

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Tidak dapat dimungkiri bahwa dampak perkembangan dan modernisasi teknologi dapat membantu memberikan kemudahan dalam berbagai aspek kehidupan, seperti dalam berkomunikasi, bertransaksi hingga mengakses informasi. Kemudahan tersebut memungkinkan adanya perubahan pada aktivitas dan kebiasaan masyarakat, salah satunya adalah perubahan dalam pemenuhan kebutuhan pangan. Dewasa ini, masyarakat mengharapkan pemenuhan kebutuhan tersebut dapat dilakukan dengan instan, praktis, dan cepat sehingga tidak mempertimbangkan kandungan dalam pangan yang dikonsumsinya.<sup>1</sup>

Pangan atau juga dikenal sebagai makanan (*food or nourishment*), menurut Ensiklopedia Britannica ialah “*substance consisting essentially of protein, carbohydrate, fat, and other nutrients used in the body of an organism to sustain growth and vital processes and to furnish energy.*”<sup>2</sup> Pengertian tersebut menyebutkan bahwa pangan adalah sumber energi yang memberikan manfaat bagi tubuh. Pangan merupakan kebutuhan primer bagi manusia dan keberadaan pangan siap saji saat ini memegang peranan penting untuk masyarakat. Bagi sebagian masyarakat yang memiliki kesibukan, pangan siap saji adalah pilihan yang praktis

---

<sup>1</sup> Rizky Agung Laksono, Nurul Dwi Mukti, dan Didah Nurhamidah, “Dampak Makanan Cepat Saji Terhadap Kesehatan pada Mahasiswa Program Studi ‘X’ Perguruan Tinggi ‘Y,’” *Jurnal Ilmiah Kesehatan Masyarakat : Media Komunikasi Komunitas Kesehatan Masyarakat* 14, no. 1 (2022): 36.

<sup>2</sup> Encyclopedia Britannica Inc., “Encyclopedia Britannica,” n.d., <https://www.britannica.com/topic/cordial>.

dan efisien karena dapat menghemat waktu dengan pelayanan dan penyajiannya yang cepat. Terlepas dari kemudahannya, pangan siap saji bukan pilihan yang tepat untuk dikonsumsi setiap hari.

Kebiasaan mengonsumsi pangan siap saji dapat berakibat negatif bagi kesehatan karena makin banyak masyarakat yang tidak memperhatikan kualitas nutrisi sehingga dapat mengubah pola hidupnya. Dinas Kesehatan menyebutkan bahwa 28,1% (dua puluh delapan koma satu persen) penduduk kurang berolahraga atau melakukan aktivitas fisik, 19,5% (sembilan belas koma lima persen) penduduk dengan usia lebih 10 tahun merokok, 91,8% (sembilan puluh satu koma delapan persen) penduduk berusia lebih 5 tahun tidak cukup mengonsumsi sayur dan buah, 3,2% (tiga koma dua persen) penduduk berusia lebih 10 tahun minum minuman beralkohol dan penduduk mengonsumsi makanan manis sekali setiap hari sebesar 41,12% (empat puluh satu koma dua belas persen) serta konsumsi minuman manis sebanyak 71,01% (tujuh puluh satu koma satu persen).<sup>3</sup>

Asupan makanan berlebih tanpa adanya aktivitas fisik yang cukup dapat menyebabkan risiko gangguan tubuh seperti penyakit degeneratif.<sup>4</sup> Penyakit degeneratif, juga dikenal sebagai Penyakit Tidak Menular (PTM) merupakan penyakit yang ditandai adanya penurunan kesehatan organ atau jaringan tubuh yang disebabkan karena adanya perubahan sel-sel dalam tubuh secara berkala.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Dinas Kesehatan Daerah Istimewa Yogyakarta, "Penyakit Degeneratif Ancam Kesehatan Masyarakat," diakses 22 Februari 2024, <https://dinkes.jogjaprovo.go.id/berita/detail/penyakit-degeneratif-ancam-kesehatan-masyarakat>.

