

Ringkasan Kebijakan No. 25

Meninjau Kembali Kebijakan Label Gizi pada Bagian Depan Kemasan (*Front-of-Pack Nutrition Labeling*) di Indonesia

oleh Muhammad Nidhal dan Ibnu Budiman



Pesan Utama

- Pelaksanaan Peraturan Pemerintah (PP) No. 28/2024 tentang pengendalian konsumsi gula, garam, dan lemak (GGL) memerlukan pedoman teknis label gizi pada bagian depan kemasan (*front-of-pack nutrition labeling* atau FoPNL) yang tegas. Pedoman ini harus memprioritaskan kesehatan masyarakat dan dievaluasi secara bertahap.
- Penggunaan label peringatan (*warning label*) interpretatif disarankan karena telah terbukti efektif dari sudut pandang kesehatan masyarakat di negara-negara berpendapatan menengah, seperti Chili, Meksiko, Peru, dan Uruguay.
- Pedoman teknis FoPNL juga perlu mempertimbangkan pendekatan pengaturan bersama (koregulasi) dalam transisi ke skema FoPNL wajib, meningkatkan literasi gizi konsumen, dan mengharmoniskan pengaturan tata kelola antar kementerian dan lembaga di sektor pangan.

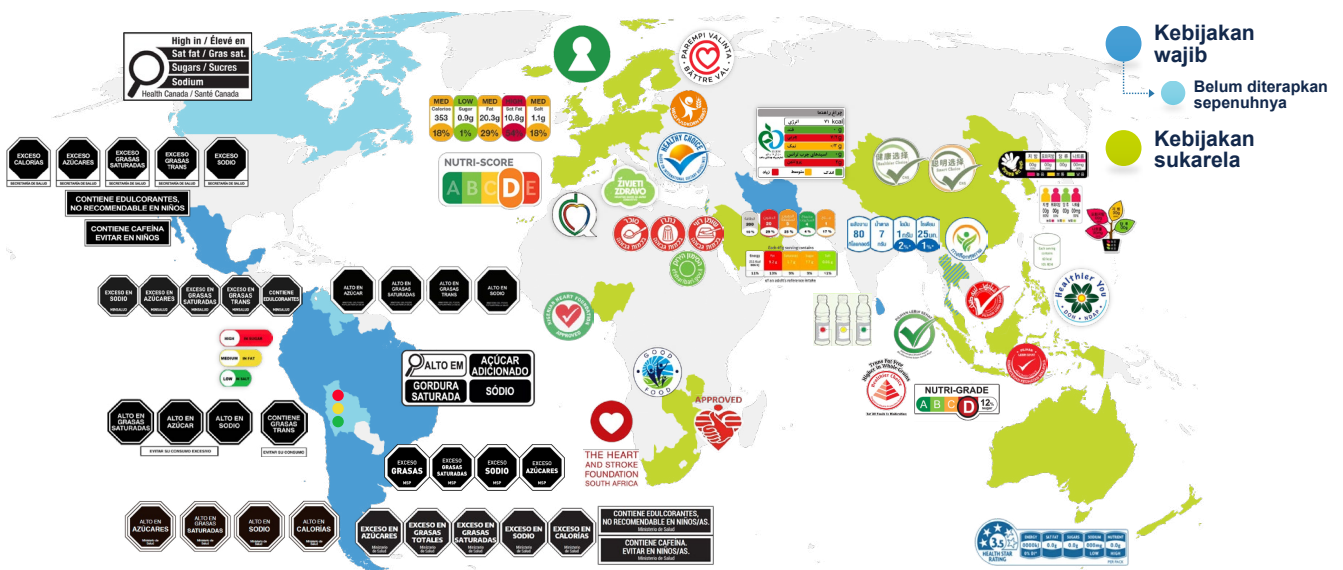
Latar Belakang

Baru-baru ini, Pemerintah Indonesia menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 28/2024—peraturan pelaksana dari Undang-Undang (UU) No. 17/2023 tentang Kesehatan (*Omnibus Law* Kesehatan). Peraturan ini memperjelas ketentuan bagi produk pangan untuk mematuhi batas maksimal kandungan gula, garam, dan lemak (jenuh) (GGL), termasuk sanksi bagi pelanggaran. Langkah ini bertujuan memperkuat Peraturan Menteri Kesehatan (Permenkes) No. 30/2013 yang mewajibkan pencantuman informasi kandungan GGL serta menetapkan batas konsumsi harian yang direkomendasikan, yaitu 50 g/hari untuk gula, 5 g/hari untuk garam, dan 67 g/hari untuk total lemak dalam produk pangan olahan dan siap saji. Meski PP No. 28/2024 memperkenalkan kebijakan-kebijakan baru untuk mengendalikan konsumsi produk dengan kandungan GGL berlebihan, masih banyak aspek yang baru akan diperjelas dalam peraturan pelaksanaannya.

Selain itu, Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) tengah menggodok rancangan peraturan¹ untuk menerapkan sistem pelabelan Nutri-Level² secara bertahap. Sistem ini sedang dalam tahap uji coba, khususnya untuk minuman siap saji yang mengandung GGL dan masuk dalam Level C dan D (BPOM, 2024a). Rancangan peraturan tersebut juga mewajibkan pencantuman Nutri-Level dan logo Pilihan Lebih Sehat (Healthier Choice Logo atau HCL³) pada kemasan produk, sejalan dengan tren global yang makin banyak mewajibkan penyertaan label gizi pada bagian depan kemasan (*front-of-pack nutrition labeling* atau FoPNL).

Ringkasan kebijakan ini menyuguhkan serangkaian rekomendasi untuk pedoman implementasi FoPNL di Indonesia, dengan mengacu kepada PP No. 28/2024 dan peraturan-peraturan BPOM, serta memetik pelajaran dari negara-negara lain (Gambar 1).

Gambar 1.
Kebijakan FoPNL di Berbagai Negara



Sumber: The Food Marketing Institute (2023)

¹ Jika disahkan, Rancangan Peraturan tentang Informasi Nilai Gizi pada Label Pangan Olahan akan mencabut sekaligus menggantikan tiga kerangka regulasi utama yang mewajibkan pencantuman informasi nilai gizi pada label produk, yaitu Peraturan BPOM No. 9/2016 tentang Acuan Label Gizi; Peraturan BPOM No. 16/2020; dan Peraturan BPOM No. 26/2021 (yang memiliki judul sama dengan rancangan peraturan).

