

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Permasalahan

Pembangunan bidang kesehatan merupakan bagian dari kesejahteraan umum yang harus diwujudkan oleh pemerintah sesuai dengan cita-cita besar bangsa Indonesia yang termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.<sup>1</sup>

Amanat pembangunan ini, juga dituangkan dalam pengembangan gagasan hak-hak dasar manusia dibidang kesehatan, yaitu hak atas pemeliharaan kesehatan (*the right to healthcare*) dan hak untuk menentukan diri sendiri (*the right on selfdetermination*).<sup>2</sup> Kaidah tersebut diatas tertuang dalam Pasal 28 H ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (Perubahan Kedua) yang menyatakan:

“Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”.

Penyelenggaraan pembangunan kesehatan meliputi upaya kesehatan dan sumber dayanya, harus dilaksanakan secara terpadu dan berkesinambungan guna

---

<sup>1</sup> Zaeni Asyhadie, 2017, *Aspek-Aspek Hukum Kesehatan di Indonesia*, Rajawali Pers, Depok, hlm.1

<sup>2</sup> Sri Siswati, 2013, *Etika dan Hukum Kesehatan Dalam Perspektif Undang-Undang Kesehatan*, Rajawali Pers, Depok, hlm.4

mencapai hasil yang optimal. Upaya kesehatan yang semula menitikberatkan pada upaya penyembuhan penderita secara berangsur-angsur berkembang kearah keterpaduan upaya kesehatan yang menyeluruh. Oleh sebab itu, pelaksanaan jaminan kesehatan yang menyangkut upaya peningkatan kesehatan (*promotif*), pencegahan penyakit (*preventif*), penyembuhan penyakit (*kuratif*) dan pemulihan kesehatan (*rehabilitatif*) harus dilaksanakan secara menyeluruh, terpadu dan berkesinambungan antara pemerintah dan masyarakat.<sup>3</sup>

Sebagai salah satu pembangunan kesehatan, kefarmasian mempunyai peran penting dalam pelayanan kesehatan. Pelayanan kefarmasian merupakan suatu pelayanan langsung dan bertanggungjawab kepada pasien berkaitan dengan sediaan farmasi dengan maksud mencapai hasil yang pasti untuk meningkatkan mutu kehidupan pasien. Pelayanan kefarmasian di apotek merupakan hak pasien untuk mendapatkan sediaan farmasi yang bermutu, bermanfaat dan berkhasiat, pelayanan informasi obat yang meliputi konseling, informasi dan edukasi untuk mendukung penggunaan obat yang benar dan rasional, monitoring penggunaan obat untuk mengetahui tujuan akhir serta kemungkinan terjadinya kesalahan pengobatan (*medication error*).

Pekerjaan kefarmasian dilakukan berdasarkan pada nilai ilmiah, keadilan, kemanusiaan, keseimbangan dan perlindungan serta keselamatan pasien atau masyarakat yang berkaitan dengan sediaan farmasi yang memenuhi standar dan persyaratan keamanan, mutu dan kemanfaatan. Tujuan pengaturan pekerjaan kefarmasian adalah untuk memberikan perlindungan kepada pasien dan masyarakat dalam memperoleh atau menetapkan sediaan farmasi dan jasa

---

<sup>3</sup> Alenia I dan II, *Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan*

kefarmasian, mempertahankan dan meningkatkan mutu penyelenggaraan pekerjaan kefarmasian sesuai dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi serta peraturan perundang-undangan dan memberikan kepastian hukum bagi pasien, masyarakat dan tenaga kefarmasian itu sendiri.

Dalam rangka memberikan kepastian, kemanfaatan dan perlindungan hukum untuk meningkatkan, mengarahkan dan memberi dasar bagi pembangunan kesehatan diperlukan perangkat hukum kesehatan yang dinamis. Perangkat hukum tersebut hendaknya dapat menjangkau perkembangan yang makin kompleks, yang akan terjadi pada kurun waktu mendatang.