<sup>4</sup> Icha Pamela, "Perilaku Konsumsi Makanan Cepat Saji Pada Remaja dan Dampaknya Bagi Kesehatan," *IKESMA : Ilmu Kesehatan Masyarakat* 14, no. 2 (2018): 145.

<sup>5</sup> Ane Permatasari, M. Bambang Edi Susyanto, dan Bhakti Gusti Walinegoro, "Peningkatan Kesadaran dan Pencegahan Penyakit Degeneratif Pada Kelompok Lansia Perumahan Pendowo Asri, Sewon, Bantul," *RESWARA: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 3, no. 2 (2022): 739.

Fenomena pola hidup tidak sehat adalah faktor utama yang dapat menyebabkan peningkatan PTM diantaranya jantung, kanker, stroke hingga diabetes.

Penyakit Tidak Menular (selanjutnya disebut PTM) menjadi penyebab kasus kematian tertinggi, sekitar 41 (empat puluh satu) juta orang meninggal setiap tahunnya atau setara dengan 74% (tujuh puluh empat persen) dari seluruh penyebab kematian di dunia.<sup>6</sup> Salah satu penyakit yang penderitanya terus mengalami peningkatan ialah Diabetes. Berdasarkan hasil riset International Diabetes Federation (IDF), Indonesia berada diposisi ke-5 dari 10 (sepuluh) negara tertinggi dalam jumlah kasus penderita penyakit diabetes di tahun 2021. Lonjakan kasus tersebut diperkirakan akan terus meningkat hingga tahun 2045 mendatang.<sup>7</sup>

Diabetes adalah suatu kondisi medis kronis, disebabkan oleh pankreas yang tidak cukup memproduksi jumlah insulin untuk tubuh atau terjadi akibat tubuh tidak mampu menggunakan insulin secara efisien.<sup>8</sup> Banyak faktor yang dapat menyebabkan risiko diabetes seperti kurangnya olahraga, mengonsumsi makanan berlemak dan tinggi kalori, serta mengonsumsi makanan dan minuman dengan kadar kandungan gula yang tinggi. Umumnya gula memang diperlukan oleh tubuh namun apabila berlebihan mengonsumsinya akan mengganggu kesehatan. Penyakit diabetes adalah masalah kesehatan yang serius dan patut menjadi perhatian untuk ditangani dengan cermat, oleh karena itu diperlukan adanya aturan atau pembatasan konsumsi gula bagi tubuh.

---

<sup>6</sup> Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Ditjen P2P Laporan Kinerja Semester I Tahun 2023* (Jakarta, 2023), 2.

<sup>7</sup> International Diabetes Federation, *IDF Diabetes Atlas 2021*, IDF official website, 2021, 37.

<sup>8</sup> Kementerian Kesehatan Republik Indonesia, *Op.cit*, hlm. 90.

Para pelaku usaha di bidang industri pangan harus memenuhi ketentuan standardisasi yang telah ditetapkan dan juga mendapat izin dari Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM).<sup>9</sup> Pemberian atau pencantuman label pangan adalah salah satu syarat yang wajib dipenuhi oleh pelaku usaha, berfungsi sebagai bahan pertimbangan bagi konsumen, terutama bagi seseorang yang memiliki kondisi medis tertentu atau memiliki kebutuhan untuk membatasi jumlah asupan kandungan tertentu. Hal ini juga berfungsi sebagai sarana komunikasi antara pelaku usaha dengan konsumen untuk memberikan informasi akurat dan jelas tentang produk pangan yang akan dikonsumsi, mencakup aspek kualitas, kelayakan, keamanan, termasuk tentang informasi kandungan gula.

Pemerintah Indonesia sendiri telah mengeluarkan kebijakan pencantuman informasi tentang kandungan gula pada produk pangan, ditetapkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji. Ditetapkannya peraturan ini diharapkan dapat menekan angka prevalensi PTM sebagaimana tertuang dalam konsiderans. Atas dasar pemenuhan perlindungan kebutuhan masyarakat, maka para pelaku usaha harus mencantumkan informasi kandungan gula, garam, dan lemak (selanjutnya disingkat Informasi GGL) serta pesan kesehatan dalam kemasan produk yang diproduksinya.

