

Kebijakan Pengawasan Iklan Pangan Olahan di Indonesia

**Andi Leny Susyanty, Sudibyo Supardi, Rini Sasanti Handayani, Max J.Herman,
Raharni**

Pusat Teknologi Intervensi Kesehatan Masyarakat, Badan Litbangkes, Kemenkes RI
email: andyleny.s@gmail.com

Diterima: 20 Oktober 2013

Direvisi: 27 November 2013

Disetujui: 3 Desember 2013

Abstract

The Act of The Republic of Indonesia Number 7 of 1996 on Food mentioned that every label and or advertisement concerning food to be sold must mention information concerning the food correctly and not misleading. The government shall regulate, supervise and the measure which are needed, in order that an advertisement concerning food which is sold does not contain information which may be misleading. This cross-sectional study was conducted to Identify legislation related to food advertisement. Primary data collection by means of in-depth interviews and Round Table Discussion (RTD), as well as secondary data collection concerning institutional report and monitoring documentation has been used. The data were analysed qualitatively. The findings indicate that monitoring of food advertisement only at the provincial level. Monitoring of Processed foodstuff advertisement by testimony in broadcast media, inset in the event program at television and advertising on the Internet is not optimal and it's required cross-sectoral coordination.

Keywords: Ads, Policy, Processed foodstuff, Monitoring, Legislation.

Abstrak

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyatakan bahwa Setiap label dan atau iklan tentang pangan yang diperdagangkan harus memuat keterangan mengenai pangan dengan benar dan tidak menyesatkan. Pemerintah mengatur, mengawasi dan melakukan tindakan yang diperlukan agar iklan tentang pangan yang diperdagangkan tidak memuat keterangan yang dapat menyesatkan. Penelitian ini dilakukan secara *cross sectional* terkait data primer dan dilakukan *review* lanjutan yang bertujuan untuk mengidentifikasi kebijakan yang terkait dengan periklanan pangan. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam dan *Round Table Discussion* (RTD) dan pengumpulan data sekunder melalui penelusuran dokumen dan laporan institusi. Analisis data dilakukan secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Pengawasan iklan pangan olahan belum sampai ke tingkat kabupaten/kota. Pengawasan terhadap iklan pangan olahan dalam bentuk testimoni di media penyiaran, sisipan di program acara dan iklan di internet belum dilakukan secara optimal dan diperlukan koordinasi lintas sektoral sesuai kewenangan masing-masing.

Kata kunci : Iklan, Kebijakan, Pangan olahan, Pengawasan, Peraturan perundangan

Pendahuluan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang pangan menyebutkan bahwa iklan pangan adalah setiap keterangan atau pernyataan mengenai pangan dalam bentuk gambar, tulisan, atau bentuk lain yang dilakukan dengan berbagai cara untuk pemasaran dan atau perdagangan pangan (Pasal 1 ayat 16).¹

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan menyebutkan bahwa setiap iklan tentang pangan yang diperdagangkan wajib memuat keterangan mengenai pangan secara benar dan tidak menyesatkan, baik dalam bentuk gambar dan atau suara, pernyataan, dan atau bentuk apapun lainnya (Pasal 44 ayat 1).²

Badan Pengawas Obat dan Makanan mengeluarkan Pedoman Periklanan Pangan pada tahun 2008. Dalam pedoman tersebut disebutkan bahwa pengawasan terhadap periklanan pangan dilakukan oleh Badan POM.

Penelitian yang dilakukan oleh Kurniawan (2008), menunjukkan bahwa dari 373 iklan pangan yang teramati, sebagian besar iklan didominasi oleh iklan produk minuman (54,4%) serta produk suplemen makanan dan vitamin (27,15%). Dari keseluruhan iklan, 312 iklan di antaranya melanggar peraturan perundang-undangan (83,6%) dan iklan yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan hanya (16,4%). Penelitian tersebut juga menemukan bahwa kategori pelanggaran yang paling dominan adalah iklan yang menyesatkan, yaitu berjumlah 126 kasus (21,9%), menyusul iklan yang menjurus ke obat sebanyak 117 kasus (20,3%), iklan produk olahan yang keterangan asal bahannya tidak benar sebanyak 110 kasus

(19,1%), iklan yang keterangan produknya tidak lengkap sebanyak 75 kasus (13,0%), iklan suplemen yang menganjurkan dikonsumsi setiap saat atau tanpa anjuran berolahraga sebanyak 70 kasus (12,2%), klaim pangan fungsional yang tidak sesuai ketentuan sebanyak 37 kasus (6,4%) dan klaim iklan yang berlebihan sebanyak 12 kasus (2,1%).³

Berdasarkan hal tersebut, dilakukan kajian yang bertujuan untuk mengidentifikasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan periklanan pangan olahan; mengidentifikasi kewenangan dan kegiatan institusi yang terkait dengan periklanan pangan olahan di pusat, provinsi dan kabupaten/ kota; dan mengetahui kegiatan pengawasan iklan pangan olahan.