Sebuah profesi yang ditempuh melalui pendidikan formal dalam kelompoknya merupakan komunitas moral yang memiliki cita-cita dan nilai bersama, akan mendapatkan tempat yang bermartabat dalam masyarakat bilamana dalam kehidupan profesinya setiap insan profesi tersebut melaksanakan kode etik yang telah mereka sepakati dengan konsisten.<sup>4</sup> Ilmu pengetahuan dan keahlian yang dimilikinya dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemanusiaan serta untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam menjalankan praktek profesinya sebagai tenaga kesehatan, Apoteker harus sesuai dengan standar profesi serta standar pelayanan dan bertanggungjawab terhadap apa yang dikerjakan. Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan menyatakan bahwa, setiap tenaga kesehatan dalam menjalankan praktek berkewajiban untuk memenuhi standar profesi, standar pelayanan profesi dan standar operasional prosedur. Pada Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan juga menyatakan

---

<sup>4</sup> Majelis Etik dan Disiplin Apoteker Indonesia Pusat Ikatan Apoteker Indonesia, 2015, *Kode Etik dan Pedoman Disiplin Apoteker Indonesia*, Jakarta, hlm 6-7

bahwa, praktik kefarmasian yang meliputi pembuatan termasuk pengendalian mutu sediaan farmasi, pengamanan, pengadaan, penyimpanan dan pendistribusian obat, pelayanan obat atas resep dokter, pelayanan informasi obat serta pengembangan obat, bahan obat dan obat tradisional harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam menjalankan praktik pelayanan kefarmasian, Apoteker terikat dengan 3 (tiga) aturan yaitu norma etik yang wujudnya kode etik yang lahir karena sistem nilai, norma disiplin yang wujudnya pedoman disiplin yang lahir karena sistem otonom dan norma hukum yang wujudnya peraturan perundang-undangan sebagai sistem hukum.

Tenaga kesehatan sering menjadi perhatian masyarakat secara luas karena sifat pengabdianya kepada masyarakat itu sendiri memang sangat dibutuhkan. Etika profesi yang semula mampu menjaga citra profesi kesehatan semakin melemah, sehingga pemerintah membuat beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur praktek profesi kesehatan. Dibiidang kefarmasian pemerintah telah membuat peraturan perundang-undangan yang menyangkut bidang kefarmasian seperti: Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan, Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian, dan Peraturan Menteri Kesehatan lainnya tentang kefarmasian.

Masyarakat belum mendapat layanan kefarmasian dengan baik, dalam artian pelayanan kefarmasian tidak hanya sekedar mendapatkan obat dan informasi dengan cepat, tetapi masyarakat juga tidak mengetahui dan memahami haknya

atas pelayanan berbasis profesi, keahlian dan keilmuan dalam pelayanan kefarmasian, serta tidak memperdulikan juga siapa yang memberikan pelayanan kefarmasian, padahal dalam melayani masyarakat dalam menentukan pilihan penggunaan obat, harus ditentukan oleh apoteker.

Keberadaan apoteker di apotek merupakan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian pada Pasal 51 ayat (1), yaitu: Pelayanan kefarmasian di apotek, puskesmas atau instalasi farmasi rumah sakit hanya dapat dilakukan oleh apoteker.

Sesuai dengan peraturan pemerintah, apotek harus dibawah tanggung jawab seorang apoteker. Keberadaan apoteker di apotek bukan hanya sekedar kehadirannya, tetapi terkait erat dengan obat yang diberikan yang berguna untuk mencegah, mengobati serta pada akhirnya menyembuhkan pasien, atau dalam artian terkait dengan keselamatan hidup pasien. Hal ini menjadikan keberadaan apoteker di apotek sangatlah penting, terutama bila dikaitkan dengan pelayanan kefarmasian di apotek.

Dalam kode etik farmasi, apoteker mempunyai kewajiban-kewajiban baik secara umum kepada pasien, teman sejawat, maupun petugas kesehatan yang lainnya. Kewajiban-kewajiban ini akan terlaksana bila apoteker berada dalam tempat kerjanya. Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian, Pasal 25 ayat (2) juga mendukung keberadaan apoteker dalam setiap fasilitas pelayanan kefarmasian tak terkecuali di apotek. Walaupun pada sebagian besar dalam pendirian apotek, apoteker bekerjasama dengan pemilik modal, dikatakan bahwa pekerjaan kefarmasian sepenuhnya tetap dipegang oleh apoteker.

Ini berarti bahwa izin penyelenggaraan apotek diberikan kepada apoteker, bukanlah kepada pemilik modal, maka sudah seharusnya pekerjaan kefarmasian dilakukan dan menjadi tanggung jawab seorang apoteker.