---

<sup>9</sup> Stefanus Indrayana dan Nurheni Sri Palupi, "Strategi Implementasi Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak untuk Pencegahan Risiko Penyakit Tidak Menular," *Jurnal Mutu Pangan* 1, no. 2 (2014): 162.

Peraturan pencantuman Informasi GGL sudah berlaku cukup lama, tetapi dalam pelaksanaannya masih ditemukan pelanggaran oleh para pelaku usaha, dan hal ini terjadi juga di Daerah Istimewa Yogyakarta yang dikenal sebagai destinasi wisata kuliner. Merujuk hasil laporan menyebutkan bahwa dari 1182 (seribu seratus delapan puluh dua) label pangan yang diawasi, telah ditemukan sekitar 320 (tiga ratus dua puluh) label pangan tidak memenuhi standar yang ditetapkan, seperti ketidaklengkapan pada kode produksi, berat atau isi bersih, komposisi pangan, nama dan alamat perusahaan hingga nomor izin edar yang tidak sesuai dengan pendaftaran.<sup>10</sup>

Permasalahan di atas menunjukkan bahwa Indonesia sedang mengalami tantangan terkait keberhasilan dalam penegakan hukum dan pentingnya memiliki pengaturan yang lebih jelas dan cermat, khususnya label pangan terkait kandungan gula untuk mengurangi risiko penyakit diabetes dan meningkatkan kesehatan masyarakat. Menyoroti tentang kebijakan label pangan, pada akhir tahun 2023 Singapura telah mengambil tindakan untuk mengurangi kasus penyakit diabetes di negaranya, dengan memberlakukan peraturan label nutrisi kandungan gula bagi minuman yang disebut *Nutri-Grade*.

Label *Nutri-Grade* merupakan pengklasifikasian nutrisi pangan yang terbagi menjadi empat kategori sesuai dengan ambang batas gula terendah sampai dengan tertinggi. Sejak tahun 2016 Pemerintah Singapura telah melakukan upaya-upaya untuk melawan diabetes, sehingga tidak dapat diragukan jika negara tersebut

---

<sup>10</sup> Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Yogyakarta, *Laporan Tahunan 2022, Balai Besar Pengawas Obat dan Makanan Yogyakarta* (Yogyakarta, 2022), 102.

membuat kebijakan *Nutri-Grade* sebagai bentuk keseriusan untuk mencapai kemajuan dalam mengatasi diabetes. Menurut hasil penelitian, label *Nutri-Grade* memiliki kemungkinan besar dapat mengurangi gula yang dibeli dari minuman.<sup>11</sup>

Perlu diketahui Singapura memiliki keamanan pangan yang lebih baik jika dibandingkan dengan negara lain di kawasan Asia Tenggara, bahkan Economist Intelligence Unit menempatkan Singapura *as the second-most food secure country in the world*<sup>12</sup> atau negara dengan ketahanan pangan tertinggi setelah Amerika Serikat meliputi aspek keterjangkauan, ketersediaan, serta kualitas dan keamanan pangan. Negara Singapura juga diakui secara Internasional aktif berkontribusi dalam mengembangkan kebijakan pangan yang dipimpin oleh Food and Agriculture Organization of The United Nations (FAO).

Sehubungan dengan hal itu, Penulis ingin meninjau lebih jauh tentang pengaturan label pangan terkait informasi kandungan gula dan menganalisis penerapan pengaturan tersebut. Penulis juga akan melakukan studi komparatif antara negara Indonesia dengan Singapura. Analisis ini bertujuan untuk mengidentifikasi pengaturan pelabelan pangan dari perspektif hukum di lintas negara, sebagai perbandingan hukum dengan pengaturan yang berlaku di Indonesia saat ini.

---

<sup>11</sup> Soye Shin, Jyotika Puri, dan Eric Finkelstein, "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, no. 1 (2023): 10.