Metode

Penelitian *cross sectional* dilakukan dengan pendekatan kualitatif terhadap institusi yang terkait dengan periklanan pangan olahan di Jakarta, Yogyakarta, Denpasar, Medan dan Banjarmasin untuk pengumpulan data primer. Untuk data sekunder dilanjutkan dengan *review literatur* terhadap produk-produk kebijakan pangan olahan. Lokasi penelitian dipilih secara purposif berdasarkan kebutuhan sumber informasi di pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Pengumpulan data primer dilakukan dengan cara wawancara mendalam berpedoman pada kuesioner terhadap pimpinan/pejabat pada Ditjen Binfar dan Alkes Kemkes, Badan POM, Balai Besar POM, Dinas Kesehatan Provinsi, dan Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota. Diskusi kelompok terarah (DKT) diikuti oleh apoteker/perwakilan dari Balai Besar POM, Dinas Kesehatan Provinsi, Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota, GAPMMI, Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia (PPPI), Komisi Penyiaran Indonesia Daerah

(KPID), Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), dan Ikatan Apoteker Indonesia (IAI) di daerah penelitian. Pengumpulan data sekunder dengan melakukan *review* literatur dan penelusuran dokumen yang terkait dengan periklanan pangan olahan. Analisis data secara diskriftif dan kualitatif.

Hasil dan Pembahasan

A. Peraturan Perundangan yang Terkait dengan Periklanan Pangan Olahan

Dasar peraturan perundangan tentang pengawasan iklan pangan adalah:

1. *Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan*
2. *Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*
3. *Undang - Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan*
4. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan*
5. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan*
6. *Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 386/ Menkes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan: Obat, Obat Tradisional, alat kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan makanan minuman.*
7. *Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.00.05.52.0685 Tahun 2005 tentang Peraturan Teknis Ketentuan Pokok Pengawasan Pangan Fungsional*
8. *Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Tahun 2008 No-*

mor HK.00.05.52.1831 tentang Pedoman Periklanan.

9. *Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat Dan Makanan Republik Indonesia Nomor Hk.03.1.23. 11.11.-09909 Tahun 2011 Tentang Pengawasan Klaim Dalam Label Dan Iklan Pangan Olahan*

Hasil wawancara mendalam maupun diskusi kelompok terarah sebagai berikut: Beberapa responden menyatakan bahwa payung hukum pengawasan iklan pangan olahan belum cukup kuat. Seperti keterangan responden dari Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan berikut ini

“Payung hukum pengawasan iklan mesti ditingkatkan. Selama ini masih Permenkes, padahal kekuatan hukum Permenkes sangat lemah. Untuk iklan yang berupa testimoni aturan hukum nya belum jelas sehingga tindak lanjut bila adanya penyimpangan belum dapat ditegakkan.”(BBPOM 1)

Kurang kuatnya payung hukum pengawasan iklan dan kewenangan yang belum sepenuhnya diatur dalam peraturan perundang-undangan membuat instansi yang berwenang menjadi sulit melakukan tindakan lebih lanjut.

Selain ketentuan dan kewenangan yang masih terbatas, batasan-batasan bagi produsen dalam mengiklankan produknya masih belum jelas, seperti salah satu keterangan dari responden di Dinas Kesehatan seperti berikut ini:

“Perlu adanya penjelasan untuk batasan-batasan iklan yang berlebihan. Permenkes sebaiknya ditindak lanjuti dengan mengeluarkan Perda” (Dinkes 1)

Pedoman dan sosialisasi batasan-batasan iklan pangan olahan yang tidak dilakukan preaudit sebenarnya sudah dilaksanakan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan, seperti hasil wawancara mendalam berikut ini:

“BPOM sudah membuat buku panduan dan sosialisasi mengenai batasan iklan yang tidak ada preaudit (makanan, minuman dan kosmetika), salah satunya adalah tidak boleh memberikan klaim negatif, misalnya tidak mengandung kolesterol, tidak mengandung gula” (BPOM)

Permasalahan mengenai batasan ini juga disampaikan oleh instansi Dinas Kesehatan Kota, seperti hasil wawancara mendalam berikut ini:

“Dalam UU Perlindungan konsumen, produsen tidak boleh mengiklankan produk secara berlebihan. Akan tetapi, produsen sendiri tidak punya batasan berlebihan sehingga produsen merasa iklan yang dibuatnya tidak berlebihan karena peraturan belum jelas. Hal ini menyebabkan pihak yang berwenang merasa sulit untuk menegur/menindak” (Dinkes Kota 1).

Keterangan responden, termasuk produsen menunjukkan bahwa batasan iklan yang telah ditetapkan masih memberi celah dan masih bersifat “abu-abu” sehingga perlu dibuat keputusan yang lebih tegas mengenai batasan-batasan iklan. Selain itu, pelanggaran terhadap batasan tersebut juga disebabkan karena tidak adanya koordinasi atau karena sosialisasinya tidak sampai ke pengusaha pangan seperti yang terungkap dari hasil diskusi berikut ini:

“...Pengusaha ingin produknya laku sehingga berupaya mempengaruhi masyarakat untuk mengkonsumsi produknya.