Apabila dikaitkan dengan Kode Etik Apoteker Indonesia Pasal 5, yang berbunyi: “ Di dalam menjalankan tugasnya setiap apoteker harus menjauhkan diri dari usaha mencari keuntungan semata yang bertentangan dengan martabat dan tradisi luhur jabatan kefarmasian “. Bila apoteker tidak hadir di apotek, maka hal tersebut jelas melanggar kode etik yaitu mencari keuntungan diri sendiri semata dengan mendapat penghasilan tanpa menjalankan kewajiban. Hal ini sangat bertentangan dengan martabat dan tradisi luhur jabatan kefarmasian. Sebagai profesional yang memiliki kode etik keprofesian yang berperan sebagai ujung tombak dalam rantai pelayanan kesehatan khususnya obat, dengan tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup pasien, maka sudah seharusnya apoteker berada di apotek.

Apoteker juga perlu mengingat bahwa, adanya kewajiban apoteker selalu berada di apotek selama apotek buka. Maka dari itu, sudah jelas bahwa keberadaan apoteker di apotek adalah mutlak. Permasalahan-permasalahan lain yang dialami apoteker terkait tanggung jawabnya yaitu: apabila apoteker melakukan wanprestasi, perbuatan melawan hukum dan kelalaian dalam menyelenggarakan pelayanan kefarmasian di apotek, maka apoteker akan menerima sanksi terhadap hal yang dilakukannya tersebut.

Namun kenyataannya berdasarkan pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Sungai Penuh<sup>5</sup>, seringkali ditemukan bahwa

---

<sup>5</sup> Hasil wawancara dengan Kepala Seksi Kefarmasian dan Alat Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Sungai Penuh

apoteker tidak berada di apotek pada jam pelayanan atau jam buka apotek. Hal ini tentunya tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian sehingga mengakibatkan tidak terjaminnya keamanan sediaan farmasi yang diberikan oleh orang yang tidak mempunyai kewenangan melakukan pekerjaan kefarmasian tersebut.

Berdasarkan uraian diatas, maka diperlukan kajian lebih dalam untuk dijadikan penelitian mengenai **Tanggung Jawab Apoteker dalam Melaksanakan Profesi Kefarmasian pada Apotek di Kota Sungai Penuh.**

## **B. Rumusan Permasalahan**

Dari uraian diatas, maka rumusan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan tugas apoteker dalam menjalankan profesi kefarmasian pada apotek di Kota Sungai Penuh?
2. Faktor-faktor apakah yang menyebabkan apoteker tidak berada di apotek pada jam pelayanan atau jam buka apotek?
3. Bagaimanakah pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Sungai Penuh terhadap keberadaan apoteker yang berpraktek pada apotek di Kota Sungai Penuh?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis pelaksanaan tugas apoteker dalam menjalankan profesi kefarmasian pada apotek di Kota Sungai Penuh
2. Untuk menganalisis faktor-faktor yang menyebabkan apoteker tidak berada di apotek pada jam pelayanan atau jam buka apotek
3. Untuk menganalisis pembinaan yang dilakukan oleh Dinas Kesehatan Kota Sungai Penuh terhadap keberadaan apoteker yang berpraktek pada apotek di Kota Sungai Penuh

### **D. Manfaat penelitian**

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis

#### **1. Manfaat Teoritis**

Penelitian ini diharapkan bisa memperkaya khasanah ilmu hukum, khususnya hukum kesehatan. Di samping itu, juga dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam bentuk kajian mengenai tanggung jawab apoteker dalam melaksanakan profesi kefarmasian pada apotek di Kota Sungai Penuh.

#### **2. Manfaat Praktis**

Penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan dalam pengambilan kebijakan bagi pemerintah dan organisasi profesi yang dalam hal ini Ikatan Apoteker Indonesia (IAI) dalam upaya menerapkan tanggung jawab apoteker dalam melaksanakan profesi kefarmasian pada apotek di Kota Sungai Penuh.



## E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konsep

### 1. Kerangka Teoritis

#### a. Teori Tanggung Jawab Hukum

Menurut hukum, tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.<sup>6</sup>

Tanggung jawab hukum (*legal liability*) oleh Hans Kelsen<sup>7</sup> yang dikenal dengan teori tradisional, di mana tanggung jawab dibedakan menjadi dua macam, yaitu :

#### 1). Tanggung jawab yang didasarkan pada kesalahan

Tanggung jawab yang didasarkan pada kesalahan merupakan tanggung jawab yang dibebankan pada subyek hukum atau pelaku yang melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana karena adanya kelengahan/kelalaian. Kelengahan/kelalaian adalah suatu keadaan dimana subyek hukum atau pelaku lengah, kurang hati-hati, tidak mengindahkan kewajiban atau lupa melaksanakan kewajiban.

#### 2). Tanggung jawab mutlak

Tanggung jawab mutlak bahwa perbuatan menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang, ada hubungan eksternal antara perbuatannya dan akibatnya. Prinsip tanggung jawab mutlak sering diidentikkan dengan prinsip tanggung jawab absolut, artinya tanggung jawab tanpa

---

<sup>6</sup> Soekidjo Notoatmojo, 2010. *Etika dan Hukum Kesehatan*. Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 48

<sup>7</sup> Hans Kelsen, 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Nusa Media, Bandung, hlm. 95

kesalahan dan tidak ada pengecualiannya. Asas tanggung jawab mutlak merupakan salah satu jenis pertanggungjawaban perdata (*civil liability*). Tanggung jawab perdata merupakan suatu instrumen hukum perdata dalam konteks penegakan hukum untuk mendapatkan ganti kerugian pada kasus tersebut.

Pada situasi tertentu, seseorang dapat dibebani tanggung jawab untuk kesalahan perdata yang dilakukan orang lain, walaupun perbuatan melawan hukum itu bukanlah kesalahannya. Hal semacam ini dikenal dengan tanggung jawab atas kesalahan yang dilakukan oleh orang lain. Teori tanggung jawab berdasarkan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain tersebut dapat dibagi dalam 3 (tiga) kategori, yaitu:

- a. Tanggung jawab atasan
- b. Tanggung jawab pengganti yang bukan dari atasan orang-orang dalam tanggungannya
- c. Tanggung jawab pengganti dari barang-barang yang berada dibawah tanggungannya

Menurut Abdulkadir Muhammad, teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tor liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:<sup>8</sup>

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intertional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan

---

<sup>8</sup> Abdulkadir Muhammad, 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Citra Aditya Bakti, Jakarta, hlm. 503

penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.

- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*).
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*stirck liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya, tetapi bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

Teori tanggung jawab hukum yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *the theory of legal liability*, bahasa Belandanya disebut *de theorie van wettelijke aansprakelijkheid*, sedangkan dalam bahasa Jermannya disebut dengan *die theorie der haftung* merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subyek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana sehingga menimbulkan kerugian atau cacat, atau matinya orang lain.<sup>9</sup>

Algra mengartikan tanggung jawab atau *verantwoordelijkheid* adalah kewajiban memikul pertanggungjawaban dan memikul kerugian yang diderita (bila dituntut), baik dalam hukum maupun dalam bidang administrasi.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Kedua)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 207

<sup>10</sup>*Ibid*, hlm. 208

Tanggung jawab hukum adalah jenis tanggungjawab yang dibebankan kepada subyek hukum atau pelaku yang melakukan perbuatan yang melawan hukum atau tindakan pidana, sehingga yang bersangkutan dapat dituntut membayar ganti rugi atau menjalankan pidana.

Teori tanggung jawab hukum (*legal liability*) telah dikembangkan oleh Hans Kelsen, Wright, Maurice Finkelstein, dan Ahmad Sudiro. Hans Kelsen mengemukakan sebuah teori yang menganalisis tentang tanggung jawab hukum, yang dia sebut dengan teori tradisional. Di dalam teori tradisional, tanggung jawab dibedakan menjadi dua macam, yaitu tanggung jawab yang didasarkan kesalahan dan tanggung jawab mutlak.<sup>11</sup>

Wright mengembangkan teori tanggung jawab, yang disebut dengan *interactive justice*. *Interactive justice* merupakan teori yang berbicara tentang kebebasan negatif seseorang kepada orang lain dalam hubungan interaksinya satu sama lain, esensi dari *interactive justice* adalah adanya kompensasi sebagai perangkat yang melindungi setiap orang dari interaksi yang merugikan (*harmful interaction*), yang umumnya diterapkan dalam perbuatan melawan hukum (*tort law*), hukum kontrak dan hukum pidana.

Maurice Finkelstein mengemukakan bahwa tanggung jawab hukum memainkan fungsinya dalam masyarakat modern termasuk di setiap bentuk organisasi, tidak terkecuali asosiasi usaha yang berbadan

---

<sup>11</sup>*Ibid*, hlm. 211

hukum. Pandangan mengenai fungsi tanggungjawab hukum di dalam masyarakat modern dicetuskan oleh aliran *sociological jurisprudence*, tanggung jawab hukum sebagai paksaan social (*social coercion*) untuk menjamin tegaknya hukum sebagai kontrol sosial.<sup>12</sup>

Ahmad Sudiro mengemukakan bahwa dalam hukum, khususnya dalam penerbangan dikenal ada tiga teori tanggung jawab hukum yang berkaitan dengan penyelesaian pembayaran ganti kerugian. Ketiga teori tanggung jawab hukum tersebut meliputi:<sup>13</sup>

- a. Teori tanggung jawab berdasarkan adanya unsur kesalahan (*based on fault liability theory*)
- b. Teori tanggung jawab berdasarkan praduga (*presumption of liability theory*)
- c. Teori tanggung jawab mutlak (*strict liability theory*)

Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan atau berlawanan hukum. Sanksi dikenakan *deliquet*, karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab.<sup>14</sup>

#### b. Teori Efektivitas Hukum

Dalam sosiologi hukum, hukum memiliki fungsi sebagai *a tool of social control* yaitu upaya untuk mewujudkan kondisi seimbang didalam

---

<sup>12</sup>*Ibid*, hlm. 214

<sup>13</sup>*Ibid*, hlm. 215

<sup>14</sup> Gunawan Aineka, 2015, "Tanggungjawab Perawat terhadap Pasien dalam Pelimpahan Kewenangan Dokter Kepada Perawat", *JOM Fakultas Hukum Universitas Riau* Vol. 11 No. 1, Februari 2015, hlm. 5

masyarakat, yang bertujuan terciptanya suatu keadaan yang serasi antara stabilitas dan perubahan di dalam masyarakat. Selain itu hukum juga memiliki fungsi lain yaitu sebagai *a tool of social engineering* yang maksudnya adalah sarana pembaharuan dalam masyarakat. Hukum dapat berperan dalam mengubah pola pemikiran masyarakat dari pola pemikiran yang tradisional kedalam pola pemikiran yang rasional dapat diterima logika atau modern. Efektifitas hukum merupakan proses yang bertujuan agar supaya hukum tersebut berlaku efektif.

Untuk mengetahui efektifitas dari hukum, maka pertama kali yang harus dilakukan adalah mengukur sejauh mana hukum itu ditaati oleh sebagian besar target yang dijadikan sasaran ketaatannya. Namun demikian, sekalipun dikatakan aturan yang ditaati itu efektif, masih dapat dipertanyakan lebih jauh derajat efektifitasnya karena seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya.<sup>15</sup> Sebagaimana yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa kepentingan itu ada bermacam-macam, diantaranya yang bersifat *compliance, identification, internalization*.

Faktor-faktor yang mengukur ketaatan terhadap hukum secara umum sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Relevansi aturan hukum secara umum, dengan kebutuhan hukum dari orang-orang yang menjadi target aturan hukum secara umum itu;

---

<sup>15</sup> Achmad Ali, 2009, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana, Jakarta, hlm. 375

