

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada negara hukum modern, pemerintah harus terlibat aktif dalam mewujudkan kesejahteraan umum (*bestuurszorg*) serta perannya bukan sekedar menjaga ketertiban maupun keamanan. Dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tercantum tujuan negara yang salah satunya menyebutkan memajukan kesejahteraan umum maka Indonesia dapat dikatakan sebagai salah satu negara hukum modern. Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa Indonesia adalah negara hukum, oleh sebab itu dalam mewujudkan kesejahteraan umum maka pemerintah harus bekerja sesuai Peraturan Perundang-Undangan dan Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik (AAUPB).

Sumber daya alam di Indonesia dapat dikatakan sangat melimpah. Menurut Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dijelaskan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Potensi alam yang dimiliki oleh masing-masing daerah di Indonesia harus dikelola dan dipergunakan secara optimal. Salah satu potensi alam yang sedang dioptimalkan oleh

masyarakat di Provinsi Kalimantan Barat yakni tumbuhan kratom. Bahkan sebagian petani karet di Kabupaten Kapuas Hulu dan Kabupaten Sintang beralih profesi menjadi petani kratom.¹ Tumbuhan kratom (*Mitragyna Speciosa*) adalah salah satu tumbuhan yang mudah tumbuh di kawasan Asia Tenggara serta digolongkan ke dalam suku *Rubiaceae* atau mirip dengan tanaman kopi.²

Menurut riset tumbuhan obat dan jamu (ristoja) tahun 2015 dijelaskan bahwa daun kratom yang direbus dan diminum bermanfaat untuk menambah stamina, mengatasi rematik, hipertensi dan beberapa penyakit lainnya.³ Berdasarkan penelitian tersebut dapat diketahui bahwa tumbuhan kratom memiliki dampak positif dalam perkembangan ilmu pengetahuan pada khususnya di bidang kesehatan.

Dalam bidang kesehatan sudah banyak ditemukan obat atau zat berbahan dasar dari hasil alam. Jika zat atau obat tersebut digunakan tidak sesuai prosedur maka dapat disebut sebagai penyalahgunaan narkotika. Saat ini ada beberapa jenis narkotika baru yang beredar di masyarakat salah satunya tumbuhan kratom.⁴ Adanya fakta tersebut membuat pengembangan potensi alam seperti tumbuhan kratom menjadi terhambat. Jika melihat ke beberapa negara lainnya pengaturan terkait kratom masih menjadi polemik.

¹ Slamet Wahyono dkk, 2019, *Kratom prospek kesehatan dan ekonomi*, Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan, Jakarta, hlm. 108.

² *Ibid*, hlm. 1.

³ *Ibid*, hlm. 35.

⁴ Tim Pusat Penelitian Data Informasi BNN, *Narkoba Dalam Angka Tahun 2017*, <https://ppid.bnn.go.id/konten/unggah/2020/10/Jurnal-Data-Puslitdatin-BNN-2018.pdf>, diakses 29 September 2021.

Menurut “*Drug Enforcement Agency*” (DEA) yakni salah satu lembaga hukum yang mengatur narkoba di Amerika Serikat mengusulkan kratom sebagai obat golongan I atau sejenis dengan ganja, ekstasi, dan sebagainya. Dalam kawasan Asia Tenggara salah satu negara yang memperbolehkan peredaran kratom yaitu Thailand.⁵ Perkembangan polemik kratom di dunia juga berdampak kepada Indonesia maka pemerintah melalui Badan Narkotika Nasional (BNN) turut merespon temuan tersebut dengan melakukan penelitian terhadap kratom. Hasil dari penelitian BNN pada tahun 2017 merekomendasikan untuk memasukkan kratom sebagai narkoba golongan I serta selama 5 tahun ke depan merupakan masa peralihan.⁶ Sampai pada bulan September 2021 Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia belum memasukan kratom ke dalam Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkoba bahkan dalam Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Perubahan Penggolongan Narkoba dalam lampirannya juga tidak mencantumkan Kratom (*Mitragyna Speciosa*) sebagai golongan narkoba. Masyarakat semestinya masih boleh melakukan budidaya bahkan memperdagangkan kratom karena kratom masih legal di Indonesia. Dalam perdagangan kratom di Indonesia belum ada aturan secara khusus dan tegas tetapi Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) pada tahun 2016 telah menerbitkan

⁵ Tim CNN Indonesia, *Thailand Legalkan Kratom untuk Dikonsumsi dan Dijual*, <https://www.cnnindonesia.com/gaya-hidup/20210828010548-255-686610/thailand-legalkan-kratom-untuk-dikonsumsi-dan-dijual>, diakses 29 September 2021.