Pengusaha tidak merasa salah, karena sosialisasi periklanan belum sampai kepada pengusaha. Tidak semua pengusaha tahu batasan-batasan iklan. Yang penting bagi pengusaha adalah iklan terlihat bombastis, spektakuler sehingga masyarakat terpengaruh, terutama produk-produk yang hanya dilakukan post-audit seperti pangan olahan, suplemen dan kosmetika...” (GP Farmasi 1)

Menurut YLKI (2008), pelanggaran aspek iklan secara hukum sulit dibuktikan meski ada Undang Undang Perlindungan Konsumen. Persyaratan suplemen jauh lebih mudah dari obat, tetapi klaimnya bisa mendekati obat, contohnya aturan pakai dalam kata...*membantu...*bisa diartikan dapat memengaruhi metabolisme tubuh. Hal-hal tersebut menunjukkan bahwa peraturan dan penegakan hukum mengenai periklanan sangat dibutuhkan, terutama untuk melindungi masyarakat dari efek negatif iklan yang berlebihan.⁴

B. Kewenangan instansi yang terkait dengan periklanan pangan olahan

1. Direktorat Jenderal Bina Kefarmasian dan Alat Kesehatan, Kementerian Kesehatan

Dalam struktur organisasinya, Ditjen Binaralkes memiliki Direktorat Bina Produksi dan Distribusi Kefarmasian yang mempunyai tugas melaksanakan penyiapan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, dan penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria, serta pemberian bimbingan teknis dan evaluasi di bidang produksi dan distribusi kefarmasian. Salah satu sub-direktorat Bina Produksi dan Distribusi Kefarmasian adalah Sub direktorat Produksi Kosmetika dan Makanan yang terdiri atas Seksi Standardisasi Produksi Kosmetika dan Makanan dan Seksi Perizinan Sarana Produksi Kosmetika. Seksi Standardisasi Produksi Kosmetika dan Makanan mempunyai tugas melakukan pe-

nyiapan bahan perumusan dan pelaksanaan kebijakan, penyusunan norma, standar, prosedur, dan kriteria di bidang produksi kosmetika dan makanan. Seksi Perizinan Sarana Produksi Kosmetika mempunyai tugas melakukan penyiapan bahan pelaksanaan perizinan, bimbingan teknis, pengendalian, pemantauan, evaluasi dan penyusunan laporan di bidang sarana produksi kosmetika. (Permenkes 11-44)⁵

2. Badan Pengawas Obat dan Makanan (Badan POM) dan Balai POM

Dalam Keputusan Kepala Badan POM RI Nomor HK.00.05.21.4231 tahun 2004 tentang Perubahan atas Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 02001/SK/KBPOM Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata kerja Badan Pengawas Obat dan Makanan, disebutkan bahwa Deputi Bidang Pengawasan Keamanan Pangan dan Bahan Berbahaya mempunyai tugas melaksanakan perumusan kebijakan di bidang pengawasan keamanan pangan dan bahan berbahaya. Terkait pengawasan pangan olahan, setidaknya BPOM memiliki beberapa tugas utama antara lain, (1) mengawasi lisensi dan sertifikasi industri makanan berdasarkan *good manufacturing practice*; (2) mengadakan evaluasi produk sebelum mendapatkan izin edar di pasaran; (3) melakukan *post marketing vigilance* termasuk *sampling* dan pengujian laboratorium, pemeriksaan sarana produksi dan distribusi, dan penegakan hukum; serta (4) melakukan pasca audit iklan pangan olahan.⁶

3. Dinas Kesehatan Provinsi

Dalam Peraturan Daerah tentang Rincian tugas pokok Dinas Kesehatan Provinsi antara lain melaksanakan bimbingan dan pengendalian kegiatan promosi kesehatan, kemitraan dan pemberdayaan masyarakat. Kegiatan terkait periklanan sediaan farmasi dan pangan olahan belum ada. Kegiatan yang dilakukan antara lain

bimbingan teknis kepada industri farmasi terkait CPOB, CPOTB, CPKB, Pedoman Cara Produksi Pangan yang Baik untuk Industri Rumah Tangga (CPPB-IRT) bekerjasama dengan Balai Besar POM. Penyuluhan di bidang pangan olahan antara lain penyuluhan keamanan pangan. Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu Dan Gizi Pangan antara lain disebutkan bahwa setiap orang yang mengetahui adanya keracunan pangan akibat pangan tercemar wajib melaporkan kepada unit pelayanan kesehatan terdekat. Dalam hal menurut unit pelayanan kesehatan terdapat indikasi Kejadian Luar Biasa (KLB) keracunan pangan, unit pelayanan kesehatan tersebut wajib segera mengambil contoh pangan yang dicurigai sebagai penyebab keracunan dan memberikan laporan kepada dinas Kabupaten/Kota (Pasal 25). Dalam hal KLB keracunan pangan terjadi pada lintas Kabupaten/Kota atau ada permintaan dari Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, Pemerintah Daerah Propinsi wajib melaksanakan pemeriksaan dan penanggulangan KLB keracunan pangan (Pasal 26).⁷