<sup>16</sup>*Ibid.* hlm. 376

- b. Kejelasan rumusan dari substansi aturan hukum, sehingga mudah dipahami oleh target diberlakukannya aturan hukum;
- c. Sosialisasi yang optimal kepada seluruh target aturan hukum itu;
- d. Jika hukum yang dimaksud adalah perundang-undangan, maka seyogyanya aturannya bersifat melarang, dan jangan bersifat mengharuskan, sebab hukum yang bersifat melarang (*prohibitur*) lebih mudah dilaksanakan ketimbang hukum yang bersifat mengharuskan (*mandatur*);
- e. Sanksi yang diancam oleh aturan hukum itu harus dipadankan dengan sifat aturan hukum yang dilanggar tersebut;
- f. Berat ringannya sanksi yang diancam dalam aturan hukum harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan;
- g. Kemungkinan bagi penegak hukum untuk memproses jika terjadi pelanggaran terhadap aturan hukum tersebut, adalah memang memungkinkan, karena tindakan yang diatur dan diancamkan sanksi, memang tindakan yang konkret, dapat dilihat, diamati, oleh karenanya memungkinkan untuk diproses dalam setiap tahapan (penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan penghukuman);
- h. Aturan hukum yang mengandung norma moral berwujud larangan, relatif akan jauh lebih efektif ketimbang aturan hukum yang bertentangan dengan nilai moral yang dianut oleh orang-orang yang menjadi target diberlakukannya aturan tersebut;

- i. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga tergantung pada optimal dan profesional tidaknya aparat penegak hukum untuk menegakkan aturan hukum tersebut; dan
- j. Efektif atau tidak efektifnya suatu aturan hukum secara umum, juga mensyaratkan adanya standar hidup sosio-ekonomi yang minimal didalam masyarakat.

Berbeda dengan pendapat dari C.G. Howard & R.S Munnres yang berpendapat bahwa seyogyanya yang dikaji bukan ketaatan terhadap hukum pada umumnya, melainkan ketaatan terhadap aturan hukum tertentu saja. Achmad Ali sendiri berpendapat bahwa kajian tetap dapat dilakukan terhadap keduanya:<sup>17</sup>

- a. Bagaimana ketaatan terhadap hukum secara umum dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya; dan
- b. Bagaimana ketaatan terhadap suatu aturan hukum tertentu dan faktor-faktor apa yang mempengaruhinya.

Jika yang akan dikaji adalah efektifitas perundang-undangan, maka dapat dikatakan bahwa tentang efektifnya suatu perundang-undangan, banyak tergantung pada beberapa faktor, antara lain sebagai berikut:<sup>18</sup>

- a. Pengetahuan tentang substansi atau isi perundang-undangan;
- b. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut;
- c. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan didalam masyarakatnya; dan

---

<sup>17</sup>*Ibid.* hlm. 376

<sup>18</sup>*Ibid.* hlm. 378



- d. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan sesaat (instan), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Jadi, Achmad Ali berpendapat bahwa pada umumnya faktor yang banyak mempengaruhi efektifitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para penegak hukum, baik didalam penjelasan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam penegakan perundang-undangan.<sup>19</sup>

Sedangkan Soerjono Soekanto menggunakan tolak ukur efektifitas dalam penegakan hukum ada lima (5) hal, yaitu:<sup>20</sup>

#### 1. Faktor Hukum

Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktik penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan. Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan itu tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum setidaknya keadilan menjadi prioritas utama. Karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.<sup>21</sup>

---

<sup>19</sup>*Ibid.* hlm. 379

<sup>20</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 5

<sup>21</sup>*Ibid.* hlm. 8

## 2. Faktor Penegakan Hukum

Dalam berfungsinya hukum, kepribadian atau mentalitas petugas penegak hukum memainkan peranan penting, kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas petugas kurang baik, maka akan ada masalah. Selama ini ada kecenderungan yang kuat dikalangan masyarakat untuk mengartikan hukum sebagai petugas atau penegak hukum, artinya hukum diidentikkan dengan tingkah laku nyata petugas atau penegak hukum. Namun, dalam melaksanakan wewenangnya sering timbul persoalan karena sikap atau perlakuan yang dipandang melampaui wewenang atau perbuatan lainnya yang dianggap melunturkan citra dan wibawa penegak hukum. Hal ini disebabkan oleh kualitas yang rendah dari aparat penegak hukum tersebut.<sup>22</sup>

## 3. Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras. Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana dan fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting didalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak mungkin penegak hukum menyerasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup>*Ibid.* hlm. 21

<sup>23</sup>*Ibid.* hlm. 37

#### 4. Faktor Masyarakat

Penegak hukum berasal dari masyarakat dan bertujuan untuk mencapai kedamaian didalam masyarakat. Setiap warga masyarakat atau kelompok sedikit banyaknya mempunyai kesadaran hukum. Persoalan yang timbul adalah taraf kepatuhan hukum, yaitu kepatuhan hukum masyarakat terhadap hukum, merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum yang bersangkutan.

