

# ROTASI LABEL PERINGATAN KESEHATAN:

## Rekomendasi Berbasis Penelitian untuk Implementasi

Peringatan kesehatan sangat efektif dalam menyampaikan risiko kesehatan akibat penggunaan tembakau. Untuk menjaga keefektifannya, rotasi berkala label-label ini sangat penting. Namun, mengingat kebutuhan untuk terus mengesahkan langkah regulasi atau administratif baru (misalnya, resolusi atau keputusan menteri) untuk memperbarui peringatan ini, ada tantangan khusus dalam implementasi rotasi. Wawancara mendalam dengan pejabat pemerintah, perwakilan dari organisasi masyarakat sipil, dan akademisi dari enam negara (Chile, Guyana, Indonesia, Jamaika, Meksiko, dan Vietnam) mengemukakan tantangan dan rekomendasi berikut.



## 1. Unsur politik

**Pemberlakuan putaran baru peringatan kesehatan memerlukan keterlibatan pemerintah yang cukup besar.**

Pemerintahan ini bukan pemerintahan yang awalnya mendukung dan memberlakukan undang-undang peringatan kesehatan. Oleh karena itu, prioritas pemerintah dan kemauan politik memberi pengaruh penting terhadap kesinambungan rotasi peringatan kesehatan.

- **Prioritas pemerintah dan kemauan politik:** Pemerintah dan kementerian kesehatan sering kali kurang memberi perhatian terhadap pengendalian tembakau karena keterbatasan sumber daya, dan personel yang menangani masalah terkait tembakau hanya sedikit. Bahkan dalam pengendalian tembakau, rotasi tidak diprioritaskan.
- **Perubahan dalam pemerintahan:** Transisi pemerintahan menimbulkan tantangan karena perubahan kepemimpinan dapat menyebabkan pergantian personel, tingkat pengetahuan yang berbeda tentang peringatan kesehatan, dan potensi gangguan dalam proses rotasi.



## 2. Waktu dan birokrasi

**Proses pengesahan iterasi baru peringatan kesehatan merupakan proses yang rumit dan menghabiskan banyak waktu,** melibatkan unsur-unsur seperti pembentukan komite untuk pemilihan topik, penelitian, serta evaluasi peringatan dan pictogram, juga persetujuan pemerintah bertahap oleh berbagai lembaga dan departemen pemerintah. Meskipun undang-undang pengendalian tembakau asli mungkin menentukan periode rotasi (biasanya antara 6–24 bulan), seluruh proses persetujuan sering kali melampaui jangka waktu ini.



## 3. Celah hukum dan kurangnya kejelasan

Sering kali terdapat keambiguan dalam rumusan undang-undang, yang menyebabkan perbedaan penafsiran oleh otoritas pemerintah dan perusahaan tembakau mengenai jumlah gambar, waktu rotasi, dan masa transisi.



## 4. Menemukan gambar

**Menemukan gambar adalah salah satu tantangan paling signifikan karena menghabiskan banyak biaya dan waktu:**

- Bank gambar internasional dan regional yang ada (misalnya, milik WHO) memiliki masalah hukum (seperti masalah hak cipta) serta hambatan logistik, termasuk rendahnya variasi kondisi kesehatan dan subpopulasi, serta gambar beresolusi rendah.

- Pembuatan gambar merupakan proses yang rumit dan memerlukan kerja sama dengan rumah sakit, lembaga akademis, atau kamar mayat, yang sering kali menghadirkan tantangan logistik, finansial, dan emosional.
- Relevansi budaya dan etnis sangat penting, yang berarti gambar perlu spesifik untuk suatu kawasan, dan ini sulit ditemukan atau dibuat.
- Negara terpaksa menggunakan gambar yang tersedia meskipun kualitasnya di bawah standar karena sulitnya menemukan alternatif.



## 5. Evaluasi yang tepat

Meskipun tidak diamanatkan secara hukum, evaluasi peringatan kesehatan membantu menilai dan memaksimalkan efektivitas dan dampaknya terhadap kelompok populasi tertentu, tetapi menghadapi tantangan karena biaya dan tingkat ketelitian yang bervariasi.

- **Evaluasi pra-implementasi:** Evaluasi ini sering kali dilakukan melalui kolaborasi dengan pusat penelitian dan universitas. Ketelitian dan cakupan evaluasi ini bervariasi, dengan beberapa negara tidak melakukan penilaian yang komprehensif dan negara lainnya tidak melakukannya sama sekali.
- **Evaluasi pasca-implementasi:** Ini hampir tidak ada dan dalam beberapa kasus yang ada, evaluasi ini berupa penilaian efektivitas peringatan kesehatan secara keseluruhan dalam survei besar, bukan evaluasi putaran atau gambar tertentu.
- **Pengaruh politik terhadap pemilihan gambar:** Aktor politik memiliki pengaruh signifikan dalam pemilihan gambar peringatan kesehatan, yang sering kali mengesampingkan rekomendasi berbasis bukti.