⁶ Humas BNN, *BNN Bahas Penanganan Masalah Tanaman Kratom Dengan KSP*, <https://bnn.go.id/bnn-bahas-penanganan-masalah-tanaman-kratom-ksp/>, diakses 29 September 2021.

Surat Edaran Nomor HK.04.4.42.421.09.16.1740 tentang Pelarangan Penggunaan *Mitragyna Speciosa* (Kratom) Dalam Obat Tradisional dan Suplemen Kesehatan. Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat pada faktanya juga belum pernah menerbitkan Peraturan Daerah terkait kratom padahal sudah banyak masyarakat di Kalimantan Barat yang menjalankan usaha kratom. Berdasarkan beberapa peraturan tersebut menunjukkan ada kesenjangan hukum yang menyebabkan pengaturan hukum terkait kratom di Indonesia pada umumnya dan di Provinsi Kalimantan Barat pada khususnya masih menjadi polemik karena adanya kekosongan hukum.

Potensi alam yang sudah dioptimalkan bahkan diekspor seperti tumbuhan kratom semestinya dapat dijaga supaya berkelanjutan dan tidak cepat habis sehingga manfaatnya dapat selalu dirasakan. Peran aktif pemerintah untuk mengendalikan peredaran kratom sekaligus melindungi kepentingan masyarakat yang memiliki usaha kratom sangat diperlukan. Dalam menunjang tugas pemerintah untuk mengatur masyarakat maka hukum memberikan wewenang di bidang pengaturan yang salah satunya dapat berupa izin. Van der Port merumuskan bahwa izin merupakan keputusan yang memperbolehkan suatu kegiatan atau perbuatan yang pada pokoknya tidak dilarang oleh pembuat peraturan.⁷ Izin merupakan salah satu instrumen yang dibutuhkan pemerintah untuk mengarahkan warganya supaya teratur dan tertib. Berdasarkan latar belakang yang sudah penulis

⁷ Utrecht E, 1985, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Balai Buku Ichtiar, Jakarta, hlm.143

jelaskan maka penulis ingin mengetahui pengaturan hukum sekaligus urgensi pengaturan izin usaha perdagangan kratom di Provinsi Kalimantan Barat.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang, maka permasalahan hukum dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan hukum terkait kratom di Provinsi Kalimantan Barat?
2. Apa urgensi pengaturan izin usaha perdagangan kratom di Provinsi Kalimantan Barat?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian yang dilakukan oleh peneliti memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui pengaturan hukum terkait kratom di Provinsi Kalimantan Barat.
2. Untuk mengetahui urgensi pengaturan izin usaha perdagangan kratom di Provinsi Kalimantan Barat.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan atau manfaat yang diharapkan dari penelitian ini antara lain:

1. Manfaat teoritis:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran maupun teori bagi perkembangan ilmu Hukum dan ilmu Hukum Administrasi pada khususnya serta untuk memperbanyak literatur dalam dunia kepastakaan tentang kratom sehingga hasil

penelitian ini dapat menjadi acuan terhadap penulisan maupun penelitian terkait kratom untuk tahapan berikutnya.

2. Manfaat Praktis:

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan jawaban terhadap permasalahan hukum yang dihadapi dan memberikan masukan bagi semua pihak yang berkepentingan khususnya bagi pengusaha kratom, petani kratom, pemerintah, mahasiswa serta akademisi. Selain itu bagi penulis penelitian ini juga bermanfaat untuk memenuhi persyaratan guna meraih gelar kesarjanaan.

E. Keaslian Penelitian

Penulis telah melakukan penelusuran dari berbagai literatur dan penelitian hukum melalui internet serta perpustakaan pada tanggal 29 September 2021. Berdasarkan penelusuran tersebut penulis tidak menemukan judul yang sama dengan yang penulis teliti oleh karena itu judul yang dipilih merupakan karya asli dari penulis. Dalam penelusuran tersebut menemukan judul penelitian yang memiliki keterkaitan tema antara lain:

1. Penulisan “*Manfaat, Efek Samping, dan Legalitas Kratom*”, Tahun Penelitian 2017, oleh Raini Mariana dari Badan Penelitian dan Pengembangan Kesehatan Kementerian Kesehatan.
 - a. Rumusan Masalah : Bagaimana manfaat, efek samping kratom serta legalitas kratom?
 - b. Hasil Penelitian : Kratom dikenal sebagai obat tradisional yang bermanfaat untuk mengatasi diare, nyeri otot serta beberapa

penyakit lainnya. Kratom memiliki efek samping seperti morfin jika digunakan pada dosis tinggi. Kratom masih legal dipergunakan dan diperdagangkan karena belum ada aturan yang melarang.

c. Perbedaan dengan tulisan penulis:

Pada penelitian tersebut membahas manfaat efek samping kratom serta legalitas kratom sedangkan tulisan penulis yaitu membahas terkait perlu adanya peraturan yang mengatur izin usaha kratom.

2. Penulisan “*Keabsahan Perjanjian Jual Beli Daun Kratom di Indonesia dikaitkan dengan Pasal 1320 dan pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*”, Tahun Penelitian 2018 oleh Adithia Pasarella Sembiring M dari Fakultas Hukum Universitas Katolik Parahyangan.

a. Rumusan Masalah : Apakah perjanjian jual beli dengan objek daun kratom sah menurut Pasal 1320 dan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata?

b. Hasil Penelitian : Secara yuridis normatif daun kratom dapat dikatakan suatu perjanjian yang sah menurut Pasal 1320 dan Pasal 1338 KUH Perdata serta daun kratom dapat menjadi objek jual beli.

c. Perbedaan dengan tulisan penulis:

Pada penelitian tersebut membahas keabsahan perjanjian jual beli daun kratom di Indonesia dikaitkan dengan Pasal 1320 dan Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sedangkan tulisan penulis yaitu membahas terkait perlu adanya peraturan yang mengatur izin usaha kratom.

3. Penulisan “*Pro-Kontra Legalisasi Daun Kratom Dalam Perspektif Hukum Kesehatan*”, Tahun Penelitian 2020, oleh Geraldo Mario Wisnu Dwiyanto dari Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta.
 - a. Rumusan Masalah : Mengapa terdapat pihak yang pro dan kontra dalam legalisasi kratom dalam pandangan hukum kesehatan?
 - b. Hasil Penelitian : Pihak pro legalisasi kratom karena kratom dapat menjadi sumber obat tradisional sehingga sejalan dengan Pasal 100 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan sedangkan pihak yang kontra berpandangan bahwa sesuai surat rekomendasi dari BNN dan BPOM maka kratom memiliki kandungan zat narkotika golongan I sehingga perlu dilarang.
 - c. Perbedaan dengan tulisan penulis:

Pada penelitian tersebut membahas pihak yang pro maupun kontra terhadap legalisasi kratom sedangkan tulisan penulis yaitu membahas terkait perlu adanya peraturan yang mengatur izin usaha kratom.

F. Batasan Konsep

1. Urgensi

Urgensi dalam bahasa Indonesia artinya keharusan yang mendesak atau hal sangat penting.⁸ Berdasarkan penjelasan tersebut dapat

⁸ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring, <https://kbbi.web.id/urgensi>, diakses pada tanggal 29 September 2021

diartikan bahwa urgensi adalah menindaklanjuti suatu masalah yang penting secara cepat dan tepat.

2. Pengaturan

Pengaturan dalam bahasa Indonesia artinya adalah proses atau cara atau perbuatan mengatur.⁹ Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diartikan bahwa pengaturan merupakan suatu proses dalam bentuk perbuatan mengatur.

3. Izin Usaha

Van der Port merumuskan bahwa izin merupakan keputusan yang memperbolehkan suatu kegiatan atau perbuatan yang pada pokoknya tidak dilarang oleh pembuat peraturan.¹⁰ Izin dalam bahasa Indonesia artinya pernyataan mengabdikan atau tidak melarang.¹¹ Usaha dalam bahasa Indonesia artinya kegiatan dengan mengerahkan tenaga, pikiran, atau badan untuk mencapai suatu maksud.¹² Menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dijelaskan bahwa perizinan berusaha adalah legalitas yang diberikan kepada pelaku usaha untuk memulai dan menjalankan usaha dan/atau kegiatannya. Menurut Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan

⁹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring, <https://kbbi.web.id/atur>, diakses pada tanggal 29 September 2021

¹⁰ Utrecht E, *Loc. Cit.*

¹¹ Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring, <https://kbbi.web.id/izin>, diakses pada tanggal 29 September 2021

¹² Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Daring, <https://kbbi.web.id/usaha>, diakses pada tanggal 29 September 2021

Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dijelaskan bahwa Perizinan Berusaha Untuk Menunjang Kegiatan Usaha adalah legalitas yang diberikan kepada Pelaku Usaha untuk menunjang kegiatan usaha. Berdasarkan penjelasan tersebut dapat diartikan bahwa izin usaha merupakan pernyataan mengabdikan suatu kegiatan usaha.