<sup>12</sup> Cecilia Tortajada, Thinesh Kumar, dan S/O Paramasilvam, "Singapore's Impressive Food Security," *last modified* 2015, diakses 8 Maret 2024, <https://thediplomat.com/2015/09/singapores-impressive-food-security/>.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana penerapan pengaturan label pangan berkaitan dengan akses informasi kandungan gula?
2. Bagaimana perbandingan pengaturan labelisasi pangan tentang kandungan gula antara Indonesia dengan Singapura?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengidentifikasi serta menganalisis penerapan pengaturan label pangan berkaitan dengan akses informasi kandungan gula.
2. Untuk mengkaji, menganalisis, dan mendeskripsikan perbandingan pengaturan labelisasi pangan tentang kandungan gula antara Indonesia dengan Singapura.

## **D. Orisinalitas Penelitian**

Berdasarkan hasil studi literatur, penulis menemukan beberapa hasil penelitian yang serupa. Penelitian terhadap judul “Penerapan Pengaturan Label Pangan yang Berkaitan dengan Kandungan Gula (Studi Komparatif Negara Indonesia & Singapura)” belum pernah dilakukan. Berikut adalah beberapa penelitian terdahulu tentang pengaturan labelisasi pangan:

1. Sabela Ifandela Husna (2020), skripsi dengan judul “Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 63 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 Terhadap Pencantuman Informasi Gula, Garam, dan Lemak Total pada Label Pangan Olahan”. Hasil

riset tersebut mengungkapkan bahwa masih banyak ditemukan produsen yang tidak mengetahui pengaturan Informasi GGL pada label pangan olahan yang diproduksinya sehingga implementasi belum berjalan dengan baik.

2. Habil Billah Maulana, skripsi tahun 2023 bertajuk “Perlindungan Hukum Terhadap Hak Konsumen atas Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak Pada Produk Minuman Siap Saji” membahas mengenai perlindungan terkait pemberian akses Informasi GGL terhadap minuman siap saji. Penelitian ini pada dasarnya menyimpulkan bahwa konsumen berhak untuk mendapatkan informasi tentang jumlah kandungan gula, garam, dan lemak pada minuman siap saji. Pelaku usaha memiliki tanggung jawab jika tidak melaksanakan ketentuan yang sudah ditetapkan dan Pemerintah harus ikut adil dengan melakukan pengawasan dan pembinaan sebagaimana diamanatkan Pasal 29 dan Pasal 30 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.
3. Riantika Pratiwi (2019), jurnal yang berjudul “Pencantuman Komposisi Bahan Pada Label Makanan sebagai Hak Hukum di Kota Pekanbaru” menggunakan jenis penelitian yuridis-sosiologis. Studi tersebut mengungkapkan bahwa banyak produk Pangan Industri Rumah Tangga (PIRT) tidak memberikan informasi tentang komposisi bahan baku pangan yang dapat merugikan konsumen.
4. Danang Wahyu Muhammad, Izzy Al Kautsar, dan Emmy Latifah (2023), jurnal dengan judul “Pencantuman Label Alergen dalam Pelabelan Produk Pangan Sebagai Bentuk Perlindungan Konsumen” merupakan penelitian

yang menitikberatkan pada analisis labelisasi alergen pada produk pangan. Studi dari penelitian ini menyimpulkan bahwa Negara Amerika Serikat, Singapura, dan Jepang telah menetapkan dan memberlakukan undang-undang nasional untuk mewajibkan pencantuman keterangan alergen dalam label pangan. Sementara itu, di Indonesia belum ada pengaturan yang mewajibkan pencantuman peringatan kandungan alergen pada label pangan sehingga diperlukan revisi terbatas dalam Undang-Undang Pangan.

5. Megawati Simanjuntak, Anna Maria Tri Anggraini, jurnal tahun 2023 dengan judul “Upaya Perlindungan Konsumen melalui Pencantuman Informasi Gula, Garam, dan Lemak (GGL) pada Label Kemasan Pangan” Penelitian ini menyimpulkan upaya perlindungan konsumen berdasarkan hasil *Forum Group Discussion* (FGD) antara Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), Gabungan Produsen Makanan dan Minuman Indonesia (GPMMI), Kementerian Kesehatan, Badan Pengawas Obat dan Makanan, serta Kementerian Perdagangan, sepakat bahwa perlindungan konsumen telah dilakukan dengan diterbitkannya pengaturan seperti Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Garam, Gula, dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji; Peraturan BPOM Nomor 26 tahun 2021 tentang Informasi Nilai Gizi pada Label Pangan Olahan. Selanjutnya GAPMMI dan Komunitas Konsumen Indonesia (KKI) siap mencantumkan informasi GLL dalam kemasan pangan.