## 6. Campur tangan industri tembakau

**Campur tangan industri tembakau tidak spesifik terhadap rotasi peringatan kesehatan, tetapi dapat muncul dengan cara berikut:**

- Kementerian berkonsultasi dengan industri sewaktu pengambilan keputusan sehingga memilih versi gambar yang lebih lemah atau peringkatnya lebih rendah.
- Pelobian oleh industri dan tantangan hukum menyebabkan penundaan dan pengeluaran sumber daya.
- Desakan industri untuk menggunakan gambar lokal membuat pencarian gambar menjadi lebih sulit.
- Industri memilih peringatan kesehatan tertentu untuk produk atau lokasi toko tertentu (misalnya, pedesaan atau perkotaan) untuk membuatnya kurang berdampak (misalnya, menggunakan gambar untuk orang dewasa pada produk yang terutama ditujukan untuk anak muda).



## 7. Penegakan

Tantangan dalam penegakan muncul akibat keterbatasan sumber daya, termasuk kurangnya petugas penegak dan prioritas yang saling bertentangan, dengan pemeriksa kesehatan sering kali memiliki tanggung jawab yang lebih luas.

- **Distribusi peringatan kesehatan yang merata di antara produk/merek:** Pemantauan distribusi peringatan kesehatan yang merata lintas produk dan merek tidak mungkin ditegakkan, dan ini dapat dimanfaatkan oleh industri tembakau dengan mengedarkan gambar yang paling "merusak" dalam persentase yang lebih kecil.

- **Masa transisi:** Industri tembakau dapat membanjiri pasar dengan produk berlabel peringatan lama tepat sebelum putaran baru berlaku. Secara hukum, saat ini industri tidak bertanggung jawab untuk menarik stok lama dari rak di tempat penjualan.



## 8. Sumber daya ekonomi dan manusia

Kurangnya sumber daya keuangan dan manusia sering kali menyebabkan perpanjangan peringatan yang ada atau penggunaan kembali gambar lama tanpa adanya kebaruan dan efektivitas peringatan baru.

# Rekomendasi

**Meminta setiap negara mengerjakan semua yang diperlukan untuk keberhasilan implementasi rotasi peringatan kesehatan tidaklah realistis, mengingat kendala finansial dan logistik yang dijelaskan di atas. Namun, ada beberapa hal signifikan yang dapat dilakukan di tingkat internasional (misalnya, WHO) atau regional (yaitu, AFRO, EMRO, EURO, PAHO, SEARO, WPRO) untuk membantu semua negara dan memberi dampak yang cukup besar.**



### 1. Bank gambar internasional dan regional

- **Berinvestasi dalam bank gambar internasional dan regional yang komprehensif:** Mengembangkan repositori gambar yang komprehensif, dengan izin yang diperlukan atau tanpa batasan hak cipta, yang mewakili beragam populasi dan telah terbukti efektivitasnya. Jajak pendapat publik dapat dilakukan secara berkala untuk mengukur efektivitas label peringatan tertentu guna menjadi informasi pengembangan label peringatan di masa mendatang. Mengizinkan negara-negara untuk menyesuaikan gambar agar sesuai dengan konteks yang spesifik dalam negaranya.
- **Memiliki gambar yang relevan secara etnik dan budaya:** Gambar ini harus bersumber dari dan dievaluasi di negara-negara yang menjadi bagian dari bank regional (jika bank regional ada). Jika bank gambar WHO internasional diprioritaskan, bank tersebut harus berisi berbagai macam gambar yang telah dievaluasi dan dibuat dari berbagai kawasan.
- **Selalu memperbarui basis data:** Memastikan gambar tetap tersedia untuk umum dan berkualitas tinggi.
- **Meminta negara-negara untuk menghilangkan batasan hak cipta dalam basis data nasionalnya.**
- **Memberi dukungan:** Organisasi internasional harus menyediakan sumber daya bagi negara-negara untuk membuat gambar lokal jika diperlukan.

- **Independensi dari industri:** Industri tembakau tidak boleh disertakan dalam keterlibatan apa pun dalam proses seleksi peringatan kesehatan.
- **Menggalai kecerdasan buatan:** Meneliti kemungkinan penggunaan AI untuk mengembangkan gambar.