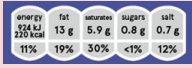
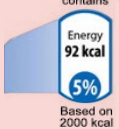

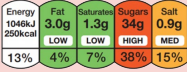





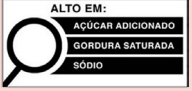
² Sistem pelabelan Nutri-Level Indonesia mirip dengan model Nutri-Grade (Singapura) dan Nutri-Score (Eropa). Sistem ini terdiri atas empat tingkatan: A, B, C, dan D, di mana Level A mengandung kadar GGL terendah dan Level D mengandung kadar tertinggi.

³ HCL adalah simbol yang menandakan bahwa suatu produk makanan atau minuman memenuhi kriteria gizi dari otoritas kesehatan nasional dan/atau regulator sektor pangan.

Pembelajaran dari Kebijakan FoPNL di Berbagai Negara

Penyakit tidak menular (PTM)—termasuk penyakit kardiovaskular (35%), penyakit pernapasan kronis (5,25%), kanker (3,60%), dan diabetes (2,83%)—terus meningkat di Indonesia dan menjadi penyebab utama kematian secara global (Institute for Health Metrics and Evaluation, 2021). Pola makan yang buruk, terutama konsumsi GGL berlebihan, menjadi faktor utama yang memicu peningkatan kasus PTM. World Health Organization (WHO) dan berbagai lembaga kesehatan lainnya—seperti Pan American Health Organization (PAHO) serta European Food Safety Authority (EFSA)—melihat sistem FoPNL sebagai bagian dari strategi pencegahan PTM yang efektif. FoPNL memudahkan konsumen dalam memahami informasi gizi secara cepat, baik melalui ringkasan kandungan utama dalam deklarasi gizi (seperti kandungan energi, lemak, gula, dan garam) maupun kualitas gizi produk secara keseluruhan melalui simbol, huruf, atau kode warna yang berbasis bukti ilmiah (WHO, 2019).

Tabel 1.
Penerapan Label Gizi pada Bagian Depan Kemasan di Berbagai Negara,
Termasuk Skema Wajib yang Dominan di Negara-Negara Berpendapatan Menengah

	Label Kandungan Gizi		Logo Pilihan Sehat	Indikator Gizi Keseluruhan	Label Peringatan
Sistem Rating	Menggunakan informasi numerik untuk menunjukkan kandungan gizi sebagai persentase dari asupan harian yang direkomendasikan tanpa memberikan penilaian kualitas.	Menggunakan warna, kata, dan/atau simbol untuk menilai kadar gizi dalam produk makanan dan minuman.	Menggunakan simbol, kata, dan warna untuk menunjukkan pilihan yang lebih sehat secara keseluruhan dalam kategori tertentu.	Menggunakan sistem berjenjang (kombinasi kata dan warna) untuk menilai tingkat kesehatan produk makanan, minuman, minyak, dan susu secara keseluruhan.	Menggunakan simbol, kata, dan/atau warna untuk memperingatkan konsumen tentang kadar tinggi suatu nutrisi (contoh: gula, garam, lemak jenuh) dalam produk makanan.
Contoh Ilustrasi	 <p>Acuan Asupan (Uni Eropa)</p>  <p>Ikon Energi (Malaysia)</p>	 <p>does not contain SUGAR</p> <p>Label Lampu Lalu Lintas (Ekuador)</p>  <p>Label Lampu Lalu Lintas Multiwarna (Inggris)</p>	 <p>Nordic Keyhole (Denmark, Lithuania, Norwegia, Swedia)</p>  <p>Logo Pilihan Lebih Sehat (Ceko, Polandia, Indonesia)</p>	 <p>Nutri-Score (Belgia, Prancis, Jerman, Spanyol) dan Nutri-Level (Indonesia)</p>  <p>Peringkat Bintang Kesehatan (Australia, Selandia Baru)</p>	 <p>Label Peringatan Tanda Stop (Chili)</p>  <p>Kaca Pembesar (Brasil)</p>
Negara dengan Regulasi Wajib	Thailand	Ekuador, Finlandia, Republik Islam Iran, Meksiko, Sri Lanka	-	-	Chili, Peru, Uruguay, Meksiko, Argentina
Negara dengan Regulasi Sukarela	Uni Eropa, Malaysia, Filipina	Korea Selatan, Inggris	Belgia, Brunei Darussalam, Kroasia, Ceko, Denmark, Finlandia, Islandia, Indonesia, Lithuania, Malaysia, Nigeria, Norwegia, Polandia, Singapura, Slovenia, Swedia, Thailand, Uni Emirat Arab, Zambia	Australia, Belgia, Prancis, Jerman, Indonesia, Luksemburg, Selandia Baru, Belanda, Spanyol	Kanada, Kolombia, Brasil, Venezuela

Sumber: Dikompilasi dari UNICEF (2022b) dan World Obesity Federation (2019), dengan modifikasi oleh penulis.

Sebanyak 32 negara telah mengadopsi empat jenis FoPNL berdasarkan kebutuhan kesehatan masyarakat dan iklim regulasinya masing-masing, yaitu label kandungan gizi, logo pilihan sehat, indikator gizi keseluruhan, dan label peringatan (*warning label*) (UNICEF, 2022a) (Tabel 1). Di negara-negara berpendapatan menengah, label peringatan terbukti lebih efektif dalam memengaruhi preferensi dan kesadaran konsumen.

Sebagian besar inovasi kebijakan pada 2021 di bidang ini berfokus pada label peringatan, seperti peringatan berbentuk tanda stop yang menunjukkan kadar tinggi kandungan tertentu, dan indikator gizi keseluruhan, seperti sistem penilaian spektrum interpretatif, khususnya Nutri-Score (Tabel 1). Bukti di berbagai negara menunjukkan bahwa label peringatan lebih efektif membantu konsumen dalam mengidentifikasi produk dengan kandungan tidak sehat yang tinggi daripada Label Lampu Lalu Lintas (*Traffic Light Labels* atau TLLs), Pedoman Jumlah Harian (*Guideline Daily Amounts* atau GDAs), Nutri-Score, dan Peringkat Bintang Kesehatan (*Health Star Ratings* atau HSRs) (Arrúa *et al.*, 2017; UNC, 2020; Peters & Verhagen, 2024). Dari sudut pandang kesehatan masyarakat, label peringatan juga terbukti sangat efektif di Chili, Meksiko, Peru, dan Uruguay (PAHO, 2020).