Berikut ini adalah deskripsi tabel yang dibuat oleh penulis untuk menggambarkan perbandingan dengan menyoroti persamaan dan perbedaannya antara penelitian yang akan dilakukan terhadap penelitian terdahulu:

**Tabel 1.1 Orisinalitas Penelitian**

No.	Penulis, Tahun, Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
1.	Sabela Ifandela Husna pada tahun (2020), “Implementasi Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 63 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 Terhadap Pencantuman Informasi Gula, Garam, dan Lemak Total pada Label Pangan Olahan”	Membahas implementasi pengaturan pencantuman Informasi GGL pada label pangan.	Penelitian Sabela berfokus kepada Permenkes Nomor 63 Tahun 2015, tetapi penelitian penulis menganalisis beberapa pengaturan dan bagaimana penerapannya pencantuman informasi kandungan gula pada label pangan. Adapun lokasi penelitian Sabela adalah BPOM wilayah Semarang, sementara penelitian ini memperoleh data primer dari BPOM Yogyakarta dan Dinas Kesehatan Kota Yogyakarta.
2.	Habil Billah Maulana (2023), “Perlindungan Hukum Terhadap Hak Konsumen atas Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak Pada Produk Minuman Siap Saji”	Mengkaji pengaturan terkait informasi kandungan gula pada pangan	Penelitian oleh Habil mengkaji hak konsumen dalam mengakses informasi GLL pada minuman siap saji. Sedangkan penelitian ini menganalisis pengaturan label pangan terkait informasi kandungan gula.
3.	Riantika Pratiwi (2019), “Pencantuman Komposisi Bahan Pada Label Makanan sebagai Hak Hukum di Kota Pekanbaru”	Keduanya meneliti tentang pencantuman label makanan pada kemasan.	Penelitian oleh Riantika difokuskan pada pelaksanaan pencantuman komposisi bahan makanan produksi Pangan Olahan Industri Rumah Tangga (P-IRT) di Kota Pekanbaru,

No.	Penulis, Tahun, Judul Penelitian	Persamaan	Perbedaan
			sedangkan penelitian ini mencakup penerapan pengaturan label pangan yang memiliki kandungan gula berlebih dan lokasi penelitian ini akan dilakukan di Daerah Istimewa Yogyakarta.
4.	Danang Wahyu Muhammad, Izzy Al Kautsar, dan Emmy Latifah (2023), "Pencantuman Label Alergen dalam Pelabelan Produk Pangan Sebagai Bentuk Perlindungan Konsumen"	Studi komparatif lintas negara terhadap pengaturan labelisasi pada pangan	Penelitian Danang et al. berorientasi pada analisis labelisasi alergen pada produk pangan. Berbeda dengan Danang et al., fokus penelitian yang akan penulis lakukan adalah pengaturan labelisasi pangan yang berkaitan dengan kandungan gula.
5.	Megawati Simanjuntak, Anna Maria Tri Anggraini (2023), "Upaya Perlindungan Konsumen melalui Pencantuman Informasi Gula, Garam, dan Lemak (GGL) pada Label Kemasan Pangan"	Menganalisis perlindungan konsumen terhadap pencantuman informasi kandungan gula	Penelitian yang dilakukan oleh Megawati dan Anna membahas secara umum terkait upaya-upaya yang dapat dilakukan terkait perlindungan konsumen atas pencantuman informasi GGL. Sedangkan penelitian yang penulis adalah menganalisis lebih dalam aturan hukum tentang informasi gula pada label pangan dan dilakukan studi komparatif dengan Singapura.

Sumber: Data Sekunder, diolah 2024