**Dengan adanya bank gambar di tingkat internasional dan/atau regional, ada dua area yang sebaiknya menjadi fokus upaya nasional negara: melembagakan proses dan menetapkan beberapa putaran mendatang.**



### 2. Melembagakan proses rotasi peringatan kesehatan

**Agar rotasi peringatan kesehatan dapat terus berlanjut dan berhasil, ketergantungan terhadap kemauan politik dan sumber daya yang tersedia harus diminimalkan. Untuk itu, negara-negara harus melakukan hal-hal berikut:**

- **Tindakan umum:** Mendelegasikan tanggung jawab kepada lembaga yang stabil dan mendukung, seperti badan pemerintah (misalnya, FDA AS), sehingga memastikan tersedianya sumber daya keuangan dan manusia yang memadai melalui proses legislatif.
- **Tindakan hukum:** Mengesahkan tindakan hukum atau regulasi yang menghilangkan kebutuhan akan proses hukum untuk mengesahkan putaran baru.
- **Menutup celah hukum:** Mengatasi keambiguan dalam rumusan regulasi, seperti memperjelas waktu dan cara rotasi gambar dilakukan, serta menghindari istilah yang tidak jelas seperti "secepatnya" dan ganti dengan frasa seperti "paling lambat" untuk memastikan pertanggungjawaban pemerintah dan perusahaan tembakau.



### 3. Menetapkan beberapa putaran peringatan kesehatan dalam satu instrumen hukum

- **Menetapkan siklus 10 tahun:** Mengikuti Pedoman FCTC dan penelitian, tetapkan rangkaian yang cukup untuk sepuluh tahun, dengan 8–12 peringatan per rangkaian untuk 12–36 bulan per putaran. Tindakan ini akan memaksimalkan sumber daya, memungkinkan pemerintah melakukan proses penelitian dan evaluasi

yang lebih efisien dan efektif, serta memberikan jeda yang lebih lama sebelum harus memulai proses ini lagi. Jika tersedia, pilih gambar dari bank gambar regional/ internasional yang teruji.

- **Memberi ruang untuk fleksibilitas:** Mengizinkan gambar baru memasuki putaran baru dengan cepat, terutama saat menangani masalah kesehatan masyarakat yang terus berkembang (misalnya, pandemi COVID-19).

## Rekomendasi Tambahan

**Bagi negara yang mungkin memiliki anggaran atau kemampuan sumber daya atau bagi negara yang ingin memprioritaskan rotasi peringatan kesehatan sebelum bank gambar tersedia, kami telah menetapkan rekomendasi tambahan berikut.**



### 1. Membangun kemitraan

- **Membentuk kelompok/dewan ahli permanen:** Menyertakan perwakilan dari masyarakat sipil, akademisi, pemerintah, dan pemangku kepentingan terkait lainnya untuk memberikan pengawasan yang terlembaga di berbagai tahap proses rotasi peringatan kesehatan.
- **Meminta dukungan internasional:** Mencari dukungan teknis dari organisasi internasional, seperti WHO dan badan-badan regionalnya, terutama untuk membantu dalam evaluasi.
- **Berkolaborasi dengan lembaga akademis dan pusat kesehatan:** Bermitra dengan lembaga akademis untuk meningkatkan evaluasi dan berkolaborasi dengan rumah sakit dan lembaga terkait lainnya untuk meningkatkan sumber pengadaan gambar.



### 2. Koordinasi antarnegara atau penggunaan badan-badan regional

- **Mendorong koordinasi antarnegara dan memanfaatkan badan-badan regional, seperti kantor regional WHO atau blok perdagangan (misalnya, MERCOSUR, CARICOM, ASEAN):** Berbagi praktik terbaik, sumber daya, bukti evaluasi, dan gambar di antara kelompok populasi yang serupa.
- **Menetapkan peran yang ditugaskan secara regional:** Menugaskan peran khusus untuk negara peserta (misalnya, satu negara bertugas melakukan evaluasi, negara lain bertugas membuat gambar, dll.).



### 3. Penegakan

- **Meningkatkan penegakan selama dan setelah masa transisi:** Mengalihkan proses verifikasi dari titik produksi ke tempat penjualan serta membuat industri bertanggung jawab untuk menarik produk dengan peringatan kesehatan lama dari toko dan tempat penjualan.



### 4. Meningkatkan evaluasi

- Kelompok populasi yang beragam (misalnya, anak muda, wanita) harus disertakan dalam evaluasi.
- Negara harus berupaya melakukan evaluasi pasca-implementasi secara berkala, mengumpulkan umpan balik melalui jajak pendapat masyarakat untuk mengukur efektivitas label peringatan tertentu pada masyarakat dan menggunakan data ini sebagai sumber informasi pengembangan putaran mendatang.

Akses video dan laporan lengkap Lembaga tentang implementasi rotasi label peringatan kesehatan.

