajiban terwujudnya hak atas pangan bagi semua orang, termasuk memberikan perlindungan konsumen dari pihak ketiga yang dapat menyebabkan kerugian dan terlanggarnya hak, harus setidaknya:

1. Merevisi Peraturan Pemerintah No. 69/1999 tentang Label dan Iklan Pangan dengan memasukkan bab dan pasal yang khusus mengatur pemasaran digital dan perlindungan pada konsumen khusus seperti anak-anak dan ibu hamil/menyusui (rujukan pada dokumen WHO terlampir). Revisi PP ini penting mengingat kedudukan PP ada di atas permenkes yang memiliki kekuatan hukum yang lebih kuat.
2. Memasukkan pula pasal soal ganti rugi dan kompensasi atas kerusakan atau kerugian yang diderita seorang konsumen (material atau immaterial) akibat pelanggaran hak.
3. Menciptakan peraturan khusus terkait pemasaran dan pengiklanan pangan olahan termasuk soal institusi dan/atau instansi yang bertanggungjawab pada hal ini, tugas pokok dan fungsi, dan koordinasi di antara mereka terkait kegiatan pemantauan, evaluasi, dan tindak lanjut pelanggaran peraturan.

[12] <https://www.bps.go.id/indicator/2/420/1/persentase-penduduk-usia-5-tahun-ke-atas-yang-pernah-mengakses-internet-dalam-3-bulan-terakhir-menurut-provinsi-dan-kelompok-umur.html>

[13] Lihat AIMI, 2021, Breaking The Code: International Code Violations on Digital Platforms and Social Media in Indonesia During the COVID-19 Pandemic.

DAFTAR PUSTAKA

Kementerian Kesehatan. (2020, October 14). From Hidden Hunger to Overnutrition: New Challenge to Improve Nutrition in Indonesia. Materi Presentasi Direktorat Jenderal Kesehatan Publik, Kementerian Kesehatan dalam webinar Smeru Institute, Beyond Stunting: Challenges to Improve Food Security and Nutrition in Indonesia. Diakses dari https://smeru.or.id/sites/default/files/events/fkp_14okt_kemenkes.pdf.

Monteiro, C. A., Cannon, G., Lawrence, M., Machado, P. P. (2019). Ultra-processed foods, diet quality, and health using the NOVA classification system. Rome: Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Susyanti, A. L., Supardi, S., Handayani, R. S., Herman, M. J., Raharni. (2013). Kebijakan Pengawasan Iklan Pangan Olahan di Indonesia. *Jurnal Kefarmasian Indonesia*, 4(1), 13-26.

Wood, B., Williams, O., Nagarajan, V., dan Sacks, G. (2021). Market strategies used by processed food manufacturers to increase and consolidate their power: a systematic review and document analysis. World Health Organization. (2016). Tackling food marketing to children in a digital world: trans-disciplinary perspectives. Denmark: WHO Regional Office for Europe.

Rekomendasi dari WHO (2021):

1. Menyadari kewajiban negara untuk melindungi anak-anak dari pemasaran digital terutama untuk pangan yang tinggi gula, garam, dan lemak (TGGL) melalui peraturan perundang-undangan dengan menyebutkan/menjelaskannya dengan eksplisit,
2. Memberikan perlindungan secara online, bukan hanya offline, terutama untuk pemasaran digital dan termasuk di platform media sosial, situs web, permainan dan aplikasi anak.
3. Mendefinisikan makna “pemasaran yang ditargetkan untuk anak-anak”,
4. Menetapkan batas usia legal seorang anak yang boleh terpapar pemasaran suatu produk, alih-alih menyerahkannya pada kepentingan komersial
5. Membingkai perlindungan seperti apa yang dibutuhkan anak-anak, termasuk menyusun mekanisme sanksi dan hukuman yang pantas.
6. Khusus mengatur konten internet dan mendesak platform internet privat untuk menghapus pemasaran jenis pangan TGGL.