4. Kratom

Tumbuhan kratom (*Mitragyna Speciosa*) adalah salah satu tumbuhan yang mudah tumbuh di kawasan Asia Tenggara serta digolongkan ke dalam suku *Rubiaceae* atau mirip dengan tanaman kopi.¹³

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian dan Sumber Data

Dalam penulisan ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif yaitu penelitian terhadap kaidah hukum.¹⁴ Data sekunder yang digunakan untuk penelitian hukum normatif terdiri atas:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer yaitu bahan hukum yang memiliki daya mengikat secara umum bagi subyek hukum seperti Peraturan Perundang-Undangan, Yurisprudensi, serta dokumen

¹³ Slamet Wahyono dkk, *Loc. Cit.*

¹⁴ Mertokusumo Sudikno, 2014, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm.37.

resmi negara.¹⁵ Bahan hukum primer yang berkorelasi dengan masalah yang diteliti yakni:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika. Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 3) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;
- 4) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan. Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 5) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;

¹⁵ Soekanto dan Sri Mamudji, 1995, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 13.

- 6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko;
- 8) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 4 Tahun 2021 tentang Perubahan Penggolongan Narkotika;
- 9) Surat Edaran BPOM Nomor HK.04.4.42.421.09.16.1740 Tahun 2016 tentang Pelarangan Penggunaan *Mitragyna Speciosa* (Kratom) Dalam Obat Tradisional Dan Suplemen Kesehatan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang menjelaskan tentang bahan hukum primer seperti rancangan undang-undang, buku, jurnal, laporan hasil penelitian, pendapat para ahli hukum, dan pendapat narasumber yang relevan dengan masalah yang diteliti.¹⁶

2. Cara Pengumpulan Bahan

Pengumpulan bahan dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan, dokumen dan arsip¹⁷ yaitu mempelajari regulasi, buku,

¹⁶ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 31.

¹⁷ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakdi, Bandung, hlm. 81-84.

berita maupun asas-asas serta fakta hukum yang terkait. Selain itu pengumpulan bahan hukum sekunder juga dilakukan melalui wawancara dengan narasumber yang terkait yakni:

- a. Bapak Frangky Simanjuntak, S.I.P., Selaku Kepala Seksi Kebijakan Advokasi Perizinan dan Non Perizinan Wilayah II Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu Provinsi Kalimantan Barat;
 - b. Bapak Sumarlin ZB Utiahman, S.H., M.H., Selaku Kepala Sub Bagian Kajian Hukum dan Dokumentasi Biro Hukum Sekretariat Daerah Provinsi Kalimantan Barat;
 - c. Bapak Juanda, Selaku Pedagang Kratom;
 - d. Bapak Ir. Harry Tri Yoga, Selaku Pedagang kratom;
 - e. Bapak Martinus Sudarno, S.H., Selaku Anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Kalimantan Barat.
3. Analisis Bahan Hukum

Analisis dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan cara interpretasi terhadap bahan-bahan hukum yang sudah diolah.¹⁸ Beberapa metode penafsiran hukum yang digunakan yaitu:

- a. Interpretasi Gramatikal

Interpretasi gramatikal yaitu mengartikan suatu perkataan atau istilah sesuai dengan bahasa hukum atau bahasa sehari-

¹⁸ Muhaimin, 2020. *Metode Penelitian Hukum*, Cetakan Pertama, Mataram University Press, Mataram, hlm. 68.

hari.¹⁹ Bahasa merupakan sarana yang penting bagi hukum karena merupakan alat satu-satunya yang dipakai oleh pembuat undang-undang untuk merumuskan pasal-pasal dan penjelasannya. Interpretasi gramatikal digunakan untuk menafsirkan bahasa yang ada dalam peraturan.

b. Interpretasi Sistematis

Penafsiran sistematis yaitu menafsirkan Peraturan Perundang-Undangan sambil mengaitkan pada peraturan hukum atau undang-undang lainnya ataupun dengan keseluruhan sistem hukum.²⁰

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Mertokusumo Sudikno, *Op. Cit.*, hlm. 76.