4. Dinas Kesehatan Kabupaten/ Kota

Dalam peraturan daerah tentang tugas pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan Kota antara lain disebutkan Sub Dinas Promosi Kesehatan dan Penyehatan Lingkungan mempunyai tugas pengawasan terhadap tempat-tempat umum dan pengelola pangan olahan serta melakukan pencegahan penyakit akibat faktor lingkungan. Kegiatan yang dilakukan seksi promosi kesehatan antara lain penyuluhan sediaan farmasi kepada pemilik industri pangan olahan rumah tangga, penyuluhan menggunakan iklan layanan masyarakat melalui radio atau surat kabar lokal tentang pangan olahan.⁷

5. GAPMMI (Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Seluruh Indonesia)

GAPMMI didirikan tanggal 15 April 1976 dengan didasari atas kesadaran akan kepentingan untuk memajukan dunia usaha pangan di Indonesia. Misi GAPMMI adalah Memperjuangkan kepentingan industri pangan olahan dalam hubungannya dengan pemangku kepentingan yang terkait, mengusahakan penyediaan produk pangan yang sehat bagi masyarakat, dan me nguatkan kemampuan anggotanya di bidang keamanan pangan, pengolahan, kesehatan, dan gizi. Sejak dikeluarkannya UU No. 7 Tahun 1996 tentang Pangan disebutkan bahwa pemerintah melaksanakan pembinaan yang meliputi upaya untuk mendorong dan meng-arahkan peran serta asosiasi di bidang pangan, GAPMMI sebagai asosiasi bisnis berperan untuk menjembatani dunia usaha dengan pemerintah.¹

6. Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia

Persatuan Perusahaan Periklanan Indonesia, disingkat PPPI didirikan pada tanggal 20 Desember 1972. Tujuan PPPI antara lain mewujudkan kehidupan periklanan nasional yang sehat, jujur dan bertanggung jawab dengan cara menegakkan Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia tahun 2005 secara murni dan konsisten, baik dalam lingkup internal maupun eksternal.

7. Komisi Penyiaran Indonesia

Dalam pengawasan iklan di media penyiaran terkait dengan undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran antara lain disebutkan Komisi Penyiaran Indonesia terdiri dari KPI pusat dibentuk di tingkat pusat, dan KPI Daerah dibentuk di tingkat provinsi. Siaran iklan niaga yang disiarkan menjadi tanggung jawab lembaga penyiaran.

Masyarakat dapat mengajukan keberatan terhadap program dan atau isi

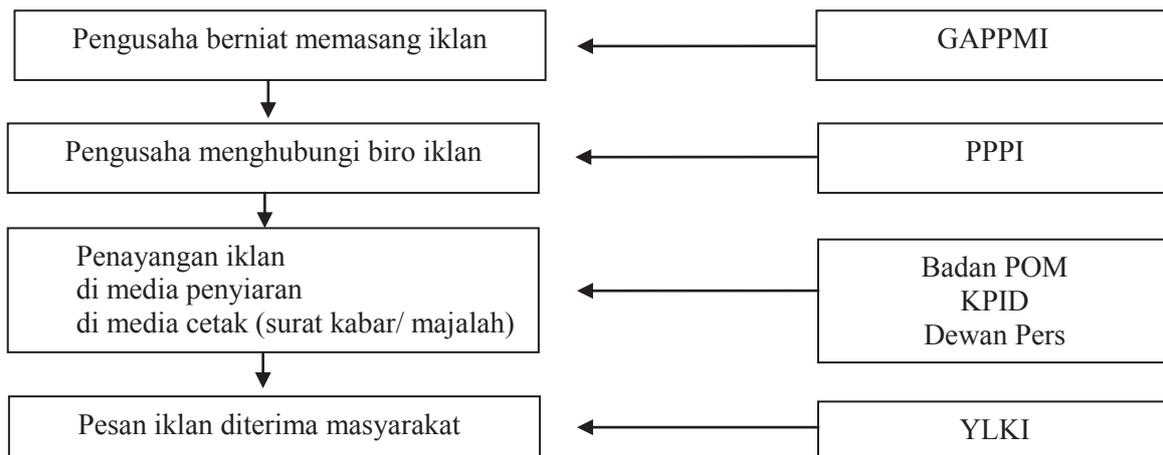
siaran yang merugikan (pasal 6, 7, 46 dan 52).⁸

8. Dewan Pers

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers antara lain dinyatakan Perusahaan pers adalah badan hukum Indonesia yang menyelenggarakan usaha pers meliputi perusahaan media cetak, media elektronik dan kantor berita, serta perusahaan media lainnya yang secara khusus menyelenggarakan penyiaran atau menyalurkan informasi (pasal 1). Dewan pers melaksanakan fungsi-fungsi antara lain menetapkan dan mengawasi pelaksanaan kode etik jurnalistik (pasal 15). Masyarakat dapat memantau dan melaporkan pelanggaran hukum, etika dan kekeliruan teknis pemberitaan yang dilakukan oleh pers (pasal 17).⁹

9. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia

Dalam Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen antara lain dinyatakan salah satu hak konsumen adalah hak atas kenyamanan, keamanan dan keselamatan dalam mengkonsumsi barang dan jasa. Dalam rangka mengembangkan upaya perlindungan konsumen, dibentuk Badan Perlindungan Kosumen Nasional (pasal 31). Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat antara lain disebutkan LPKSM adalah Lembaga Non Pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah yang mempunyai kegiatan menangani per konsumen (Pasal 1). Tugas LPKSM antara lain melakukan pengawasan iklan bersama pemerintah dan masyarakat dalam upaya perlindungan konsumen (Pasal 3).^{10,11} Kegiatan pemasangan iklan pangan olahan dan instansi yang mengawasinya dapat digambarkan sebagai berikut:¹²



Gambar 1. Instansi yang mengawasi pemasangan iklan olahan pangan

Permasalahan periklanan ditinjau dari kebijakan peraturan perundang-undangan nya adalah belum adanya kejelasan kewenangan baik itu antara institusi di pusat maupun antara pusat dan daerah. Belum adanya sanksi yang tegas bagi yang melanggar membuat institusi menjadi sulit untuk melakukan tindakan nyata. Salah satu responden di Dinas Kesehatan menyatakan dalam wawancara mendalam bahwa:

“Perlu diperjelas suatu produk termasuk dalam komoditas apa, apakah obat, alkes atau PKRT atau yang lainnya, sehingga kewenangannya jelas, apakah di BB-POM, Dinkes Kota/Prov, BPOM atau Depkes, karena ada tupoksi yang membatasi kewenangan di suatu bagian” (Dinkes Kota).

Selain itu, ada juga pendapat dari gabungan pengusaha terkait kekuatan hukum pengawasan periklanan seperti yang disampaikan berikut ini:

“BBPOM lingkupnya provinsi, NSPK adalah amanah dari PP 38 tahun 2007 yang merupakan pelimpahan kewenangan ke kab/kota, ada pembagian kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah

daerah. Akan tetapi NSPK yang berbentuk Permenkes menyebabkan tidak ada kejelasan pembagian kewenangan dan anggaran antara pemerintah pusat dan pemda karena kedudukan hukumnya rendah” (GP Farmasi 1).

Hal ini mungkin dapat diatasi dengan mengeluarkan kebijakan periklanan yang terbaru disertai dengan pembagian kewenangan serta melakukan koordinasi yang baik antar pemerintah pusat dan antara pemerintah pusat dan daerah karena pada saat penelitian dilakukan koordinasi belum berjalan baik. Pemerintah daerah mengeluhkan koordinasi yang tidak berjalan baik, seperti hasil wawancara berikut.

“Ada hierarki yang membatasi kewenangan Dinkes Kota dan mempersulit koordinasi, jalur formalnya semua kegiatan Kemkes dikoordinasikan di tingkat provinsi saja. Info-info kegiatan dari Badan POM hanya diperoleh secara informal, tidak ada koordinasi kegiatan antara Dinkes Kota dan Balai POM. Koordinasi dan sosialisasi harus diperbaiki,

terutama antara Balai POM dengan Dinkes Provinsi dan Dinkes Kota.....". (Dinkes Kota 2)

".....Untuk melakukan penyiaran iklan di media, produsen hanya perlu mendapatkan izin dari komisi penyiaran Indonesia (KPI). Izin final ada di KPI, padahal KPI terkadang tidak melihat content iklan, KPI tidak terdiri dari orang-orang teknis. Karena KPI yang memberikan izin siar, KPI juga yang berhak mencabut izin edarnya. Bila terjadi penyimpangan periklanan, Badan POM sering melayangkan peringatan periklanan, seperti iklan rokok, tetapi tidak ada kelanjutannya. Hal ini menyebabkan terjadinya permasalahan antara produsen, BPOM dan KPI..." (Hasil Diskusi Kelompok)

Dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan antara lain disebutkan Pemerintah dapat menyerahkan sebagian urusan di bidang pangan kepada Pemerintah Daerah, sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pemerintah dapat menugaskan Pemerintah Daerah untuk melaksanakan tugas pembantu di bidang pangan. (Pasal 60). Namun demikian, belum ada petunjuk teknis tentang peran daerah (provinsi dan kabupaten/kota) dalam pengawasan iklan pangan.¹

Menurut Zuber Safawi (2008), Badan POM perlu melakukan penguatan kerjasama dengan pemerintah daerah, baik tingkat provinsi maupun kota/kabupaten. Kerjasama ini dapat dilakukan melalui peraturan perundangan maupun kesepakatan MoU yang masing-masing menjelaskan tentang tugas dan peran bersama dalam hal pengawasan pangan olahan. Koordinasi dalam hal penindakan kasus

hukum juga dapat dilakukan BPOM bersama kepolisian dan kejaksaan. Akan tetapi, hal ini harus diawali dengan penguatan peran Penyidik Pegawai Negeri Sipil (PPNS) di lingkungan Badan POM. Badan POM juga perlu meningkatkan peran edukasi kepada produsen maupun konsumen. Edukasi kepada produsen ditunjukkan melalui pemberian petunjuk pembuatan pangan olahan yang baik. Edukasi kepada masyarakat selaku konsumen perlu intensif agar masyarakat memiliki kesadaran dan daya kritis dalam memilih pangan olahan yang beredar di pasaran dan dapat berperan serta dalam pengawasan iklan pangan.¹³

C. Kegiatan pengawasan Iklan Pangan

Kegiatan pengawasan iklan pangan sudah dilakukan di Balai Besar Pengawasan Obat dan Makanan. Pengawasan iklan dilakukan di berbagai media, seperti billboard, koran, spanduk dan media elektronik, seperti yang terlihat pada Tabel 1 dan Tabel 2.

