



Ringkasan Kebijakan



Sembilan dari Sepuluh Produk Makanan Kemasan di Indonesia Mengandung Gula, Garam, atau Lemak Tinggi: Temuan Studi Model Profil Gizi (*Nutrient Profile Models*)

Muhammad Zulfiqar Firdaus

Salsabil Rifqi Qatrunnada

Nida Adzilah Auliani

Ika Nindyas Ranitadewi

Aliyah Almas Saadah

Olivia Herlinda

Trias Mahmudiono



Diterbitkan di Indonesia

April 2026

Oleh Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives (CISDI)

Probo Office Park

Jl. Probolinggo No. 40C Menteng, Jakarta Pusat 10350

(+6221) 391 7590

cisdi.org

secretariat@cisdi.org

Sitasi yang disarankan:

Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives. (2025).

Sembilan dari Sepuluh Produk Makanan Kemasan di Indonesia

Mengandung Gula, Garam, atau Lemak Tinggi: Bukti dari Penerapan

Model Profil Gizi (Nutrient Profile Models) Jakarta: CISDI

Kunjungi media sosial kami



@fyinitiatives @cisdi_id



@fyinitiatives @cisdi_id



Sembilan dari Sepuluh Produk Makanan Kemasan di Indonesia Mengandung Gula, Garam, atau Lemak Tinggi: Bukti dari Penerapan Model Profil Gizi (*Nutrient Profile Models*)

Temuan Utama

- **Sebagian besar makanan kemasan di Indonesia perlu diregulasi:** Hal ini didukung oleh temuan dari 8.077 sampel produk makanan kemasan (termasuk makanan dan minuman) dari delapan supermarket dan minimarket di empat kota besar di Indonesia, dimana sekitar **sembilan dari sepuluhnya mengandung gula, garam, atau lemak berlebih, atau mengandung pemanis non-gula** berdasarkan Model Profil Gizi (*Nutrient Profile Models*, NPM) berbasis bukti, termasuk WHO SEARO, WHO PAHO, dan NPM “praktik terbaik” (*best practice*) yang mengintegrasikan fitur-fitur terbaik dari NPM berbasis bukti lain serta pembelajaran dari negara-negara Amerika Latin.
- **NPM berbasis bukti lebih optimal dibandingkan ambang batas Nutri-Level dalam mengidentifikasi makanan kemasan tidak sehat:** Perbandingan NPM WHO SEARO, WHO PAHO, dan model praktik terbaik dengan ambang batas Nutri-Level BPOM pada makanan kemasan menunjukkan bahwa ketiga NPM tersebut lebih konsisten dalam mengidentifikasi produk tinggi gula, garam, lemak, serta mengandung pemanis non-gula dibandingkan Nutri-Level. Di antaranya, **model praktik terbaik menunjukkan kinerja paling optimal dalam mendukung kebijakan pangan**, sehingga menjadi dasar yang lebih kuat bagi perumusan kebijakan yang efektif di Indonesia.
- **Ambang batas Nutri-Level—yang mengelompokkan produk ke dalam kategori A–D berdasarkan kandungan zat gizi sebagai dasar regulasi, khususnya pelabelan depan kemasan (*front-of-package labeling*, FOPL)—menimbulkan kekhawatiran terkait kejelasan dan keselarasannya dengan tujuan kebijakan:** Meskipun ambang batas Nutri-Level bertujuan mengidentifikasi produk sasaran regulasi, perbedaan antara Kategori C dan D berpotensi melemahkan efektivitas kebijakan dalam membedakan tingkat ketidaksehatan. Ambang batas Kategori C serta label depan kemasannya yang berwarna kuning dapat menimbulkan persepsi bahwa produk tersebut masih dapat diterima atau relatif lebih sehat, meskipun kebanyakan telah melebihi ambang batas gula, garam, atau lemak menurut NPM berbasis bukti. Hal ini berisiko menghambat upaya penurunan konsumsi gula, garam, dan lemak di Indonesia.