Chili⁴ menjadi negara pertama yang menerapkan label peringatan pada bagian depan kemasan dan telah melakukan evaluasi mendalam terhadap sistem ini. Makanan dan minuman kemasan yang tidak memenuhi kriteria gizi tertentu wajib mencantumkan label peringatan pada bagian depan kemasan. Berbeda dengan sistem FoPNL lainnya yang menilai produk berdasarkan spektrum “tidak sehat” hingga “sehat”, label peringatan hanya ditempel pada produk dengan risiko gizi tertinggi (Taillie *et al.*, 2020). Selain itu, label peringatan mencegah potensi efek “*health halo*”⁵, di mana konsumen menganggap produk dengan skor positif lebih sehat dan mengonsumsinya secara berlebihan, padahal termasuk makanan ultraproses (UNC, 2020; UNICEF, 2021).

Sistem Nutri-Level yang dikembangkan BPOM merupakan langkah maju dalam kebijakan FoPNL Indonesia. Namun, keefektifannya masih menjadi perdebatan. Sistem ini, yang mengadopsi konsep Nutri-Grade Singapura dan Nutri-Score Uni Eropa, menghasilkan dampak yang bervariasi. Sejumlah penelitian menunjukkan bahwa, meski meningkatkan kesadaran, sistem ini tidak serta-merta mendorong perubahan perilaku konsumen secara signifikan. Pasalnya, sistem penilaian berbasis warna kerap dianggap terlalu kompleks oleh konsumen sehingga kurang efektif dalam menyampaikan peringatan (Bramante, 2023; Paganini, 2023; Peters & Verhagen, 2024; Skretkwoicz & Perret, 2023; Shin *et al.*, 2023).

Sementara itu, label kandungan gizi, seperti Acuan Asupan (*Reference Intake*) atau GDA dinilai kurang efektif dalam meningkatkan kesadaran konsumen (UNICEF, 2022a). Dengan desain monokrom serta penggunaan angka dan persentase, label-label ini tidak secara eksplisit menilai apakah suatu produk tergolong sehat atau tidak. Kendati demikian, sistem ini masih banyak digunakan dan sering kali lebih disukai industri karena memungkinkan fleksibilitas dalam pemasaran produk. Produsen dapat menyoroti kandungan nutrisi yang bermanfaat sehingga produknya terlihat lebih sehat (contoh: serat dan protein), sementara kandungan yang kurang sehat tidak terlalu ditonjolkan (contoh: gula dan lemak).

Laporan dari Health Evidence Network, yang menganalisis data dari 15 negara di kawasan Eropa WHO, menyimpulkan bahwa sistem FoPNL yang efektif harus (1) bersifat wajib, (2) menyertakan penilaian negatif, serta (3) konsisten, diatur pemerintah, dan berlaku untuk semua produk. Pendekatan ini dianggap lebih efektif dalam membantu konsumen membuat pilihan yang lebih sehat (Kelly & Jewell, 2018). Sebaliknya, sistem pelabelan yang bersifat sukarela dapat menciptakan berbagai variasi logo dan label. Hal tersebut akan membuat konsumen bingung dan justru mengurangi keefektifan label. Label sukarela juga sering dicantumkan bersama dengan klaim nutrisi atau klaim kesehatan lainnya yang kian membingungkan konsumen (Advocacy Incubator, 2024). Tren terkini menunjukkan bahwa jumlah negara yang menerapkan kebijakan FoPNL wajib makin bertambah. Setidaknya sudah ada sepuluh negara yang mengadopsi kebijakan tersebut—dipelopori oleh Chili pada 2012 hingga Argentina pada 2021. Penerapan wajib FoPNL akan memastikan bahwa label didesain dengan mengutamakan konsumen, bukan sekadar menguntungkan industri makanan (UNICEF, 2021).

⁴ Undang-Undang Pelabelan dan Periklanan Pangan (*Food Labeling and Advertising Law*) Chili 2016 mewajibkan label peringatan pada produk yang tidak sehat, membatasi pemasaran untuk anak di bawah usia 14 tahun, serta melarang makanan tidak sehat di sekolah dan tempat penitipan anak. Satu tahun setelah UU tersebut diberlakukan, jumlah pembelian produk sasaran menurun, disertai pengurangan kandungan energi, gula, dan sodium berkat upaya reformulasi industri.

⁵ “*Health halo*” merujuk kepada fenomena ketika konsumen menganggap suatu produk lebih sehat daripada yang sebenarnya karena aspek positif tertentu atau klaim produsen. Sebagai contoh, sebuah makanan dilabeli sebagai produk “organik”, “tinggi kalsium”, “rendah lemak”, dan “bebas gluten”. Alhasil, konsumen percaya bahwa produk tersebut sehat meski mengandung gula, sodium, dan bahan kurang sehat lainnya dalam kadar yang tinggi. Hal ini dapat menyesatkan konsumen dan membuat mereka mengambil keputusan yang kurang tepat.

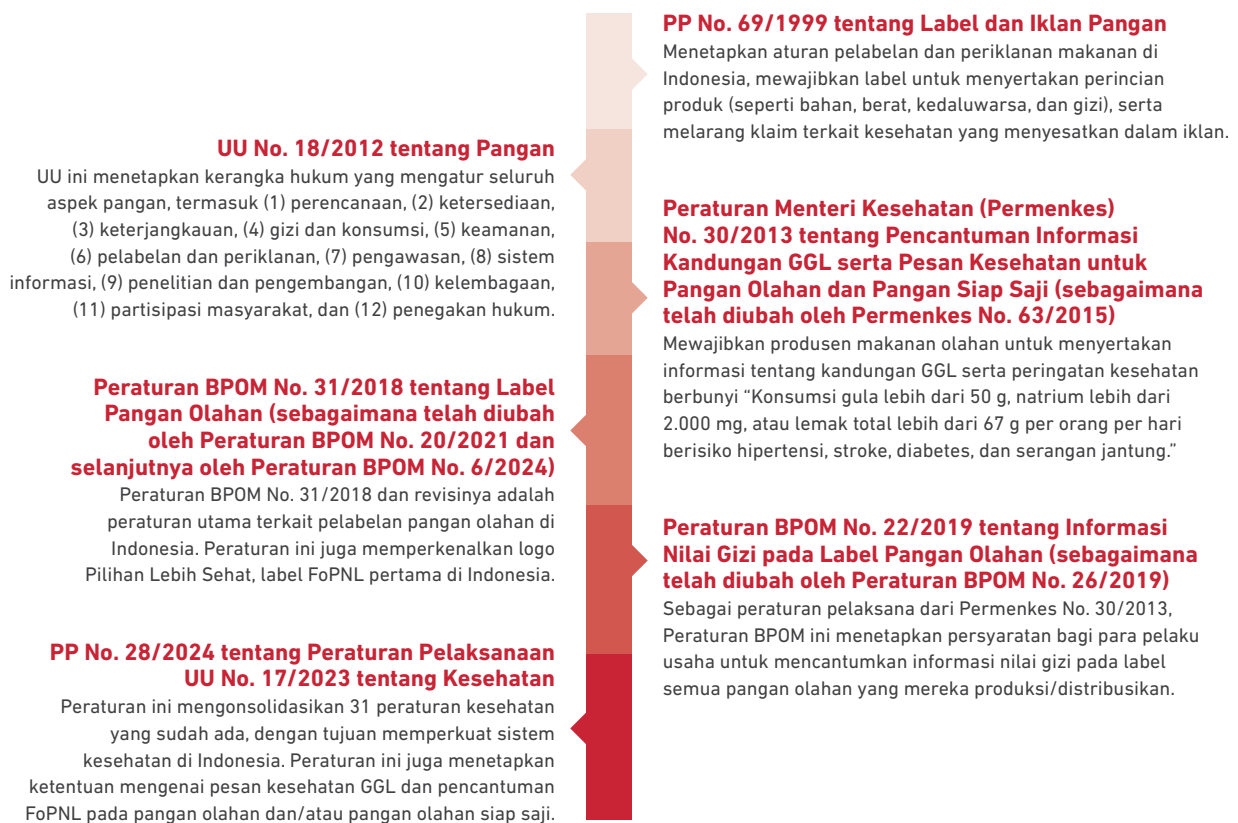
Tantangan dalam Penerapan FoPNL di Indonesia

Terdapat empat tantangan utama dalam pendekatan Indonesia terhadap label gizi pada bagian depan kemasan, yakni ambiguitas skema pelabelan ganda, tata kelola kelembagaan, kepatuhan UMKM dan industri rumah tangga, dan penolakan dari industri besar.

Ambiguitas skema pelabelan ganda

Pertama, regulasi FoPNL yang kini berlaku masih ambigu karena ada dua skema pelabelan yang berlaku. Pada 2019, Pemerintah Indonesia memperkenalkan HCLt⁶ sebagai sistem FoPNL pertama di negara ini. HCL bersifat sukarela dan bertujuan membantu konsumen memilih produk yang lebih sehat dalam kategori tertentu. Pada 2021, BPOM, lembaga yang memperkenalkan inisiatif ini, memperluas cakupan HCL ke 20 jenis pangan olahan, termasuk produk roti dan camilan siap makan (BPOM, 2019). Pada pertengahan 2024, BPOM mengajukan rancangan peraturan tentang FoPNL yang memperkenalkan Nutri-Level, sebuah sistem penilaian interpretatif yang saat ini sedang diujicobakan (BPOM, 2024b). Regulasi ini akan mewajibkan penerapan sistem tersebut pada produk-produk minuman tertentu dalam waktu 18 bulan setelah resmi diberlakukan, atau sekitar pertengahan 2026 (USDA, 2024). Setelah diterapkan sepenuhnya, peraturan ini akan merevisi tiga peraturan besar BPOM⁷ dan mewajibkan pencantuman FoPNL di industri pangan (Gambar 2). Keberadaan dua sistem FoPNL yang berlaku secara bersamaan dapat menimbulkan ambiguitas dan menghambat keefektifan penerapannya.

Gambar 2.
Perkembangan Kebijakan Terkait Pelabelan Produk Makanan dan FoPNL di Indonesia



Sumber: Dikompilasi dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)

⁶ Meski mendapat sambutan positif, sebuah studi oleh Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN) mengungkapkan bahwa makanan dan minuman yang memenuhi syarat HCL tidak selalu mendapatkan skor yang sama baiknya dalam sistem penilaian gizi lainnya, seperti *Healthy Star Rating* Australia (AHSR), *Multiple Traffic Light* Inggris, Kantor Regional Asia Tenggara (South-East Asia Regional Office atau SEARO) WHO, dan PAHO (lihat Lampiran).

⁷ Peraturan BPOM No. 9/2016 tentang Acuan Label Gizi; Peraturan BPOM No. 16/2020 tentang Pencantuman Informasi Nilai Gizi untuk Pangan Olahan yang Diproduksi oleh Usaha Mikro dan Usaha Kecil; dan Peraturan BPOM No. 26/2021 tentang Informasi Nilai Gizi pada Label Pangan Olahan (Hukum Online, 2024).

Tata kelola kelembagaan

Tantangan kedua berkaitan dengan tata kelola. Lanskap regulasi pangan dan gizi di Indonesia menunjukkan adanya potensi tumpang tindih antara beberapa lembaga utama yang terlibat. Badan Gizi Nasional (BGN) yang baru dibentuk bertujuan meningkatkan gizi masyarakat untuk kesehatan publik. Namun, kewenangannya dapat bersinggungan dengan BPOM, Badan Pangan Nasional (Bapanas), dan Kementerian Kesehatan (Kemenkes)—yang masing-masing memiliki peran dalam keamanan pangan, gizi, dan kesehatan masyarakat. Sebagai contoh, BPOM meregulasi standar keamanan dan pelabelan pangan, sementara Kemenkes menetapkan pedoman gizi. Hal ini dapat menyebabkan ketidakkonsistenan pada kriteria FoPNL. Lebih jauh, Bapanas mengawasi distribusi dan ketahanan pangan, yang mungkin memiliki prioritas kebijakan berbeda dari pendekatan yang berfokus pada kesehatan konsumen.

Di bawah pemerintahan yang baru, perubahan struktural—terutama pada Bapanas dan dengan dibentuknya Kementerian Koordinator Bidang Pangan (Kemenco Pangan) untuk memimpin transformasi sistem pangan—berpotensi menambah tantangan dalam penerapan FoPNL. Walaupun peraturan teknis dan peran utama BPOM dan Kemenkes terkait pelabelan pangan sudah cukup jelas, masih terdapat ketidakpastian strategis maupun sistemik, terutama dalam mengidentifikasi area rawan pangan serta merancang kebijakan-kebijakan konkret untuk mengatasi kerawanan pangan dan gizi buruk.

Kepatuhan UMKM dan industri rumah tangga

Tantangan ketiga adalah biaya kepatuhan bagi usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) dan industri pangan rumahan. UMKM memegang peran penting dalam perekonomian Indonesia. Sektor ini menyumbang 60,5% dari produk domestik bruto (PDB) dan menyerap 96,9% tenaga kerja nasional, dengan UMKM di sektor pangan mencakup setengah dari 65 juta UMKM yang ada (Sekretariat ASEAN, 2022). Sebagian besar asupan makanan masyarakat Indonesia berasal dari produk makanan kemasan dan siap saji UMKM (Andriyani *et al.*, 2024; Kementerian Perindustrian, 2024). Meski pencantuman informasi gizi dan FoPNL pada makanan siap saji dapat menjadi opsi yang bisa dijajaki, penerapan regulasi yang bersifat wajib tanpa mempertimbangkan ukuran dan skala usaha dapat menimbulkan beban kepatuhan yang berat bagi pelaku usaha kecil. Regulasi yang berlaku saat ini mewajibkan pencantuman informasi gizi pada produk pangan olahan yang diproduksi UMKM, sebagaimana diatur dalam Peraturan BPOM No. 16/2020. Sebuah studi pada 2019 mengungkap bahwa mayoritas UMKM di Jakarta (91,6%) dan Semarang (85,7%) kesulitan memenuhi regulasi pelabelan pangan, sebagian besar karena kurangnya dukungan pemerintah dalam meningkatkan kesadaran regulasi, penyediaan sumber daya, dan pemantauan (Farida & Ayuningtyas, 2019).

Penolakan dari industri besar

Tantangan keempat adalah kuatnya upaya lobi dari industri pangan. Penolakan dan lobi dari pelaku industri pangan, sebagaimana juga terjadi di banyak negara, seharusnya dilakukan secara lebih terbuka dan transparan dalam seluruh proses perumusan regulasi serta dikelola secara efektif oleh pembuat kebijakan. Studi menunjukkan bahwa pelaku industri sering kali berupaya memengaruhi kebijakan dengan mendorong skema pelabelan sukarela atau menegosiasikan kelonggaran standar kepatuhan—sebuah cara untuk menyelaraskan kebijakan dengan kepentingan mereka (Pettigrew *et al.*, 2022). Namun, jika upaya tersebut diintegrasikan ke dalam kerangka kerja yang kolaboratif dan berbasis pengaturan bersama (koregulasi⁸), para pemangku kepentingan industri dapat berkontribusi secara bermakna dalam mewujudkan tanggung jawab bersama demi mencapai tujuan kesehatan nasional.

⁸ Pendekatan koregulasi adalah kemitraan kolaboratif antara pemerintah (otoritas regulator) dan pemangku industri (seperti pelaku usaha, asosiasi pengusaha, dan konsumen) untuk menetapkan serta menegakkan kebijakan dan peraturan kesehatan. Pendekatan ini menggabungkan pengawasan regulasi dengan regulasi mandiri agar kedua pihak dapat berbagi tanggung jawab demi mencapai tujuan kesehatan masyarakat (Martinez, 2007).

Rekomendasi Untuk Pedoman Implementasi FoPNL

Untuk meningkatkan keefektifan sistem FoPNL di Indonesia, para regulator utama di sektor pangan perlu mempertimbangkan rekomendasi-rekomendasi berikut.

Beralih ke satu skema FoPNL yang seragam: Label peringatan tanda stop

Saat ini, Indonesia menerapkan dua sistem FoPNL: HCL yang bersifat sukarela dan Nutri-Level yang diusulkan sebagai sistem wajib. Keberadaan dua skema ini berpotensi membingungkan konsumen maupun pelaku usaha ketika diberlakukan sepenuhnya. Untuk mengoptimalkan manfaat FoPNL sekaligus menghindari hambatan perdagangan, WHO dan FAO merekomendasikan penggunaan satu sistem FoPNL di setiap negara (FAO & WHO, 2019). Oleh karena itu, BPOM dan Kemenkes, sebagai regulator utama, perlu mempertimbangkan transisi ke satu sistem FoPNL, dengan mengutamakan label peringatan tanda stop. Bukti dari negara-negara berpendapatan menengah, seperti Chili, Meksiko, Peru, dan Uruguay menunjukkan bahwa label peringatan pada bagian depan kemasan memberikan ringkasan informasi yang jelas dan langsung mengenai tingkat kesehatan suatu produk. Label ini dapat memberdayakan konsumen, mendorong reformulasi produk pangan yang lebih sehat, serta turut menekan angka PTM. Selain itu, label FoPNL harus diletakkan pada bagian yang mudah terlihat di depan kemasan. Ukuran dan penempatannya perlu diatur secara spesifik dalam peraturan BPOM yang ada (Peraturan BPOM No. 26/2021). Hal ini menjadi krusial karena tingkat literasi gizi di Indonesia masih berkembang.

Mendorong pendekatan koregulasi untuk transisi menuju FoPNL wajib & mendukung usaha kecil

Skema pelabelan wajib sebaiknya dijadikan tujuan akhir yang dicapai melalui penerapan bertahap, misalnya dengan memberikan masa transisi bagi seluruh atau sebagian segmen industri, serta memulai dari produk dengan risiko kesehatan tertinggi. Implementasi awal dapat difokuskan pada produk dengan kandungan GGL tertinggi. Sebagai contoh, BPOM dapat terlebih dahulu mewajibkan pelabelan⁹ pada produk minuman, mengingat Pemerintah Indonesia telah memiliki kebijakan cukai gula yang dapat mendukung kebijakan tersebut. Pendekatan koregulasi yang dipimpin pemerintah dapat memastikan transisi yang lebih lancar dari skema FoPNL sukarela (yang saat ini berlaku) ke skema wajib. Dalam proses ini, keterlibatan pemangku kepentingan yang relevan—termasuk pelaku usaha, asosiasi industri, dan kelompok masyarakat sipil—sangat penting untuk menghasilkan solusi FoPNL yang efektif dan tetap menyeimbangkan kepatuhan industri dengan tujuan kesehatan masyarakat. Selain itu, cakupan peraturan pelaksana dari PP No. 28/2024 perlu diperluas untuk meliputi industri pangan siap saji dan pangan olahan rumahan. Langkah ini sangat penting untuk mendorong peredaran produk dengan kadar GGL lebih rendah. Agar tidak terlalu membebani pelaku usaha, khususnya usaha kecil, kebijakan FoPNL wajib harus tetap mengedepankan kepentingan kesehatan publik dengan mempertimbangkan fleksibilitas, skema insentif, serta implementasi secara bertahap.

Meningkatkan koordinasi dan pengaturan tata kelola lintas kementerian dan lembaga

Kerangka pemantauan dan evaluasi yang kuat dan berkesinambungan sangat penting untuk menilai secara rutin dampak dari sistem FoPNL dan peraturan yang ada—seperti Permenkes No. 30/2013 dan PP No. 28/2024—serta melakukan penyesuaian berulang kali sesuai kebutuhan. Selain itu, perlu ada kejelasan mengenai peran antara BPOM, Kemenkes, Bapanas, BGN, dan Kemenko Pangan agar tidak terjadi tumpang tindih tanggung jawab sehingga tata kelola dapat berjalan secara konsisten dan koheren.

⁹ Hingga ringkasan kebijakan ini ditulis, BPOM masih menyusun rancangan peraturan untuk mendukung pencapaian tujuan-tujuan di atas. Namun, draf akhir dan perincian-perinciannya belum diputuskan.

Konsultasi rutin dengan pelaku industri dan pemberian insentif yang jelas untuk reformulasi produk juga harus diintegrasikan. Upaya ini perlu dilakukan guna meminimalkan penolakan dari pihak industri sembari menyelaraskan tujuan kesehatan masyarakat dengan standar kepatuhan yang realistis.

Meningkatkan kesadaran konsumen dan literasi gizi, terutama di kalangan remaja

Kesadaran konsumen dan literasi gizi sangatlah krusial untuk penerapan FoPNL yang efektif. Di Indonesia, praktik membaca label secara cermat masih jarang dilakukan, terutama di kalangan remaja (Imansari & Dini, 2023; Hajjah & Retnaningsih, 2024; Dinisari, 2024). Pelaku usaha harus mencantumkan informasi produk yang transparan dan akurat, sebagaimana diamanatkan oleh UU Perlindungan Konsumen (UU No. 8/1999). Pasal 4 UU ini menekankan hak konsumen untuk memperoleh informasi gizi yang reliabel sehingga mereka dapat membuat pilihan yang tepat. Oleh karena itu, untuk memperkuat keefektifan FoPNL, diperlukan inisiatif edukasi dan kesadaran yang tersasar, khususnya di sekolah-sekolah. Inisiatif pendidikan tertarget, seperti program Pelajar Peduli Gizi, Saya Pemberani, dan aplikasi Health Heroes Nutrihunt, dapat diperluas untuk membekali generasi muda dengan pengetahuan dan kesadaran tentang lanskap pangan di sekitar mereka. Dengan demikian, mereka dapat membuat keputusan yang tepat, khususnya dalam mengonsumsi pangan olahan yang menjadi bagian besar dari makanan masyarakat Indonesia. Gabungan pendekatan antara pelabelan yang efektif dan kampanye edukasi tersasar melalui televisi, poster, dan media sosial dapat memaksimalkan keefektifan Nutri-Level dalam mempromosikan pilihan yang lebih sehat serta meningkatkan kesehatan masyarakat.

References

- A, Andriyani., Y.Z, Lee., K.K, Win., C.K, Tan., F, Amini., E.S.S, Tan., S, Thiagarajah., E.S.C, Ng., Bustami, A.N. (2024). Fast food consumption, obesity and nutrient intake among adults in Indonesia. *Food Research*, 8(3). pp. 55-65. [https://doi.org/10.26656/fr.2017.8\(S3\).5](https://doi.org/10.26656/fr.2017.8(S3).5)
- Advocacy Incubator. (2024). Front-of-package labeling preparing for international trade legal arguments. Global Health Advocacy Incubator. <https://assets.advocacyincubator.org/uploads/2021/04/FOPLlegalarguments.pdf>
- Arrúa, A., Machin, L., Curutchet, M.R., Martinez, J., Antunez, L., Alcaire, F., Gimenez, A., Ares, G. (2017). Warning as a directive front-of-pack nutrition labelling scheme: comparison with Guideline Daily Amount and traffic-light systems. *Public Health Nutrition*, 20(13), pp. 2308-2317. <https://doi.org/10.1017/S1368980017000866>
- ASEAN [The Association of Southeast Asian Nations]. (2022). ASEAN investment report 2022 Pandemic recovery and investment facilitation. ASEAN. <https://asean.org/wp-content/uploads/2022/10/AIR2022-Web-Online-Final-211022.pdf>
- BPOM [Badan Pengawas Obat dan Makanan]. (2024, September). BPOM dukung penuh pencantuman Nutri-Level pada pangan olahan secara bertahap. BPOM. <https://www.pom.go.id/berita/bpom-dukung-penuh-pencantuman-nutri-level-pada-pangan-olahan-secara-bertahap>
- _____. (2019, September) Sosialisasi pelabelan gizi pangan olahan. BPOM. <https://standarpangan.pom.go.id/berita/sosialisasi-pelabelan-gizi-pangan-olahan>
- _____. (2024, September). Konsultasi publik revisi peraturan BPOM Nomor 26 Tahun 2021 tentang Informasi Nilai Gizi pada Label Pangan Olahan. BPOM. <https://standarpangan.pom.go.id/urlbpom/linkspo?xyzopqwerty=LKE2409001&secure=1725151820spo202409011118>
- Bramante, S. (2023, Februari). Safe Advocacy: Nutriscore is ineffective in distinguishing healthy from unhealthy food. *Carni Sostenibili*. <https://www.carnisostenibili.it/en/safe-advocacy-nutriscore-is-ineffective-in-distinguishing-healthy-from-unhealthy-food/#:~:text=The%20ineffectiveness%20of%20the%20Nutriscore,also%20very%20dangerous%20for%20consumers>
- Dinisari, M.C. (Mei, 2023). Minimnya baca label pangan bikin remaja Indonesia defisiensi mikronutrien. *Bisnis Style*. <https://lifestyle.bisnis.com/read/20230527/106/1659850/minimnya-baca-label-pangan-bikin-remaja-indonesia-defisiensi-mikronutrien>
- FAO [Food Agriculture Organization of the United Nations] & WHO [World Health Organization]. (2019, Mei). Proposed draft guidelines on front-of-pack nutrition labelling. FAO. https://www.fao.org/fao-who-codexalimentarius/sh-proxy/en/?lnk=1&url=https%253A%252F%252Fworkspace.fao.org%252Fsites%252Fcodex%252FMeetings%252FCX-714-45%252Fdocuments%252Ffl45_06e_final.pdf
- Farida, I., & Ayuningtyas, D. (2019). Obstacles of food label policy implementation on Food Micro, Small and Medium Enterprises (MSME) in Jakarta and Semarang. *Indian Journal of Public Health Research & Development*. 10(8), pp. 1458-1463. <https://doi.org/10.5958/0976-5506.2019.02105.3>
- Hajjah, R.N., & Retnaningsih, R. (2024). The influence of knowledge and risk perception on food label reading behavior among adolescents in rural and urban areas of Bogor, *Journal of Consumer Sciences*, 9(1). <https://doi.org/10.29244/jcs.9.1.82-101>
- Hukum Online. (2024, September). Introducing the Nutri-Level and healthier choice logos: Simple markings for healthier food choices. *Hukum Online*. <https://pro.hukumonline.com/a/lt66f37af0c8f70/introducing-the-nutri-level-and-healthier-choice-logos--simple-markings-for-healthier-food-choices>
- Imansari, M.A., & Dini, C.Y. (2023). Hubungan paparan informasi dan pengetahuan dengan kebiasaan membaca label informasi gizi pada siswa di SMAN 14 Surabaya. *Mitra Kesehatan Journal*, 6(1), pp. 38-49. <https://doi.org/10.47522/jmk.v6i1.219>
- Institute for Health Metrics and Evaluation. (2021). GBD compare. Institute for Health Metrics and Evaluation. <https://vizhub.healthdata.org/gbd-compare/>
- Kelly, B., & Jewell, J. (2018). What is the evidence on the policy specifications, development processes and effectiveness of existing front-of-pack food labelling policies in the WHO European Region. WHO. <https://www.ncbi.nlm.nih.gov/books/NBK534351/>
- Martinez, M.G., Fearne, A., Caswell, J.A., Henson, S. (2007). Co-regulation as a possible model for food safety governance: Opportunities for public-private partnerships. *Food Policy*, 32(3), pp. 299-314. <https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2006.07.005>
- Kementerian Perindustrian. (2024, Juni). Kemenperin jaring dan kembangkan IKM pangan inovatif melalui Program Indonesia Food Innovation 2024. Kementerian Perindustrian Republik Indonesia. <https://ikm.kemenperin.go.id/kemenperin-jaring-dan-kembangkan-ikm-pangan-inovatif-melalui-program-indonesia-food-innovation-2024>

PAHO [Pan American Health Organization]. (2020). Front-of-package labeling as a policy tool for the prevention of noncommunicable diseases in the Americas. PAHO. https://iris.paho.org/bitstream/handle/10665.2/52740/PAHONMHRF200033_eng.pdf?sequence=6

Paganini, P. (2023, Juli). The failure of Nutriscore. Competere. <https://www.competere.eu/the-failure-of-nutriscore/>

Peters, S., & Verhagen, H. (2024). Publication bias and Nutri-Score: A complete literature review of the substantiation of the effectiveness of the front-of-pack logo Nutri-Score, *Pharma Nutrition*, 27, pp. 1-11. <https://doi.org/10.1016/j.phanu.2024.100380>

Pettigrew, S., Coyle, D., McKenzie, B., Vu, D., Lim, S.C., Berasi, K., Poowanasatien, A., Suya, I., Kowal, P. (2022). A review of front-of-pack nutrition labelling in Southeast Asia: Industry interference, lessons learned, and future directions, *The Lancet*, 3, pp. 1-9. <https://doi.org/10.1016/j.lansea.2022.05.006>

Register, K. (2023, Oktober). What's going on with front-of-pack nutrition labeling. The Food Industry Association. <https://www.fmi.org/blog/view/fmi-blog/2023/10/23/what-s-going-on-with-front-of-pack-nutrition-labeling>

Shin, S., Puri, J., Finkelstein, E. (2023). A randomized trial to evaluate the impact of Singapore's forthcoming Nutri-grade front-of-pack beverage label on food and beverage purchases. *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, 20(18), pp. 1-12. <https://doi.org/10.1186/s12966-023-01422-4>

Skwoicz, Y., & Perret, J. (2023). The Nutri-Score – A quantitative study of the effectiveness of visual nudging on consumer behavior. *International Journal of Applied Research in Management and Economics*, 6(3), pp. 30-48. <https://doi.org/10.33422/ijarme.v6i3.1144>

Taille, L.S., Hall, M.G., Popkin, B.M., Ng, S.W., Murukutla, N. (2020). Experimental studies of front-of-package nutrient warning labels on sugar-sweetened beverages and ultra-processed foods: A scoping review. *Nutrients*, 12(2), pp. 1-24. <https://doi.org/10.3390/nu12020569>

UNC [University of North Carolina]. (2020, September). Front-of-package (FOP) food labelling: Empowering consumers to make healthy choices. UNC. https://globalfoodresearchprogram.org/wp-content/uploads/2020/08/FOP_Factsheet_UNCGFRP_2020_September_Final.pdf

UNICEF [United Nations Children's Fund]. (2021). Front-of-pack nutrition labelling of foods and beverages. UNICEF. [https://www.unicef.org/media/116686/file/Front-of-Pack%20Nutrition%20Labelling%20\(FOPNL\).pdf](https://www.unicef.org/media/116686/file/Front-of-Pack%20Nutrition%20Labelling%20(FOPNL).pdf)

_____. (2022). Front-of-pack Nutrition Labelling: A 'How-to' guide for countries. UNICEF. [https://www.unicef.org/media/118716/file#:~:text=As%20part%20of%20a%20comprehensive,FOPNL%20\(2%2D9\)](https://www.unicef.org/media/118716/file#:~:text=As%20part%20of%20a%20comprehensive,FOPNL%20(2%2D9))

USDA [United States Department of Agriculture]. (2024, November). Indonesia plans to implement labeling requirements and to restrict sugar salt and fat content in processed food and beverages. USDA. https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Indonesia%20Plans%20to%20Implement%20Labeling%20Requirements%20and%20to%20Restrict%20Sugar%20Salt%20and%20Fat%20Content%20in%20Processed%20Food%20and%20Beverages_Jakarta_Indonesia_ID2024-0043.pdf

WHO [World Health Organization]. (2019, Mei). Guiding principles and framework manual for front-of-pack labelling for promoting healthy diets. WHO [World Health Organization]. <https://www.who.int/publications/m/item/guidingprinciples-labelling-promoting-healthydiet>

World Obesity Federation. (2019). Implementing front-of-pack nutrition labelling regulations: Considerations for European policymakers. World Obesity Federation. https://www.stopchildobesity.eu/wp-content/uploads/2019/11/STOP_FOPL_Briefing_FINAL.pdf

Lampiran

Lampiran 1. Produk-Produk Terpilih yang Memenuhi Skor HCL menurut Sistem Penilaian Gizi Lainnya

Produk	Inggris ¹⁰	SEARO ¹¹	AHSR ¹²	PAHO ¹³
Minuman Siap Saji				
Susu UHT Frisian Flag Purefarm Rasa Swiss Chocolate 459 mL	LLML	0	Bintang 0,5	3 (FS, SF, TF)
Susu Steril Nestle Bear Brand 189 mL	MHML	0	Bintang 0,5	4 (FS, F, SF, TF)
Susu Nestle Dancow Forti Gro Rasa Cokelat 110 mL	LLML	0	Bintang 0,5	4 (S, FS, F, SF)
Pasta dan Mi Instan				
Mi Instan Indofood Supermi Nutrimi Rasa Steak Ayam 80 gr	HHMH	3 (F, SF, S)	Bintang 0,5	3 (F, SF, S)
Mi Instan Lemonilo Rasa Pedas Korea 85 gr	MMLH	1 (S)	Bintang 0,5	2 (TF, S)
Mi Instan Lemonilo 80 gr	MMMh	3 (F, SF, S)	Bintang 0,5	2 (TF, S)
Produk Roti				
Biskuit Mayora Roma Marie Gold 240 gr	HHMM	4 (F, TS, S, E)	Bintang 1,5	3 (FS, F, SF)
Nabati Nextar Brownies Choco Delight 42 gr	HHMM	3 (F, TS, E)	Bintang 0,5	3 (FS, F, SF)
Camilan Siap Saji				
Jack 'n Jill Piattos Rasa Rumput Laut 11 gr	HMLM	3 (F, S, E)	Bintang 3	3 (S, F, SF)
Camilan Ekstrudat Oishi Pillows Isi Cokelat 110gr	HHHM	2 (F, E)	Bintang 0,5	3 (FS, F, SF)

Sumber: Rimbawan *et al.* (2022)

Sebagian besar produk minuman dan es krim mendapatkan skor tinggi dalam sistem Multiple Traffic Light Inggris dan SEARO, tetapi mendapatkan skor rendah dalam sistem PAHO dan AHSR karena kandungan gula dan lemak yang tinggi. Sistem Inggris menerapkan ambang batas yang lebih tinggi untuk gula dan lemak, sementara SEARO hanya mempertimbangkan lemak dan gula tambahan. Produk biskuit umumnya melebihi ambang batas dalam sistem SEARO dan PAHO, serta mendapatkan skor rendah dalam AHSR akibat tingginya kandungan lemak dan lemak jenuh menurut sistem Inggris. Hasil serupa ditemukan pada kategori makanan ringan, yang melampaui ambang batas lemak dan gula. Data ini menunjukkan bahwa sebagian besar produk yang dimaniskan (*sweetened*) melebihi batas aman konsumsi gula. Sementara itu, kategori mi instan dan makanan ringan tidak memiliki skor yang dapat dibandingkan secara langsung karena ambang batas natrium yang lebih tinggi dalam pedoman Indonesia. Hal ini menjadi perhatian kesehatan masyarakat, mengingat konsumsi natrium yang berlebihan berkaitan erat dengan risiko hipertensi (Rimbawan *et al.*, 2022).

¹⁰ L = Rendah, M = Sedang, H = Tinggi, berlaku untuk lemak, lemak jenuh, total gula, dan garam, secara berturut-turut (contoh: LLLL adalah skor terbaik); ditunjukkan dalam indikator "lampu lalu lintas" menggunakan warna merah, oranye, dan hijau.

¹¹ Angka antara 0 dan 6 yang menunjukkan tingkat kelebihan total lemak (F), lemak jenuh (SF), total gula (TS), gula tambahan (AS), sodium (S), dan energi (E). Tidak semua 18 kategori makanan memiliki batas untuk kelima kandungan gizi dan energi. Semakin kecil kandungan berlebihnya, semakin sehat.

¹² Memberikan 1 hingga 5 bintang berdasarkan kadar energi, lemak jenuh, sodium, dan total gula. Semakin banyak bintangnya, semakin sehat.

¹³ Angka antara 0 dan 5 yang menunjukkan tingkat kelebihan sodium (S), gula bebas (FS), total lemak (F), lemak jenuh (SF), dan lemak trans (TF). PAHO hanya menerapkan satu ambang batas untuk setiap kandungan, yang berlaku untuk semua produk. Semakin rendah angkanya, semakin sehat.

TENTANG PENULIS

Muhammad Nidhal adalah *Research and Policy Analyst* di CIPS. Dia memperoleh gelar Sarjana Hubungan Internasional dari Universitas Jayabaya di Jakarta dengan minor dalam Studi Poskolonial. Sebelum bergabung dengan CIPS, dia bekerja di Kedutaan Besar Uzbekistan di Jakarta sebagai asisten untuk Bagian Politik dan Ekonomi. Dia pertama kali bergabung dengan CIPS Emerging Policy Leaders Program pada tahun 2022.

Ibnu Budiman adalah Manajer Lingkungan di Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN) dengan pengalaman lebih dari 10 tahun di bidang Keberlanjutan. Dengan gelar Sarjana Geografi dari Universitas Indonesia (UI) dan gelar Magister Ilmu Lingkungan dari Universitas Wageningen, saat ini ia adalah kandidat PhD di bidang Sosiologi Pembangunan. Pengalamannya sebelum bergabung dengan GAIN beragam, antara lain bekerja di bidang penelitian untuk Oxfam, World Resources Institute (WRI), Bappenas, ASEAN Centre for Energy (ACE), Bank Dunia, Global Green Growth Institute (GGGI), dan CIPS.

UCAPAN TERIMA KASIH

Makalah ini dapat terwujud berkat dukungan dari GAIN dan Food and Land Use Coalition (FOLU).

Penulis mengucapkan terima kasih kepada Aang Sutrisna, Eristyana Sari, dan tim Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) atas masukan dan dukungannya yang berharga. Penulis juga berterima kasih kepada seluruh pemangku kebijakan yang telah menghadiri diskusi kebijakan yang diselenggarakan CIPS dan Global Alliance for Improved Nutrition (GAIN) pada 10 Desember 2024.

Kerja kami bergantung pada dukungan Anda.

Kunjungi www.cips-indonesia.org/donate untuk mendukung CIPS.



Lihat ringkasan kebijakan lain yang diterbitkan Center for Indonesian Policy Studies



Mengembangkan Program-Program Pengurangan Susut dan Sisa Pangan (*Food Lost and Waste*) di Indonesia



Memaksimalkan Perencanaan Pangan Akuatik untuk Ketahanan Pangan dan Gizi di Indonesia



Meningkatkan Daya Saing Unggas Indonesia: Peluang Perdagangan Daging Broiler



Meningkatkan Partisipasi Petani dalam Sistem Resi Gudang



Dari Larangan hingga Percepatan Ekspor: Mengapa Intervensi Harga Minyak Goreng Tidak Efektif



Produktivitas Kelapa Sawit Tetap Terbatas Seiring Melonjaknya Harga Minyak Goreng di Indonesia



Meningkatkan Inklusi dalam Indeks Literasi Digital Nasional: Dari Pengukuran hingga Pemberdayaan



Mendirikan Perguruan Tinggi Luar Negeri di Indonesia



Meningkatkan Kesiapan Kerja Lulusan SMK melalui Perbaikan Kurikulum Bahasa Inggris

Silahkan kunjungi situs kami untuk membaca publikasi lainnya:

www.cips-indonesia.org/publications