Dari hasil tersebut diketahui bahwa sudah ada institusi yang secara langsung terlibat dalam pengawasan periklanan pangan olahan, namun ketentuan yang menunjukkan langsung institusi yang berhak melakukan tindakan pengawasan termasuk pemberian sanksi masih belum jelas.

Sementara itu, di Dinas Kesehatan Kota belum ada kegiatan yang berkaitan dengan pengawasan periklanan pangan olahan, seperti hasil wawancara mendalam berikut ini:

"Belum ada kegiatan pengawasan iklan produk, baru sekedar herbatis/batra, kegiatannya adalah menilai spanduk-spanduk yang dipasang, regulasinya lebih ke sarana dan tenaga. Untuk produknya adalah tupoksi BBPOM, dinkes kota hanya mengawasi sarananya saja" (Dinkes Kota 1)

Tabel 1. Laporan Hasil pengawasan pengadaan promosi iklan pangan di salah satu Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan selama Januari 2008 – April 2009

Kegiatan	Jumlah
Iklan pangan olahan yang dinilai	
- Leaflet / Brosur	11
- Billboard / Hanging Mobile	11
- Klipping koran	12
- Spanduk	-
- Media elektronik	-
Iklan Pangan yang memenuhi syarat (MS)	15
Iklan pangan tidak memenuhi syarat (TMS)	13

Tabel 2. Kegiatan pengawasan periklanan dan informasi produk pangan di salah satu Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan tahun 2008

Kegiatan	Jumlah
Permintaan informasi terkait pangan olahan oleh konsumen	101
Pengawasan iklan produk pangan olahan pada media cetak	19
Pemantauan penandaan produk komplemen	18

Badan POM sudah membuat Pedoman Periklanan Pangan yang ditetapkan dalam Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia No. HK.-00.05.52.1831 tahun 2008. Dalam pedoman tersebut dijelaskan ketentuan umum periklanan pangan dan hal-hal yang dilarang dalam iklan yang bisa menjadi acuan bagi produsen dan pelaku usaha di bidang periklanan pangan dalam memproduksi, mengedarkan dan mempromosikan produk pangan. Pedoman tersebut juga merupakan acuan bagi Badan POM dalam kegiatan pengawasan periklanan pangan selama peredaran.¹⁴

Pelaksanaan pengawasan periklanan Makanan dan minuman berdasarkan hasil wawancara sudah dilakukan oleh Badan POM dan Balai POM. Hasil wawancara berikut menyatakan bahwa :

“Pengawasan iklan 90% dilakukan oleh Balai POM yang melakukan sampling. atas dasar laporan dari Balai POM dan masyarakat / perorangan, dilakukan kajian terhadap laporan,

kemudian dilakukan teguran kepada produsen, jika penyimpangan terjadi pada iklan di media, maka media yang bersangkutan juga menerima tembusan surat teguran.” (Balai POM)

“Pengawasan yang dilakukan Balai POM setempat di Provinsi hanya memotret apakah sudah sesuai. Iklan MS/TMS mengacu pada Permenkes 386 tahun 1994 jika ada yg TMS, dilaporkan ke Badan POM dan ditindak lanjuti oleh Badan POM. Kegiatan Pemantauan iklan sbb: pemantauan melalui media elektronik spt RBTv, Yogya TV dan TVRI Yogya. Pemantauan terhadap brosur–brostur, leaflet–leaflet di sarana produksi ataupun distribusi, dan pemantauan iklan di surat kabar, setelah itu dilakukan penilaian. Macam penyimpangan yang sering ditemukan yaitu penandaan pada pangan olahan/suplemen sering menyebutkan indikasi seperti

obat, dan media cetak menerbitkan testimoni mengenai produk pangan olahan yang berkhasiat menyembuhkan penyakit.” (Balai POM 1)

Selain melakukan pengawasan secara aktif, juga dilakukan penerimaan pengaduan mengenai iklan yang bermasalah dari konsumen

“Mekanisme penyampaian melalui unit layanan pengaduan konsumen, yaitu melalui telepon atau datang langsung ke BBPOM dengan membawa contoh iklan atau produk yang menyimpang. Penerimaan pengaduan oleh seksi Layanan Informasi Konsumen dilakukan dengan mengisi form yang telah disediakan. Keluhan akan segera ditindaklanjuti/dijawab, namun jika tidak, maka dirujuk, terutama jika membutuhkan informasi dari BPOM, maka keluhan tersebut akan diteruskan ke BPOM.” (BBPOM 1)