Latar Belakang

Seperti di banyak negara di dunia, konsumsi makanan kemasan di Indonesia telah meningkat pesat, sehingga memunculkan kekhawatiran mengenai paparan masyarakat terhadap makanan yang tinggi gula, garam, dan lemak—yang merupakan faktor risiko utama penyakit tidak menular terkait pola makan [1–3]. Menanggapi hal ini, para pembuat kebijakan sedang menjajaki berbagai pendekatan regulasi, termasuk pembatasan pemasaran, pelabelan di bagian depan kemasan (FOPL), dan langkah-langkah fiskal seperti cukai, untuk memperbaiki lingkungan pangan. Namun, bukti mengenai kualitas gizi makanan kemasan yang tersedia di seluruh Indonesia masih terbatas dan terfragmentasi, sehingga menghambat perumusan kebijakan pangan yang efektif dan berbasis bukti.

Model Profil Gizi atau *Nutrient Profile Models* (NPM) adalah alat berbasis bukti yang digunakan untuk mengklasifikasikan makanan dan minuman berdasarkan komposisi gizinya, dengan menilai tingkat kandungan zat gizi yang menjadi perhatian (*Nutrients-of-Concern*) seperti gula, garam, lemak, dan pemanis non-gula terhadap ambang batas yang telah ditetapkan [4]. NPM juga mendefinisikan cakupan produk yang tercakup, termasuk makanan dan minuman mana yang dimasukkan atau dikecualikan sebelum menerapkan ambang batas ini [5]. NPM membantu menentukan apakah suatu produk dianggap “tidak sehat” jika dikonsumsi secara berlebihan dan harus dibatasi dalam pola makan sehari-hari [5–6]. NPM digunakan sebagai dasar berbagai kebijakan, termasuk FOPL, pembatasan pemasaran, serta kebijakan fiskal. Berbagai model, seperti yang dikembangkan oleh Organisasi Kesehatan Dunia (WHO), menyediakan kerangka kerja (*frameworks*) terstruktur yang dapat diadaptasi oleh negara-negara, termasuk Indonesia, sesuai dengan konteks nasional masing-masing.

Ringkasan kebijakan ini disusun berdasarkan studi kolaborasi yang dilakukan oleh Center of Indonesia’s Strategic Development Initiatives (CISDI) dan Center for Health and Nutrition Education, Counseling, and Empowerment (CHENECE), Universitas Airlangga pada tahun 2026. Studi ini mencakup pengumpulan informasi gizi secara sistematis dari lebih dari 8.000 produk makanan kemasan di empat kota besar (Jakarta, Surabaya, Medan, dan Makassar) serta penilaian kualitas gizinya menggunakan NPM berbasis bukti dan ambang batas Nutri-level yang diusulkan BPOM. Temuan ini bertujuan untuk menghasilkan bukti yang relevan bagi kebijakan guna mendukung regulasi pangan, perlindungan konsumen, dan peningkatan kesehatan masyarakat di Indonesia.

Pendekatan

Makanan kemasan diambil sampelnya dari delapan supermarket dan minimarket di Jakarta, Surabaya, Medan, dan Makassar untuk mendapatkan gambaran representatif mengenai makanan kemasan yang tersedia di Indonesia. Dalam konteks ini, “makanan kemasan” mengacu pada semua makanan dan minuman kemasan. Informasi gizi dari Tabel Informasi Nilai Gizi (ING) dikumpulkan secara sistematis menggunakan protokol dan Program Informasi Label Makanan (*Food Label Information Program*, FLIP) yang dikembangkan oleh Universitas Toronto [7]. Data kandungan gizi produk terlebih dahulu





dibersihkan untuk memastikan konsistensi dan akurasi. Untuk produk yang memerlukan persiapan sebelum dikonsumsi, nilai gizi dimasukkan dan dievaluasi dalam bentuk siap konsumsi sesuai dengan petunjuk penyajian pada kemasan.

Kandungan gizi dan bahan yang menjadi perhatian—terutama gula, garam, dan lemak, serta keberadaan pemanis non-gula—dievaluasi berdasarkan kriteria dari model profil gizi berbasis bukti yang diakui secara internasional, termasuk model WHO Kantor Regional Asia Tenggara (*South-East Asia Regional Office*, SEARO) [8], model WHO Organisasi Kesehatan Pan-Amerika (*Pan American Health Organization*, PAHO) [9], dan model “praktik terbaik” yang disusun berdasarkan kerangka kerja dari SEARO, PAHO, dan Kantor Regional WHO Afrika (*Regional Office for Africa*, AFRO) serta pelajaran dari negara-negara Amerika Latin seperti Meksiko dan Chili [4]. Setiap produk kemudian diklasifikasikan sebagai memenuhi atau melebihi ambang batas zat gizi yang akan memicu persyaratan regulasi berdasarkan masing-masing model.

Selain itu, seiring dengan rencana penerapan label Nutri-Level di bagian depan kemasan oleh Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM), produk makanan kemasan juga dievaluasi berdasarkan ambang batas Nutri-Level yang diusulkan berdasarkan draf rancangan per tanggal 9 September 2024. Hasilnya dirangkum dengan menghitung proporsi produk yang ditandai sebagai tinggi gula, garam, dan lemak (termasuk lemak total, lemak jenuh, dan lemak trans) dan mengandung pemanis non-gula berdasarkan SEARO, PAHO, model praktik terbaik, dan kategori D pada Nutri-Level (produk yang dianggap paling tidak sehat), sehingga memungkinkan perbandingan hasil antar model.

Hasil

Ambang Batas Nutri-Level Belum Optimal Dibandingkan NPM Berbasis Bukti dalam Mengidentifikasi Makanan Tidak Sehat

Hasil perbandingan antara model WHO SEARO, model PAHO, dan model praktik terbaik dengan penerapan ambang batas Nutri-Level pada sampel makanan kemasan ditampilkan dalam **Tabel 1**. Ketiga NPM berbasis bukti menunjukkan bahwa **sembilan dari sepuluh makanan kemasan di Indonesia tidak sehat dan perlu dibatasi konsumsinya dengan menerapkan kebijakan pangan**. Model WHO SEARO mengidentifikasi 90,1% dan model PAHO mengidentifikasi 90,7% makanan kemasan perlu dibatasi konsumsinya untuk setidaknya satu zat gizi yang menjadi perhatian. Model praktik terbaik mengidentifikasi proporsi yang bahkan lebih tinggi (94,6%), yang menunjukkan kinerja yang lebih kuat. Sementara itu, ambang batas Nutri-Level yang diusulkan Indonesia hanya mengklasifikasikan 72,9% produk ke dalam kategori “D”. Hasil ini menunjukkan bahwa **NPM berbasis bukti lebih efektif dalam mengidentifikasi makanan kemasan yang tidak sehat dibandingkan dengan ambang batas Nutri-Level**.





Pola serupa terlihat pada analisis Minuman Berpemanis Dalam Kemasan (MBDK) siap konsumsi—kategori prioritas BPOM pada tahap awal implementasi FOPL. Nutri-Level mengidentifikasi proporsi produk yang perlu diregulasi paling rendah (43,6%), jauh di bawah SEARO (94,2%), PAHO (92,0%), dan model praktik terbaik (97,4%).”

Perbedaan mencolok ini menunjukkan bagaimana ambang batas didefinisikan dan diterapkan di masing-masing model, terutama ambang batas gula pada Nutri-Level yang memicu persentase terendah MBDK siap konsumsi yang perlu diregulasi (untuk persentase produk yang diklasifikasikan sebagai berlebihan dalam setiap kandungan zat gizi yang menjadi perhatian di bawah masing-masing model, silakan merujuk ke **Materi Tambahan**). Nutri-Level menilai total gula, tetapi mengecualikan laktosa dalam produk susu, sedangkan model WHO SEARO mengevaluasi total gula tanpa pengecualian tersebut. Sebaliknya, model PAHO dan model praktik terbaik mempertimbangkan gula bebas dengan menggunakan pendekatan kepadatan energi (*energy density*). Meskipun indikator-indikator ini menangkap komponen gula yang berbeda, ambang batas untuk Level D pada Nutri-Level relatif lebih tinggi dibandingkan model lainnya, sehingga kurang efektif dalam mengidentifikasi minuman dengan kandungan gula tinggi.

Table 1.

Proporsi Seluruh Makanan Kemasan dan MBDK Siap Konsumsi yang Perlu Dibatasi dengan kebijakan berdasarkan Model Profil Gizi dan Ambang Batas Nutri-Level

NPM / Ambang Batas	Seluruh makanan kemasan (% yang teridentifikasi dari total produk pangan kemasan) N: 8,077	Minuman berpemanis dalam kemasan siap konsumsi (% yang teridentifikasi dari total minuman berpemanis siap konsumsi)	Dasar penerapan dan pembatasan konsumsi
NPM praktik terbaik (<i>best practice</i>)	94.5%	97.4%	Diterapkan pada makanan olahan (<i>processed</i>) dan ultra-proses (<i>ultra processed</i>) yang tinggi gula, natrium, lemak jenuh, lemak total, dan/atau lemak trans, dan/atau mengandung pemanis non-gula dan pemanis lainnya.

¹ Gula bebas, sebagaimana didefinisikan oleh WHO, mencakup gula yang ditambahkan selama proses pengolahan serta gula yang secara alami terdapat dalam madu, sirup, jus buah, dan konsentrat jus buah.





NPM WHO SEARO	90.1%	94.2%	Diterapkan pada produk makanan dan minuman kemasan dalam 18 kategori yang ditetapkan WHO SEARO yang melebihi ambang batas spesifik untuk gula, natrium, atau lemak, dan/atau mengandung pemanis non-gula.
NPM WHO PAHO	90.7%	92.0%	Diterapkan pada makanan olahan (<i>processed</i>) dan ultra-proses (<i>ultra processed</i>) yang tinggi gula, natrium, lemak jenuh, lemak total, dan/atau lemak trans, dan/atau mengandung pemanis non-gula serta pemanis lainnya.
Nutri-Level – D	72.8%	42.7%	Ditujukan untuk diterapkan pada makanan dan minuman kemasan (tidak termasuk makanan kemasan segar dan beku segar), dengan prioritas awal pada MBDK siap konsumsi; diklasifikasikan sebagai Kategori C atau D untuk regulasi wajib.

Catatan :

- Minuman berpemanis dalam kemasan mencakup minuman siap konsumsi (misalnya dari kaleng atau karton), serta bentuk minuman dalam bentuk konsentrat dan bubuk.

Secara keseluruhan, temuan-temuan ini menunjukkan bahwa ambang batas Nutri-Level yang diusulkan saat ini menimbulkan pertanyaan mengenai keefektifannya dalam mengidentifikasi makanan kemasan yang tidak sehat jika dibandingkan dengan model profil gizi yang diakui secara internasional. Pada saat yang sama, hasil penelitian ini menyoroti bahwa NPM praktik terbaik merupakan opsi yang paling kokoh dan tepat untuk diterapkan, mengingat kemampuannya yang paling baik dalam mengidentifikasi produk-produk yang tinggi akan zat gizi yang menjadi perhatian.

Klasifikasi ambang batas Nutri-Level berpotensi mengurangi kejelasan regulasi dan pemahaman konsumen

Selain perbedaan dalam proporsi keseluruhan produk yang ditandai untuk diatur, distribusi produk di seluruh kategori Nutri-Level memiliki implikasi penting bagi kejelasan regulasi. Berdasarkan ambang batas Nutri-Level, sebagian besar makanan kemasan diklasifikasikan ke dalam Kategori C, yang—bersama dengan Kategori D—dikenakan tindakan regulasi wajib. Meskipun Kategori D mencakup produk yang dianggap paling tidak sehat, Kategori C mencakup berbagai produk dengan tingkat kandungan zat gizi yang telah melebihi ambang batas NPM lainnya.

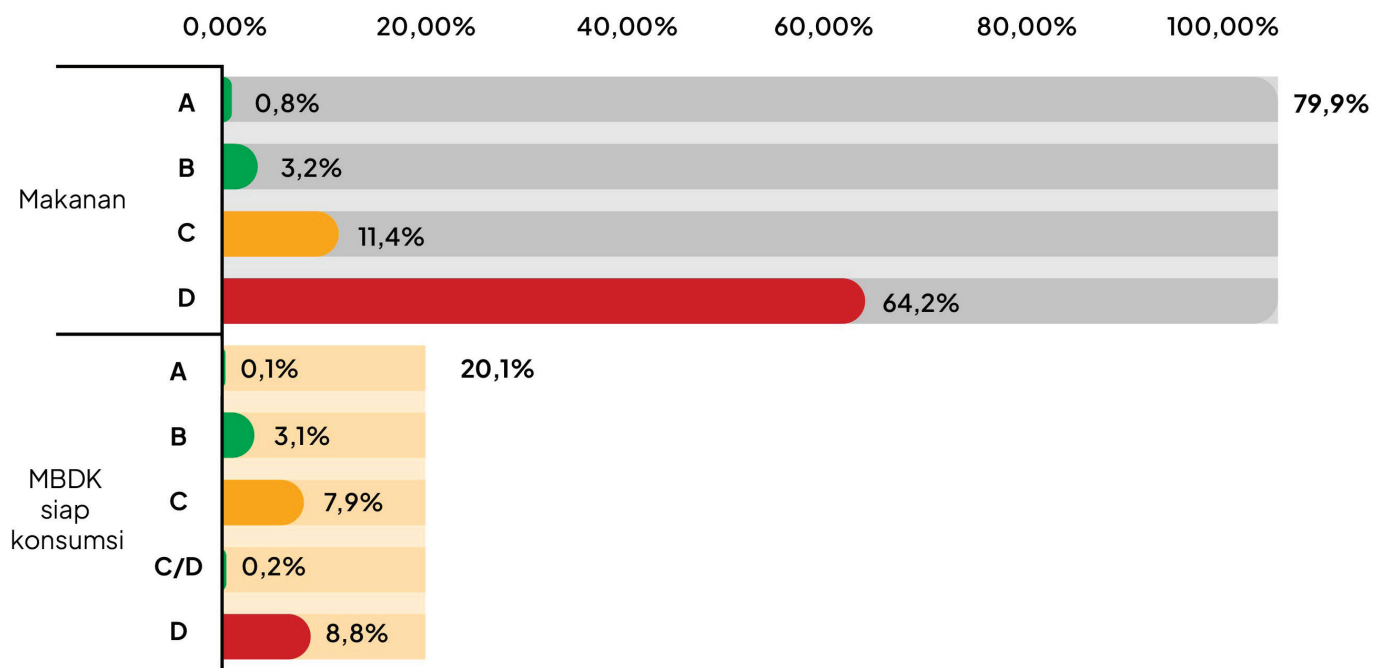




Ketika produk dikategorikan berdasarkan kategori Nutri-Level dan dianalisis, distribusi produk di seluruh kategori menunjukkan bahwa sebagian besar produk masuk ke dalam Kategori C (**Gambar 1**). Pola ini terlihat baik pada makanan kemasan maupun MBDK siap konsumsi, meskipun lebih menonjol pada MBDK siap konsumsi. Pada produk MBDK siap konsumsi, sebagian kecil produk, terutama yang dipasarkan dengan klaim “tanpa gula” dan menggunakan pemanis non-gula, akan masuk ke dalam kategori C atau D; namun, tidak jelas kategori mana yang akan mereka tempati karena tidak ada batasan yang jelas untuk menentukan apakah mereka harus diklasifikasikan sebagai C atau D. Hal ini menyoroti adanya ambiguitas dan keterbatasan pada ambang batas Nutri-Level.

Gambar 1

Distribusi makanan kemasan berdasarkan kategori Nutri-Level

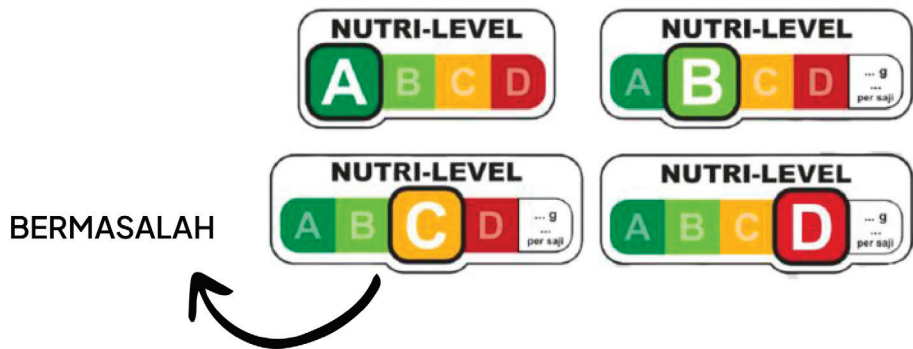




Sebaliknya, NPM berbasis bukti menggunakan ambang batas biner yang lebih jelas (di atas atau di bawah ambang batas per zat gizi), yang secara langsung menunjukkan apakah produk melebihi batas kandungan zat gizi yang relevan untuk diregulasi. Ketika ambang batas Nutri-Level digunakan sebagai dasar desain FOPL sebagaimana diusulkan oleh BPOM (**Gambar 2.**) produk dalam Kategori C yang diberi label berwarna kuning berpotensi menimbulkan kebingungan bagi konsumen untuk membedakan produk yang tidak sehat. Temuan ini menyoroti pentingnya mengevaluasi ulang ambang batas Nutri-Level secara keseluruhan dan mempertimbangkan penerapan NPM berbasis bukti, khususnya model praktik terbaik.

Gambar 2

Desain FOPL Nutri-Level BPOM



Sumber: Draf rancangan peraturan Nutri-Level BPOM tertanggal 9 September 2024





Rekomendasi Kebijakan

Memperkuat kebijakan pangan nasional melalui adopsi NPM praktik terbaik

Ambang batas Nutri-Level Indonesia yang diusulkan di Indonesia relatif kurang ketat dibandingkan model profil gizi yang diakui secara internasional seperti WHO SEARO, WHO PAHO, dan model praktik terbaik, sehingga mengakibatkan identifikasi yang lebih lemah terhadap produk yang tinggi akan kandungan zat gizi yang menjadi perhatian. Mengadopsi NPM praktik terbaik akan memperkuat landasan kebijakan pangan di Indonesia.

Memperkuat tata kelola untuk melindungi proses pembuatan kebijakan

Pemerintah harus menetapkan proses pembuatan kebijakan yang transparan, inklusif, dan berbasis bukti dalam pengembangan serta implementasi kebijakan pangan. Mekanisme perlindungan (*safeguard*) harus diterapkan untuk mencegah konflik kepentingan dan pengaruh yang tidak semestinya dari pelaku industri makanan [10]. Selain itu, partisipasi yang bermakna dari ahli kesehatan masyarakat, masyarakat sipil, dan peneliti independen harus diprioritaskan dalam proses pembuatan kebijakan.

Menerapkan label peringatan di bagian depan kemasan

Penerapan label peringatan interpretatif yang sederhana dan bersifat wajib pada bagian depan kemasan untuk produk tinggi gula, natrium, dan lemak, berdasarkan NPM praktik terbaik, akan memperkuat perlindungan konsumen dengan meningkatkan transparansi dan kejelasan terkait kandungan produk serta memperkuat tujuan pembatasan pemasaran.



Perluasan pelabelan di bagian depan kemasan ke produk makanan kemasan lainnya sangatlah penting.

Mengingat tingginya proporsi makanan kemasan yang melebihi ambang batas NPM berbasis bukti, penerapan bertahap kebijakan pangan seperti pelabelan di bagian depan kemasan pada MBDK siap konsumsi akan secara signifikan mengurangi dampaknya terhadap kesehatan masyarakat. Penerapan kebijakan pangan pada semua makanan kemasan sesegera mungkin akan memastikan perlindungan kesehatan masyarakat yang lebih luas dan efektif.

Menerapkan kebijakan komprehensif untuk melindungi kesehatan masyarakat

Memperbaiki pola makan masyarakat memerlukan serangkaian langkah terkoordinasi yang didasarkan pada NPM yang kuat, termasuk label peringatan interpretatif di bagian depan kemasan, pembatasan pemasaran, dan penerapan cukai atas produk-produk tinggi gula, garam, dan lemak. Kombinasi kebijakan ini dapat bekerja secara sinergis untuk mendorong konsumen beralih ke pilihan yang lebih sehat.





References

1. World Health Organization. *Healthy diet*. Geneva: World Health Organization; 2020. Diakses melalui: <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/healthy-diet>
2. GBD 2021 Risk Factors Collaborators. *Global burden of 87 risk factors in 204 countries and territories, 1990–2021: a systematic analysis for the Global Burden of Disease Study 2021*. *Lancet*. 2024;403:2162–2203. doi:10.1016/S0140-6736(24)00933-4
3. Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. *Survei Kesehatan Indonesia (SKI) 2023*. Jakarta: Kementerian Kesehatan RI; 2023. Diakses melalui: <https://www.badankebijakan.kemkes.go.id/laporan-tematik-ski/>
4. Global Health Advocacy Incubator. *Nutrient profile models: a valuable tool for developing healthy food policies*. Washington (DC): Global Health Advocacy Incubator; 2024. Diakses melalui: <https://www.advocacyincubator.org/program-areas/food-and-nutrition-2/nutrient-profile-models-position-paper>
5. World Health Organization, Regional Office for Europe. *WHO nutrient profile model*. Copenhagen: WHO Regional Office for Europe; 2015. Diakses melalui: <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289051330>
6. Rayner M. *Nutrient profiling for regulatory purposes*. *Proc Nutr Soc*. 2017;76(3):230–236. doi:10.1017/S0029665117000072
7. University of Toronto. *Food Label Information & Price (FLIP)*. Toronto: University of Toronto; [dikutip: 30 Maret 2026]. Diakses melalui: <https://labbelab.utoronto.ca/projects/food-label-information-price-flip/>
8. World Health Organization, Regional Office for South-East Asia. *WHO nutrient profile model for South-East Asia Region*. New Delhi: WHO Regional Office for South-East Asia; 2017. Diakses melalui: <https://www.who.int/publications/i/item/9789290225447>
9. Pan American Health Organization. *Pan American Health Organization nutrient profile model*. Washington (DC): Pan American Health Organization; 2016. Diakses melalui: <https://iris.paho.org/handle/10665.2/18621>
10. Center for Indonesia's Strategic Development Initiatives. *Ringkasan Kebijakan: The urgency of implementing evidence-based and conflict-free front-of-pack labeling (FOPL)*. Jakarta: CISDI; 2025. Diakses melalui: <https://cisdi.org/riset-dan-publikasi/publikasi/dokumen/policy-brief-fopl-cisdi>
11. World Health Organization, Food and Agriculture Organization of the United Nations. *Diet, nutrition and the prevention of chronic diseases: report of a joint WHO/FAO expert consultation*. Geneva: World Health Organization; 2003. Diakses melalui: <https://iris.who.int/handle/10665/42665>
12. Sharma A, et al. *The WHO South-East Asia Region Nutrient Profile Model is quite appropriate for India: an exploration of 31,516 food products*. *Nutrients*. 2021;13(8):2780.
13. Frank T, Ng SW, Miles DR, Swart EC. *Applying and comparing various nutrient profiling models against the packaged food supply in South Africa*. *Public Health Nutr*. 2022;25(8):2296–2307.
14. Khandpur N, de Morais Sato P, Mais LA, Bortoletto Martins AP, Spinillo CG, Garcia MT, et al. *Comparison of nutrient profile models for packaged foods in Brazil*. *Nutrients*. 2022;14(23):4998.
15. Parra DC, da Costa-Louzada ML, Moubarac JC, Bertazzi-Levy R, Khandpur N, Cediel G, et al. *Comparison of different nutrient profiling models to classify foods marketed in Colombia*. *Public Health Nutr*. 2019;22(15):2741–2750.



cisdi

Center for Indonesia's Strategic
Development Initiatives