

# Consumer Rights Protection on Sugar Content Information in Ready-to-Eat Food Products: An Analysis of Consumer Protection Law and Health Government Regulation Implementation

Anggada Perkasa<sup>1</sup>, Venia Utami Keliat<sup>2</sup>

*Universitas Prima Indonesia*

*Email : veniautamikeliat@unprimdn.ac.id*

## ABSTRACT

The increasing prevalence of non-communicable diseases in Indonesia, particularly diabetes and obesity, correlates with excessive sugar consumption. Ready-to-eat food products often lack comprehensive sugar content information, potentially violating consumer rights. This study analyzes consumer rights protection implementation regarding sugar content information on ready-to-eat food products under Indonesian Consumer Protection Law and Health Government Regulations. This normative legal research employs statutory, case, and comparative approaches. Data were collected through literature review of primary legal sources and secondary materials, analyzed using qualitative descriptive methods. Significant implementation gaps exist despite comprehensive legal frameworks. Only 37% of surveyed outlets provide complete nutritional information. While Article 4(c) of Consumer Protection Law guarantees information rights and PP 28/2021 mandates nutrition labeling, enforcement remains weak. Key obstacles include regulatory inconsistencies, limited institutional capacity, high compliance costs, and low consumer literacy (42% urban, 18% rural). Substantial gaps between legal mandates and actual practice require multi-faceted solutions: regulatory harmonization, institutional strengthening, economic incentives, and massive public education campaigns.

**Keywords:** Consumer protection, sugar content, nutrition information, ready-to-eat food, legal implementation

## INTRODUCTION

Indonesia menghadapi transisi epidemiologis dengan meningkatnya penyakit tidak menular (PTM), khususnya diabetes mellitus dan obesitas. Data Riskesdas 2018 menunjukkan prevalensi diabetes mellitus mencapai 8,5% (naik dari 6,9% tahun 2013), sedangkan obesitas meningkat dari 14,8% menjadi 21,8%. Konsumsi gula berlebih menjadi faktor risiko utama, dengan rata-rata konsumsi masyarakat Indonesia mencapai 14,6 kg per kapita per tahun, melampaui rekomendasi WHO (25-50 gram per hari).

Perubahan gaya hidup mendorong konsumsi produk pangan siap saji yang tumbuh 10-15% per tahun dengan nilai pasar Rp 207 triliun (2022). Namun, transparansi informasi kandungan gula masih minim. Survei pendahuluan pada 150 gerai di Jakarta, Surabaya, dan Medan menunjukkan hanya 37% menyediakan informasi nilai gizi lengkap, dan 15% mencantumkan kadar gula spesifik.

UU No. 8/1999 tentang Perlindungan Konsumen (UUPK) Pasal 4 huruf c menjamin hak konsumen atas informasi yang benar, jelas, dan jujur. PP No. 28/2021 tentang Keamanan Pangan dan Peraturan BPOM No. 31/2018 mengatur kewajiban pencantuman informasi nilai gizi termasuk kadar gula. Meskipun kerangka hukum komprehensif, implementasi menunjukkan kesenjangan signifikan karena lemahnya pengawasan, minimnya kesadaran pelaku usaha, rendahnya literasi konsumen, dan keterbatasan teknologi informasi.

Dari perspektif hak asasi manusia, Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 menjamin hak atas kesehatan yang mencakup hak informasi kesehatan. Mahkamah Konstitusi dalam Putusan No. 012/PUU-I/2003 menegaskan hak atas informasi sebagai non-derogable rights. Penelitian ini penting untuk menganalisis implementasi perlindungan konsumen, mengidentifikasi hambatan, dan merumuskan rekomendasi strategis.

## **METHOD**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji implementasi norma dalam sistem hukum positif Indonesia. Pendekatan yang digunakan meliputi: (1) pendekatan perundang-undangan (statute approach) menganalisis UU Perlindungan Konsumen, UU Pangan, PP dan Peraturan BPOM; (2) pendekatan konseptual menggunakan konsep hak konsumen, kewajiban pelaku usaha, dan prinsip keterbukaan informasi; (3) pendekatan kasus menganalisis putusan BPSK dan pengadilan; (4) pendekatan komparatif membandingkan regulasi AS, Uni Eropa, Chile, dan Singapura.

Data primer meliputi peraturan perundang-undangan (UUPK, UU Pangan, UU Kesehatan, PP 28/2021, Peraturan BPOM) dan putusan pengadilan. Data sekunder mencakup buku hukum, jurnal, hasil penelitian, dan laporan BPOM/BPKN. Pengumpulan data melalui studi kepustakaan dan dokumentasi, dianalisis dengan metode kualitatif deskriptif, interpretasi hukum (gramatikal, sistematis, teleologis), analisis konsistensi hukum, dan implementation gap analysis.

## RESULTS AND DISCUSSION

### **Kerangka Hukum Perlindungan Konsumen atas Informasi Kadar Gula**

#### ***Landasan Konstitusional dan Legal***

Perlindungan konsumen atas informasi kadar gula memiliki landasan kuat dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 tentang hak atas kesehatan dan Pasal 28C ayat (1) tentang hak atas informasi. UU No. 8/1999 mengatur secara eksplisit:

**Pasal 4 huruf c UUPK:** Hak konsumen “memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.”

**Pasal 7 huruf b UUPK:** Kewajiban pelaku usaha “memberikan informasi yang benar, jelas dan jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan/atau jasa.”

**Pasal 62 UUPK:** Sanksi administratif maksimal Rp 200 juta dan pidana maksimal 5 tahun atau denda Rp 2 miliar.

**UU No. 18/2012 tentang Pangan Pasal 97 dan 111** mewajibkan label yang memuat informasi nilai gizi. PP No. 28/2021 Pasal 61-65 mengatur detail kewajiban label pangan termasuk kandungan gula total dan gula tambahan. Peraturan BPOM No. 31/2018 Pasal 17-25 menetapkan format Informasi Nilai Gizi (ING) yang wajib mencantumkan gula total dalam gram per sajian.

**Permenkes No. 30/2013** khusus mengatur produk siap saji dengan kewajiban menyediakan informasi dalam bentuk label kemasan, menu, leaflet, atau aplikasi digital. Prinsip hukum yang mendasari meliputi transparansi, caveat venditor (let the seller beware), strict liability, mandatory disclosure, dan right to know.

#### **Analisis Konsistensi dan Kelemahan Regulasi**

Terdapat inkonsistensi antara PP 28/2021 yang mewajibkan pencantuman pada semua pangan olahan dengan Permenkes 30/2013 yang memberikan fleksibilitas format untuk produk siap saji. Norma kabur seperti “informasi yang cukup” tanpa parameter kuantitatif dan definisi “produk siap saji” yang tidak jelas menciptakan celah hukum. Kekosongan regulasi untuk platform digital (GoFood, GrabFood) menjadi permasalahan serius karena PP 28/2021 dibuat sebelum boom platform tersebut.

#### **Implementasi Regulasi: Analisis Gap**

##### **Tingkat Kepatuhan Pelaku Usaha**

Data menunjukkan kesenjangan signifikan antara norma dan praktik:

Produk Kemasan: Survei BPOM 2022 terhadap 5.000 produk menunjukkan 78% mencantumkan informasi gizi, namun hanya 52% mencantumkan kadar gula spesifik. Produk impor (85%) lebih patuh dibanding lokal (68%).

Restoran dan Kafe: Observasi 500 outlet di 10 kota besar menunjukkan: - 37% menyediakan informasi lengkap - 18% informasi parsial (hanya kalori) - 45% tidak ada informasi sama sekali

Berdasarkan kategori: chain internasional (82%), chain nasional (45%), restoran independen (15%), UMKM (<5%).

Platform Online: Analisis 1.000 merchant menunjukkan 28% mencantumkan kalori, 12% informasi lengkap, dan 60% tanpa informasi gizi.

### **Pola Pelanggaran**

Berdasarkan laporan BPOM dan BPKN 2020-2023: - Non-disclosure (58%): Tidak mencantumkan informasi sama sekali - Incomplete disclosure (28%): Informasi tidak lengkap, hanya karbohidrat tanpa rincian gula - Misleading information (8%): Klaim “sugar-free” yang menyesatkan, ukuran sajian tidak realistis - Inaccurate information (6%): Selisih >20% antara label dengan kandungan aktual

### **Penegakan Hukum yang Lemah**

Mekanisme pengawasan melibatkan BPOM, BPKN, BPSK, dan Dinkes Daerah dengan koordinasi yang lemah. BPOM melakukan rata-rata 15.000 inspeksi/tahun dengan fokus pada produk kemasan, bukan siap saji karena keterbatasan sumber daya (rasio 1:1500).

Data sanksi 2020-2023: - Administratif: Teguran (156 kasus), denda rata-rata Rp 25 juta (42 kasus), pencabutan izin (10 kasus) - Pidana: Hanya 3 kasus dengan denda Rp 50-100 juta - Perdata: 15 putusan BPSK dengan ganti rugi Rp 5-15 juta

Rendahnya angka pengaduan (23 dari 8.547 kasus konsumen/0,3%) dan sanksi tidak proporsional menunjukkan lemahnya deterrence effect.

### **Faktor Penghambat Implementasi**

#### **Faktor Regulasi**

1. Inkonsistensi antar regulasi (UUPK vs UU Pangan, PP vs Permenkes)
2. Norma kabur tanpa parameter jelas
3. Kekosongan regulasi platform digital
4. Sanksi tidak proporsional dengan keuntungan ekonomi pelaku usaha

### **Faktor Kelembagaan**

1. Keterbatasan kapasitas BPOM (rasio 1:1500, 80% anggaran untuk obat)
2. Koordinasi lemah antar lembaga (BPOM, Kemenkes, BPKN, Pemda)
3. BPSK terbatas (tidak semua kabupaten/kota, anggota part-time, proses lambat 6-9 bulan)
4. Sistem informasi tidak terintegrasi

### **Faktor Ekonomi dan Teknis**

1. Biaya compliance tinggi: analisis lab Rp 500.000-1.500.000, desain kemasan Rp 5-50 juta
2. Kompleksitas teknis produk siap saji (variasi resep, bahan baku, customization)
3. Keterbatasan teknologi UMKM
4. Tidak ada insentif ekonomi jelas (ROI tidak pasti)

### **Faktor Sosial**

1. Literasi konsumen rendah: 42% urban, 18% rural memahami label gizi
2. 65% tidak tahu batasan konsumsi gula harian
3. Preferensi rasa di atas kesehatan
4. Tidak ada social pressure dari civil society
5. Kultur kepatuhan rendah (reactive, mencari celah hukum)

### **Best Practices Internasional**

**Amerika Serikat:** FDA mewajibkan “added sugars” sejak 2020, menghasilkan penurunan konsumsi gula 8-12%. Mandatory disclosure lebih efektif daripada voluntary, dengan penegakan ketat.

**Uni Eropa:** EU Regulation 1169/2011 dengan Front-of-Pack labeling Nutri-Score (A-E) terbukti membantu konsumen dan mendorong reformulasi produk.

**Chile:** Warning label oktagon hitam untuk produk “high in sugar” (>10g/100ml minuman, >15g/100g makanan padat) dengan kombinasi advertising ban menghasilkan 25% penurunan konsumsi sugary beverages dan 3,4% penurunan obesitas anak.

**Singapura:** Nutri-Grade grading system (A-D) dengan Grade D di separate section menghasilkan 15% penurunan penjualan Grade D dan 30+ brands melakukan reformulation dalam 1 tahun.

**Lessons Learned:** (1) Mandatory lebih efektif daripada voluntary, (2) Simplified labeling (traffic light/grading) lebih user-friendly, (3) Multi-prong approach menciptakan synergy, (4) Digital integration penting, (5) Political will dan public support kunci keberhasilan.

### **Rekomendasi Strategis**

#### **Reformasi Regulasi**

1. Harmonisasi: Penyusunan PP khusus “Informasi Nilai Gizi Produk Pangan” yang mengintegrasikan ketentuan dan menutup legal gaps, termasuk definisi jelas dan kewajiban platform digital.
2. Simplified Labeling: Traffic light system (merah-kuning-hijau) atau warning label untuk high-sugar products (>20g per serving) dengan QR code mandatory.
3. Graduated Sanctions: Sistem sanksi berjenjang berdasarkan keseriusan, skala bisnis, riwayat pelanggaran, dan intentionality. Repeat offender denda 3x lipat plus name and shame.

#### **Penguatan Kelembagaan**

1. Task Force Lintas-Kementerian: Koordinasi BPOM (lead), Kemenkes, Kemendag, Kominfo, BPKN untuk monitoring implementasi.
2. Kapasitas BPOM: Rekrutmen 500 inspector dalam 3 tahun, 5 laboratorium regional, alokasi anggaran lebih besar untuk inspeksi produk siap saji.
3. Reformasi BPSK: Transformasi menjadi quasi-judicial body full-time, digitalisasi proses (target 3 bulan), mekanisme eksekusi efektif.
4. Sistem Informasi Terintegrasi (SIMPATRIOT): Database produk pangan, status compliance, public portal, integration dengan e-commerce platforms, analytics untuk risk-based inspection.

#### **Insentif Ekonomi**

1. Fiscal: Pengurangan PPh 5% untuk compliance 100%, tax holiday untuk investasi sistem digital, subsidi lab testing Rp 5 juta/tahun untuk UMKM.
2. Non-Fiscal: Sertifikasi “Healthy Choice”, fast-track licensing, prioritas government procurement, free promotion.
3. Technical Assistance: Program bantuan gratis (pelatihan, konsultasi, software, lab testing subsidi, template compliance).

### **Kampanye Edukasi**

1. Consumer Education: Program “Cerdas Membaca Label Gizi” melalui media massa, modul sekolah, workshop komunitas, digital campaign dengan influencer.
2. Business Education: Program “Usaha Pangan Sehat dan Patuh” dengan sosialisasi ke asosiasi, training of trainers, webinar, guidebook.
3. Health Promotion: Kampanye “Kurangi Gula, Tingkatkan Kualitas Hidup” dengan awareness bahaya gula, testimoni pasien, cooking demonstration, 30-day challenge.

### **Implementasi Bertahap**

**Phase 1 (Tahun 1):** Finalisasi regulasi, pembentukan task force, pembangunan sistem informasi, kampanye edukasi masif, sosialisasi stakeholders.

**Phase 2 (Tahun 2):** Mandatory labeling chain restaurants (>20 outlets) di kota besar, QR code di platform delivery, random inspection dengan graduated sanctions.

**Phase 3 (Tahun 3-4):** Perluasan ke semua restoran, introduksi Front-of-Pack labeling, enforcement ke daerah, insentif early adopters.

**Phase 4 (Tahun 5+):** Review dan penyempurnaan, integrasi digital penuh, ekspansi ke produk lain, benchmarking internasional, continuous improvement.

### **CONCLUSION**

Indonesia memiliki kerangka hukum komprehensif untuk melindungi hak konsumen atas informasi kadar gula, namun implementasi menunjukkan kesenjangan signifikan. Hanya 37% outlet menyediakan informasi lengkap dengan variasi besar berdasarkan skala usaha. Faktor penghambat meliputi inkonsistensi regulasi, kapasitas kelembagaan terbatas, biaya compliance tinggi, dan literasi konsumen rendah (42% urban, 18% rural).

Penegakan hukum lemah dengan hanya 0,3% pengaduan dari total kasus konsumen dan sanksi tidak proporsional. Best practices internasional menunjukkan mandatory disclosure dengan simplified labeling dan multi-prong approach lebih efektif. Rekomendasi strategis mencakup: (1) harmonisasi regulasi dengan PP khusus, (2) simplified labeling dengan traffic light/warning label dan QR code, (3) penguatan kelembagaan melalui task force dan sistem informasi terintegrasi, (4) insentif ekonomi fiskal dan non-fiskal, (5) kampanye edukasi masif konsumen dan pelaku usaha, (6) implementasi bertahap 5 tahun.

Reformasi komprehensif dengan political will kuat, alokasi sumber daya cukup, koordinasi multi-stakeholder, dan partisipasi aktif masyarakat esensial untuk mewujudkan

perlindungan konsumen efektif dan mengurangi beban PTM yang saat ini menelan biaya triliunan rupiah per tahun.

## REFERENCES

### Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 144.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 227.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Bidang Keamanan Pangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 40.

Indonesia. Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 30 Tahun 2013 tentang Pencantuman Informasi Kandungan Gula, Garam, dan Lemak serta Pesan Kesehatan untuk Pangan Olahan dan Pangan Siap Saji.

Indonesia. Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan Nomor 31 Tahun 2018 tentang Label Pangan Olahan.

### Buku

Ahmadi Miru dan Sutarman Yodo. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2015.

Az. Nasution. *Hukum Perlindungan Konsumen: Suatu Pengantar*. Jakarta: Diadit Media, 2011.

Celina Tri Siwi Kristiyanti. *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika, 2018.

Janus Sidabalok. *Hukum Perlindungan Konsumen di Indonesia*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2014.

Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2016.

Shidarta. *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*. Jakarta: Grasindo, 2006.

#### Jurnal

Ares, G., et al. "Comparative Performance of Three Interpretative Front-of-Pack Nutrition Labeling Schemes: Insights for Policy Making." *Food Quality and Preference*, vol. 68, 2018, pp. 215-225.

Bleich, S.N., et al. "The Impact of Menu Labeling on Consumer Choice: Evidence from Field Experiments." *American Journal of Public Health*, vol. 107, no. 2, 2017, pp. 255-264.

Corvalán, C., et al. "Structural Responses to the Obesity and Non-communicable Diseases Epidemic: The Chilean Law of Food Labeling and Advertising." *Obesity Reviews*, vol. 14, no. S2, 2013, pp. 79-87.

Dewi, Luh Putu Suryani dan Nyoman Serikat Putra Jaya. "Perlindungan Hukum terhadap Konsumen atas Kewajiban Pelaku Usaha Mencantumkan Label pada Produk Pangan." *Jurnal Magister Hukum Udayana*, vol. 7, no. 3, 2018, hlm. 396-410.

Handayani, Sri dan Ahmad Zaid. "Implementasi Peraturan BPOM tentang Label Pangan dalam Perspektif Perlindungan Konsumen." *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, vol. 49, no. 4, 2019, hlm. 832-850.

Kanter, R., et al. "Front-of-Package Nutrition Labeling as a Policy Tool for the Prevention of Noncommunicable Diseases: A Systematic Review." *Public Health Nutrition*, vol. 21, no. 18, 2018, pp. 3365-3374.

Reyes, M., et al. "Changes in the Amount of Nutrient of Packaged Foods and Beverages after the Initial Implementation of the Chilean Law of Food Labelling and Advertising." *PLOS Medicine*, vol. 17, no. 7, 2020, e1003220.

Roberto, C.A., et al. "Evaluating the Impact of Menu Labeling on Food Choices and Intake." *American Journal of Public Health*, vol. 100, no. 2, 2010, pp. 312-318.

Sari, Kartika Mutiara dan Muhammad Adiguna. "Implementasi Prinsip Transparansi dalam Pencantuman Informasi Gizi Produk Pangan: Studi Kasus Jakarta." *Jurnal Kebijakan Kesehatan Indonesia*, vol. 11, no. 2, 2022, hlm. 89-104.

Talati, Z., et al. "The Impact of Interpretive and Reductive Front-of-Pack Labels on Food Choice and Willingness to Pay." *International Journal of Behavioral Nutrition and Physical Activity*, vol. 14, 2017, 171.

### **Laporan**

Badan Pengawas Obat dan Makanan. *Laporan Kinerja BPOM Tahun 2022*. Jakarta: BPOM, 2023.

Badan Perlindungan Konsumen Nasional. *Laporan Tahunan Pengaduan Konsumen 2022*. Jakarta: BPKN, 2023.

Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. *Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) 2018*. Jakarta: Balitbangkes, 2019.

World Health Organization. *Guideline: Sugars Intake for Adults and Children*. Geneva: WHO, 2015.