Dengan sistem pengawasan seperti itu, tidak semua iklan produk pangan olahan dapat diawasi, ditambah dengan fasilitas pengawasan yang kurang memadai. Selain itu sistem pemberian sanksi juga tidak dapat berjalan optimal terutama iklan-iklan di media lokal dan iklan-iklan produk rumah tangga karena institusi yang memiliki wewenang terhadap pengawasan iklan hanya memiliki wewenang melakukan pengawasan terhadap iklan dagang. Seperti halnya hasil wawancara berikut ini:

“Ada kegiatan pengawasan iklan, hanya iklan dagang, tupoksi ada di masing-masing deputi. Contoh Deputi I melakukan pengawasan terhadap produk termasuk iklan produk hanya untuk produk obat dan PKRT. Produk lain seperti makanan, minuman, kosmetika dan OT dilaksanakan oleh Deputi lain.” (BPOM)

Institusi yang berwenang melakukan pengawasan, tidak dapat melakukan penarikan iklan begitu saja, hal ini terkait dasar hukum periklanan yang masih lemah di-bandingkan dengan dasar hukum kontrak antara media dan pengusaha yang memasang iklan, seperti hasil wawancara dan diskusi kelompok terarah berikut ini:

“Cara pengawasan adalah dengan memotret spanduk, baliho, leaflet, brosur-brosur di apotek, setelah itu dilaporkan ke BPOM untuk ditindak lanjuti (tindak lanjut oleh BPOM). Testimoni produk di media cetak langsung dilakukan peneguran oleh BBPOM, namun pihak media tidak bisa langsung menghentikan iklan tersebut karena terikat kontrak. Oleh karena itu, perlu dibuat peraturan yang dapat membatalkan kontrak antara media dan pengiklan. Perlu dibuat kebijakan bekerjasama dengan Dinkes Provinsi untuk mengawasi produk-produk lokal karena untuk produk-produk yang pendaftarannya di BPOM, temuan langsung dilaporkan ke BPOM” (hasil diskusi kelompok terarah)

“BPOM tidak melakukan penarikan iklan di media. Jika terjadi penyimpangan, BPOM memberikan surat teguran dan memerintahkan produsen untuk menurunkan atau menarik iklan, kemudian harus melaporkan lokasi penarikan iklan tersebut.”

“... Untuk keluhan periklanan pada media lokal adalah dengan menghubungi media untuk mengetahui pemasang iklan dan meminta pengusaha tersebut memperbaiki iklan-nya....” (BPOM)

“...Tindak lanjut pihak yang berwenang setelah mengetahui adanya penyimpangan masih belum jelas” (Hasil Diskusi Kelompok)

Sampai saat ini belum ada peraturan terbaru mengenai iklan produk pangan olahan. Sementara itu, pelanggaran mengenai iklan produk pangan olahan makin marak, ditambah lagi dengan adanya media internet yang tidak dapat di kontrol serta iklan dalam bentuk *build in* dalam acara-acara di televisi serta iklan-iklan yang berupa testimoni, seperti yang terungkap dalam diskusi oleh salah satu wakil dari industri

“Untuk melakukan periklanan di internet, tidak memerlukan izin. Iklan-iklan built in dalam acara televisi seperti dalam infotainment juga tidak dimintakan izin ke BPOM, hanya melibatkan produsen dan media (penanggung jawab acara tersebut)” (Perusahaan 2)

Media yang saat ini semakin gencar di gunakan oleh produsen adalah media internet. Dengan semakin mudahnya akses internet, semakin banyak masyarakat yang dapat melihat produk mereka. Sementara itu, belum ada kebijakan pengawasan iklan di internet, seperti yang terungkap dalam diskusi kelompok

“...KPI dan BPOM belum melakukan tindakan terhadap iklan di media internet, karena belum ada regulasi yang mengaturnya...”

Permasalahan mengenai periklanan ini juga berkaitan dengan kepentingan dari pihak-pihak tertentu terutama pengusaha seperti yang diungkapkan dalam diskusi kelompok terarah berikut ini :

“...Jangan lupa, ada kepentingan pengusaha, baik pengusaha dari klien seperti media (biro iklan) dan kepentingan pengusaha yang memiliki media. Yang terpenting bagi produsen adalah cash flow berjalan, selain itu media juga

menggantungkan keberlangsungan usahanya dari iklan. Biro iklan dan media sebenarnya sudah memiliki filter berupa etika, akan tetapi seringkali etika ini diabaikan...” (Hasil Diskusi)

Menurut Soehatman (2008), di berbagai negara, keselamatan produk (*product safety*) termasuk juga keselamatan makanan (*food safety*) telah menjadi persyaratan dan diawasi secara ketat oleh lembaga khusus yang menangani kedua aspek tersebut. Mereka melakukan pengawasan terhadap produk yang beredar yang dapat membahayakan keselamatan masyarakat, juga melakukan pembinaan kepada masyarakat untuk meningkatkan kesadarannya mengenai keselamatan dalam memilih produk.¹⁵

Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan pembahasan, diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengawasan yang dilakukan Balai POM setempat di Provinsi hanya memotret apakah iklan yang beredar sudah sesuai atau belum. Dengan sistem pengawasan seperti itu, tidak semua iklan produk pangan olahan dapat diawasi, ditambah dengan fasilitas pengawasan yang kurang memadai. Selain itu, sistem pemberian sanksi juga tidak dapat berjalan optimal terutama iklan-iklan di media lokal dan iklan-iklan produk rumah tangga karena institusi yang memiliki wewenang terhadap pengawasan iklan hanya memiliki wewenang melakukan pengawasan terhadap iklan dagang.
2. Dinkes Provinsi mengawasi iklan kosmetik dan PKRT, dan Dinkes kabupaten/kota mengawasi pangan olahan yang berasal dari industri rumah tangga di wilayahnya. Instansi yang terkait, seperti Gabungan Pengusaha Makanan Minuman

Indonesia (GAPMMI) dan PPPI bertanggung jawab terhadap materi iklan yang ditayangkan, KPI/KPID mengawasi iklan di media penyiaran televisi dan radio, Dewan Pers mengawasi iklan di media cetak, dan YLKI melindungi konsumen, namun masih perlu koordinasi lebih lanjut.

3. Kegiatan pengawasan iklan pangan olahan dengan SisPOM masih kurang efektif, karena masih banyak iklan pangan olahan yang melanggar, aduan dari konsumen masih lemah dan sampling terhadap pangan olahan yang dilakukan setiap tahun oleh Balai POM anggarannya terbatas. Pengawasan iklan pangan olahan bersifat *post audit* (setelah penayangan), apabila ditemukan iklan pangan olahan yang tidak memenuhi syarat, maka sanksi masih bersifat administratif terhadap produk pangan olahan. Pengawasan terhadap iklan pangan olahan dalam bentuk testimoni di media penyiaran, sisipan di televisi dan iklan di internet tidak dilakukan secara optimal.

Saran

Perlu dibuat pembagian wewenang yang jelas antara Badan POM, Balai POM, Dinkes Kabupaten/kota sesuai dengan kondisi otonomi daerah. Badan POM bekerja sama dengan berbagai instansi seperti KPID, Dewan Pers, gabungan pengusaha makanan dan minuman, PPPI dan Dinas Kesehatan Kota/ Kabupaten dalam upaya pengawasan iklan lebih efektif. Perlu peningkatan pengetahuan dan kesadaran konsumen melalui iklan layanan masyarakat dan pelayanan informasi pangan olahan, agar dapat berperan dalam pengawasan iklan pangan olahan.

Daftar Rujukan

1. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 7 tahun 1996 tentang Pangan
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 69 Tahun 1999 tentang Label dan Iklan Pangan

3. Kurniawan, Hanif Seto Aji. Kajian Kesesuaian Iklan Produk Pangan Di Media Massa Terhadap Peraturan Perundangan-Undangan: Studi Kasus Pada Harian Kompas, Republika, Koran Tempo, Pikiran Rakyat Dan Radar Bogor Periode Agustus-Nopember 2007, Skripsi Departemen Ilmu dan Teknologi Pangan, Fakultas Teknologi Pertanian, Institut Pertanian Bogor. 2008
4. Peraturan Komisi Penyiaran Indonesia Nomor 03 Tahun 2007 tentang Standar Program Penyiaran.
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 1144/MENKES/PER/VIII/2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Kesehatan.
6. Keputusan Kepala Badan POM RI Nomor HK.00.05.21.4231 tahun 2004 tentang Perubahan atas Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 02001/SK/KBPOM Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata kerja Badan Pengawas Obat dan Pangan Makanan.
7. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2004 tentang Keamanan, Mutu dan Gizi Pangan
8. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran
9. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers
10. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen
11. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 59 Tahun 2001 tentang Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat.
12. Supardi, Soedibyo. Laporan Penelitian Kebijakan Periklanan Sediaan Farmasi (Obat, Obat Tradisional, Kosmetika, Alat Kesehatan, Makanan Minuman), Puslitbang Sistem dan Kebijakan Kesehatan, Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Jakarta. 2009
13. Zuber Safawi. Problem pengawasan produk pangan. <http://zubersafawi.blogspot.com/2009/02/problem-pengawasan-produk-pangan.html>, Rabu, 18 Februari 2009
14. Peraturan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Tahun 2008 Nomor HK.00-.05.52.1831 tentang Pedoman Periklanan Pangan.
15. Soehatman Ramli, 2008. <http://chemcareasia.wordpress.com/2008/10/06/keselamatanproduk-dan-makanan-siapa-yang-bertanggungjawab/>
16. Keputusan Menteri Kesehatan RI Nomor 386/Menkes/SK/IV/1994 tentang Pedoman Periklanan: Obat, Obat Tradisional, alat kesehatan, Kosmetika, Perbekalan Kesehatan Rumah Tangga dan makanan minuman.
17. Keputusan Kepala Badan Pengawas Obat dan Makanan Republik Indonesia Nomor HK.00-.05.52.0685 Tahun 2005 tentang Peraturan

- Teknis Ketentuan Pokok Pengawasan Pangan Fungsional
18. Keputusan Kepala Badan POM Nomor 02001/-SK/KBPOM tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata kerja Badan POM.
 19. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2007 tentang pembagian urusan pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota.
 20. Tata Krama dan Tata Cara Periklanan Indonesia Tahun 2005
 21. Undang-undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan