

ARTIKEL HUKUM

Peta Hukum Internasional Kratom: Isu New Psychoactive Substances

Achmad Daffa Fahreza (Universitas Jayabaya)

PENDAHULUAN

Kratom merupakan tanaman dengan nama ilmiah *Mitragyna speciosa* yang berasal dari kawasan Asia Tenggara, termasuk Indonesia. Di wilayah Kalimantan, kratom telah lama dikenal dan dimanfaatkan oleh sebagian masyarakat sebagai tanaman tradisional¹. Namun, dalam beberapa tahun terakhir, kratom tidak lagi hanya menjadi perhatian di tingkat lokal. Perkembangan perdagangan internasional dan munculnya berbagai produk kratom dengan kandungan senyawa yang lebih terkonsentrasi telah menjadikan tanaman ini sebagai bagian dari perdebatan mengenai kesehatan masyarakat, kebijakan narkotika, dan *New Psychoactive Substances* (NPS).

Kratom mengandung berbagai senyawa alkaloid, terutama *mitragynine* dan *7-hydroxymitragynine* (7-OH), yang dapat memengaruhi sistem saraf dan berinteraksi dengan reseptor opioid tertentu². Perkembangan produk kratom juga semakin beragam, mulai dari daun dan bubuk hingga ekstrak, kapsul, minuman, dan produk dengan konsentrasi senyawa aktif yang tinggi. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mengenai bagaimana kratom seharusnya diperlakukan dalam sistem hukum, terutama ketika suatu produk memiliki karakteristik yang berbeda dari bentuk tanaman tradisionalnya.

Persoalan tersebut menjadi semakin menarik karena setiap negara memiliki kebijakan yang berbeda. Ada negara yang melarang kratom, ada yang mengendalikan senyawa tertentu di dalamnya, dan ada pula yang menerapkan pendekatan berbasis risiko terhadap produk psikoaktif. Sementara itu, pada tingkat internasional, kratom belum termasuk dalam daftar zat yang dikendalikan berdasarkan konvensi narkotika PBB³. Perbedaan antara hukum internasional dan hukum nasional inilah yang kemudian membentuk peta hukum kratom di berbagai negara.

PEMBAHASAN

Dalam konteks *New Psychoactive Substances*, kratom memiliki posisi yang cukup unik. NPS pada dasarnya merujuk pada zat yang menghasilkan efek psikoaktif dan muncul dalam pola penggunaan

¹ Suhaimi, A., et al. (2014). *Traditional and Non-Traditional Uses of Mitragyna Speciosa (Kratom)*. Journal of Ethnopharmacology, 158, 268-272.

² Hassan, Z., et al. (2013). *From Kratom to Mitragynine and its Derivatives: Physiological and Behavioural Effects Related to Use, Abuse, and Addiction*. Neuroscience & Biobehavioral Reviews, 37(2), 138-151.

³ United Nations Convention Against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances, 1988; *Single Convention on Narcotic Drugs*, 1961 (as amended by the 1972 Protocol).

baru, tetapi belum tentu langsung masuk dalam daftar zat yang dikendalikan⁴. Berbeda dengan banyak NPS sintetis, kratom merupakan tanaman yang telah digunakan secara tradisional selama waktu yang panjang. Namun, perkembangan teknologi dan pasar modern telah menghasilkan produk kratom dengan bentuk dan kadar senyawa yang berbeda dari penggunaan tradisional.

Perkembangan tersebut menjadi perhatian karena kandungan dan konsentrasi suatu produk dapat memengaruhi tingkat risikonya. Produk berbahan dasar kratom kini tidak hanya berbentuk daun atau bubuk, tetapi juga dapat berupa ekstrak dan produk berkonsentrasi tinggi. UNODC bahkan melaporkan munculnya produk yang mengandung *7-hydroxymitragynine* dan *mitragynine pseudoindoxyl* dalam berbagai bentuk⁵. Situasi ini menunjukkan bahwa persoalan kratom tidak dapat dilihat hanya berdasarkan pertanyaan apakah kratom merupakan tanaman atau bukan, tetapi juga perlu memperhatikan kandungan, konsentrasi, bentuk produk, cara penggunaan, dan potensi risikonya.

Di tingkat internasional, kratom, *mitragynine*, *7-hydroxymitragynine*, dan *mitragynine pseudoindoxyl* belum dikendalikan berdasarkan konvensi narkotika PBB. Namun, hal tersebut tidak berarti kratom otomatis legal di seluruh dunia. Hukum internasional memberikan kerangka umum dalam pengendalian narkotika, sedangkan setiap negara tetap memiliki kewenangan untuk menetapkan aturan nasionalnya sendiri. Karena itu, suatu bahan dapat belum dikendalikan secara internasional tetapi tetap dilarang atau dibatasi berdasarkan hukum nasional suatu negara.

WHO juga telah melakukan kajian terhadap kratom, *mitragynine*, dan *7-hydroxymitragynine* melalui *Expert Committee on Drug Dependence*⁶. Kajian tersebut penting dalam melihat apakah suatu zat memiliki dasar yang cukup untuk masuk ke dalam sistem pengendalian internasional. Namun, tidak dimasukkannya suatu zat ke dalam pengendalian internasional tidak dapat diartikan bahwa zat tersebut sepenuhnya aman. Status hukum dan tingkat keamanan merupakan dua hal yang berbeda.

Perbedaan kebijakan pengaturan kratom dapat dilihat dari beberapa negara. Singapura menerapkan pengendalian yang ketat terhadap kratom dan kandungan *mitragynine*⁷. Malaysia mengatur *mitragynine* melalui kerangka *Poisons Act 1952*⁸, sedangkan Australia menerapkan pengendalian terhadap *Mitragyna speciosa* dan *mitragynine* dalam sistem pengendalian nasionalnya⁹. Selandia Baru menggunakan pendekatan berbasis risiko terhadap zat psikoaktif melalui *Psychoactive Substances*

⁴ United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC). (2021). *Global Synthetic Drugs Assessment: New Psychoactive Substances*. Vienna: UNODC.

⁵ UNODC Early Warning Advisory (EWA) on New Psychoactive Substances. (2023). *Market Analysis: Plant-based Substances and Concentrates (Mitragynine and 7-Hydroxymitragynine)*. Vienna: UNODC.

⁶ World Health Organization (WHO). (2021). *Critical Review Report: Kratom (Mitragyna Speciosa), Mitragynine, and 7-Hydroxymitragynine*. Expert Committee on Drug Dependence (ECDD), 44th Meeting. Geneva: WHO.

⁷ Republic of Singapore. *Misuse of Drugs Act 1973* (Fifth Schedule: Class A Controlled Drugs).

⁸ Laws of Malaysia. *Poisons Act 1952 (Act 366)*, First Schedule (Group D Poisons).

⁹ Commonwealth of Australia. *Poisons Standard (SUSMP)*, Schedule 9: Prohibited Substances.

*Act*¹⁰. Di Amerika Serikat, perhatian dalam beberapa tahun terakhir semakin besar terhadap produk 7-OH berkonsentrasi tinggi¹¹. Perbedaan tersebut menunjukkan bahwa tidak terdapat satu pendekatan hukum yang berlaku secara seragam di seluruh dunia.

Indonesia memiliki posisi yang cukup penting dalam persoalan ini karena kratom merupakan tanaman yang banyak ditemukan di wilayah Kalimantan dan memiliki nilai sosial serta ekonomi bagi sebagian masyarakat. Pada saat yang sama, kratom juga menjadi bagian dari perhatian dalam pemantauan perkembangan NPS di Indonesia¹². Kondisi tersebut membuat kebijakan kratom perlu mempertimbangkan berbagai aspek secara seimbang, mulai dari kesehatan masyarakat, penelitian ilmiah, pengawasan narkoba, hingga dampak sosial dan ekonomi.

PENGATURAN KRATOM DI INDONESIA

Dalam kerangka kebijakan domestik dan penataan lintas Kementerian/Lembaga (K/L), pendekatan terhadap kratom mencerminkan pembagian wewenang yang dinamis antar-instansi teknis. Kementerian Pertanian menetapkan *Mitragyna speciosa* sebagai salah satu komoditas tanaman obat binaan berdasarkan Keputusan Menteri Pertanian guna memberikan kepastian aspek budidaya dan pembinaan petani¹³. Dari sisi perdagangan luar negeri, Kementerian Perdagangan mengatur tata niaga ekspor kratom melalui Peraturan Menteri Perdagangan guna memastikan kualitas, standardisasi produk, dan legalitas eksportir terlindungi di pasar global¹⁴. Adapun Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK) berfokus pada konservasi kawasan hutan serta pemanfaatan hasil hutan bukan kayu (HHBK) berbasis pemberdayaan masyarakat lokal¹⁵. Sementara itu, Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) ditugaskan sebagai lembaga riset tunggal untuk melakukan pengujian klinis, standar batas aman, serta potensi farmakologis kratom secara komprehensif¹⁶. Tata kelola lintas kementerian ini diharmonisasi secara berkala melalui Rapat Terbatas di bawah koordinasi Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian dan Sekretariat Kabinet¹⁷.

¹⁰ New Zealand Parliamentary Counsel Office. *Psychoactive Substances Act 2013*.

¹¹ U.S. Food and Drug Administration (FDA). (2023). *FDA Warns Consumers About the Risks of Concentrated Kratom Products*. Washington, D.C.: HHS.

¹² Badan Narkotika Nasional Republik Indonesia (BNN RI). (2022). *Laporan Tahunan Pengawasan New Psychoactive Substances (NPS) di Indonesia*. Jakarta: BNN RI.

¹³ Keputusan Menteri Pertanian Republik Indonesia Nomor 104/KPTS/HK.140/M/2/2020 tentang Komoditas Binaan Kementerian Pertanian (Lampiran Komoditas Tanaman Obat: *Mitragyna Speciosa*).

¹⁴ Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2024 tentang Kebijakan dan Pengaturan Ekspor Komoditas Kratom. Jakarta: Kementerian Perdagangan RI.

¹⁵ Kementerian Lingkungan Hidup dan Kehutanan (KLHK RI). (2023). *Panduan Pemanfaatan Hasil Hutan Bukan Kayu (HHBK) Tanaman Obat Tradisional Berbasis Masyarakat*. Jakarta: Direktorat Jenderal PSKL KLHK.

¹⁶ Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN). (2024). *Laporan Progress Riset Komprehensif Toksisitas dan Keamanan Farmakologis Mitragyna Speciosa*. Jakarta: BRIN.

¹⁷ Sekretariat Kabinet Republik Indonesia. (2024). *Hasil Rapat Terbatas Pengelolaan, Pemanfaatan, dan Tata Niaga Komoditas Kratom*. Jakarta: Istana Merdeka.

Selain instansi teknis tata niaga dan riset, pendekatan terhadap kratom melibatkan sinergi dan perspektif hukum yang beragam dari lembaga kesehatan, penegak hukum, hingga lembaga peradilan. Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) secara tegas melarang penggunaan *Mitragyna speciosa* dalam obat tradisional, obat kuasi, suplemen kesehatan, dan makanan olahan melalui regulasi teknis pengawasan bahan dilarang berdasarkan prinsip kehati-hatian (*precautionary principle*) guna melindungi masyarakat dari risiko adiksi¹⁸. Sementara itu, Kementerian Kesehatan (Kemenkes) memandang kratom dari perspektif keselamatan kesehatan publik dan kajian farmakologi, yang hingga kini Kemenkes belum memasukkan kratom atau senyawa utamanya ke dalam Lampiran Peraturan Menteri Kesehatan tentang Penggolongan Narkotika, melainkan berfokus bersama lembaga riset untuk menyediakan bukti ilmiah medis guna menentukan ambang batas dosis serta potensi pemanfaatan farmakologis secara resmi¹⁹.

Di sisi lain, Badan Narkotika Nasional (BNN) mengidentifikasi senyawa *mitragynine* dan *7-hydroxymitragynine* sebagai bagian dari pemantauan *New Psychoactive Substances* (NPS) yang memiliki potensi efek samping adiktif menyerupai kelompok opioid, sehingga BNN secara konsisten merekomendasikan agar kratom dimasukkan ke dalam penggolongan Narkotika Golongan I melalui mekanisme revisi regulasi narkotika²⁰. Berbeda dengan BNN, Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) dalam perspektif penegakan hukum pidana berpijak teguh pada asas legalitas (*nullum delictum sine lege*). Selama kratom belum dicantumkan secara formal sebagai jenis narkotika atau psikotropika dalam UU Nomor 35 Tahun 2009 maupun Permenkes terkait, Polri tidak melakukan penindakan pidana atas budidaya, kepemilikan, atau jual beli komoditas kratom murni, kecuali apabila produk tersebut terbukti dicampur dengan narkotika terlarang lainnya²¹. Lini penegakan hukum ini selaras dengan pandangan Mahkamah Agung (MA) dari perspektif yurisprudensi, di mana hakim di lingkungan peradilan umum tidak dapat menjatuhkan vonis pidana narkotika terhadap pelaku peredaran atau pemilik kratom murni karena belum adanya dasar hukum penggolongan zat tersebut secara formal sebagai Narkotika. MA menekankan pentingnya kepastian hukum bahwa pemidanaan hanya dapat dilakukan apabila terdapat undang-undang atau aturan turunan sah yang mengaturnya secara tertulis (*lex scripta* dan *lex stricta*)²².

¹⁸ Peraturan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) Nomor 25 Tahun 2021 tentang Penerapan Denah Bangunan Pembuatan Obat Tradisional, Bahan Alam, dan Suplemen Kesehatan (Lampiran Bahan Dilarang: *Mitragyna Speciosa*).

¹⁹ Kementerian Kesehatan Republik Indonesia. (2023). *Laporan Kajian Klinis dan Farmakologis Bahan Alam dan Pembatasan Penggunaan Kratom*. Jakarta: Kemenkes RI.

²⁰ BNN RI. (2021). *Rekomendasi Kebijakan Penggolongan Tanaman Kratom (Mitragyna Speciosa) ke dalam Narkotika Golongan I*. Jakarta: Deputi Bidang Hukum dan Kerjasama BNN.

²¹ Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri). (2023). *Petunjuk Arah Penanganan dan Kepastian Hukum terhadap Peredaran Komoditas Kratom*. Jakarta: Badan Reserse Kriminal Polri.

²² Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). *Rangkuman Yurisprudensi dan Penerapan Asas Legalitas dalam Perkara Penindakan New Psychoactive Substances (NPS)*. Jakarta: Mahkamah Agung RI.

Tantangan lain muncul dari perkembangan perdagangan digital. Produk yang mengandung zat psikoaktif dapat dipasarkan melalui internet dengan berbagai label seperti produk herbal, suplemen, atau *wellness product*²³. Konsumen belum tentu mengetahui kandungan sebenarnya dari produk tersebut. Perkembangan ini memperlihatkan adanya kesenjangan antara cepatnya muncul produk baru dengan kemampuan regulasi untuk mengawasinya. Oleh sebab itu, pengawasan NPS membutuhkan kemampuan laboratorium, penelitian ilmiah, pertukaran informasi, edukasi masyarakat, serta kerja sama antarnegara.

Dalam konteks tersebut, pendekatan terhadap kratom sebaiknya tidak hanya didasarkan pada pelarangan atau pembiaran. Kebijakan perlu mempertimbangkan karakteristik produk dan tingkat risikonya. Daun kratom tradisional, ekstrak dengan kadar tinggi, dan produk yang mengandung senyawa tertentu dapat memiliki karakteristik yang berbeda sehingga memerlukan pendekatan pengawasan yang berbeda pula. Dengan demikian, regulasi dapat berkembang berdasarkan bukti ilmiah dan bukan semata-mata berdasarkan persepsi terhadap suatu tanaman.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Kratom telah berkembang dari tanaman tradisional menjadi salah satu isu yang menarik dalam pembahasan *New Psychoactive Substances* dan hukum narkoba internasional. Perkembangan produk kratom dalam bentuk ekstrak dan produk dengan konsentrasi senyawa aktif yang tinggi membuat persoalan ini semakin kompleks dan membutuhkan perhatian dari regulator.

Pada tingkat internasional, kratom dan beberapa senyawa utamanya belum dikendalikan berdasarkan Konvensi Narkoba PBB. Namun, kondisi tersebut tidak berarti kratom legal atau aman di seluruh dunia. Setiap negara tetap memiliki kewenangan untuk menentukan kebijakan nasionalnya, sehingga muncul perbedaan antara negara yang melarang, membatasi, atau mengatur kratom berdasarkan kandungan dan tingkat risikonya.

Bagi Indonesia, persoalan kratom perlu dilihat secara menyeluruh karena tidak hanya berkaitan dengan penegakan hukum, tetapi juga kesehatan masyarakat, penelitian ilmiah, pengawasan NPS, serta kondisi sosial dan ekonomi masyarakat. Oleh karena itu, diperlukan kebijakan yang didukung oleh penelitian, kemampuan laboratorium, edukasi masyarakat, dan kerja sama internasional.

Pada akhirnya, kratom menunjukkan bahwa tantangan pengendalian NPS bukan hanya terletak pada munculnya zat baru, tetapi juga pada perubahan bentuk dan cara pemasaran zat yang sudah dikenal.

²³International Narcotics Control Board (INCB). (2022). *Annual Report 2022: Illicit Manufacture and Distribution of NPS via Internet Platforms*. Vienna: UN.

Belum dilarang secara internasional bukan berarti aman, sehingga pemahaman terhadap kratom harus didasarkan pada bukti ilmiah, kandungan produk, tingkat konsentrasi, serta risiko yang ditimbulkannya.

Rekomendasi

Sebagai langkah taktis, pemerintah disarankan untuk menerapkan regulasi adaptif berbasis risiko mengenai pengendalian kratom yang membedakan dengan tegas antara olahan daun mentah tradisional dan produk ekstrak berkonsentrasi tinggi, yang diimbangi dengan percepatan riset medis bersama BRIN untuk menetapkan ambang batas aman, penetapan standar mutu ekspor oleh Kementerian Perdagangan dan BPOM, serta penyediaan program *alternative development* oleh K/L terkait guna menjamin keberlanjutan ekonomi para petani lokal di Kalimantan Barat.

Selain itu, sebagai langkah awal antisipasi perlindungan kepada masyarakat, pemerintah harus melakukan sosialisasi tentang risiko kesehatan dari mengkonsumsi kratom sebagaimana ditemukan dalam hasil penelitian ilmiah yang telah dilakukan oleh Kemenkes, BRIN, BPOM, dan BNN.