#### 5. Faktor Kebudayaan

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik (sehingga dituruti) dan apa yang dianggap buruk (sehingga dihindari). Maka, kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Di samping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif.

Kelima faktor diatas saling berkaitan erat, karena menjadi hal pokok dalam penegakan hukum, serta sebagai tolok ukur dari efektifitas penegakan hukum. Dari lima (5) faktor penegakan hukum tersebut faktor penegakan hukumnya sendiri merupakan titik sentralnya. Hal ini disebabkan oleh undang-undangnya disusun oleh penegak hukum,

penerapannya juga dilaksanakan oleh penegak hukum dan penegakan hukumnya sendiri juga merupakan panutan oleh masyarakat luas.

Penelitian hukum yang hendak menelaah efektifitas suatu peraturan perundang-undangan (berlakunya hukum) pada dasarnya merupakan penelitian perbandingan antara realitas hukum dengan ideal hukum. Ideal hukum menurut Donald Black adalah kaidah hukum yang dirumuskan dalam undang-undang atau keputusan hakim. Dengan merujuk *principle of effectiveness* dari Hans Kelsen, realitas hukum artinya orang seharusnya bertingkah laku atau bersikap sesuai dengan tata kaidah hukum.<sup>24</sup>

Apabila ingin meneliti efektifitas suatu undang-undang, hendaknya tidak hanya menetapkan tujuan dari undang-undang saja, melainkan juga diperlukan syarat-syarat lainnya, agar diperoleh hasil yang lebih baik, seperti:

1. Perilaku yang diamati adalah perilaku nyata.
2. Perbandingan antara perilaku yang diatur dalam hukum dengan keadaan jika perilaku tidak diatur dalam hukum. Seandainya hukum sudah mampu mengubah perilaku warga masyarakat (yaitu berperilaku sesuai dengan hukum), maka perilaku itu seyogianya akan sama dengan ketika ada hukum yang mengatur perilaku tersebut.
3. Harus mempertimbangkan jangka waktu pengamatan, jangan melakukan pengamatan yang sesaat; memang secara metodologis tidak ada ketentuan yang mengharuskan berapa lama pengamatan

---

<sup>24</sup> Dalam Soleman B. Taneko, 1993. *Pokok-pokok Studi Hukum dalam Masyarakat*. Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 49

dapat dilakukan, namun perlu dikemukakan kondisi-kondisi dari yang diamati pada saat itu.

#### 4. Harus mempertimbangkan tingkat kesadaran pelaku

Adapun teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori menurut Alga yang mengartikan tanggung jawab atau *verantwoordelijkheid* adalah kewajiban memikul pertanggungjawaban dan memikul kerugian yang diderita (bila dituntut), baik dalam hukum maupun dalam bidang administrasi.

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Tanggung Jawab

Tanggung jawab (*Responsibility*) merupakan penerapan ketentuan hukum (eksekusi) terhadap tugas-tugas yang berhubungan dengan peran tertentu dari profesi kesehatan, agar tetap kompeten dalam pengetahuan, sikap dan bekerja sesuai kode etik.<sup>25</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan.

Menurut hukum, tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang

---

<sup>25</sup> Edita Diana Tallupadang, 2016“ Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Perawat yang Melakukan Tindakan Medik dalam Rangka Menjalankan Tugas Pemerintah Terutama Dikaitkan dengan Peraturan Menteri Kesehatan Nomor.2052/Menkes/Per/X/2011 Tentang Praktik Kedokteran dan Pelaksanaan Praktik Kedokteran”, *SOEPRA Jurnal Hukum Kesehatan*, Universitas Katolik Soegijapranata Semarang, Vol.2 No. 1. hlm. 23.

berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.<sup>26</sup>

Dalam konteks penelitian ini, penulis ingin mengetahui tanggung jawab apoteker dalam melaksanakan profesi kefarmasian pada apotek di Kota Sungai Penuh, karena faktanya apoteker tidak berada di tempat pada saat jam pelayanan apotek atau jam buka apotek.

b. Pekerjaan Kefarmasian

- 1). Pekerjaan kefarmasian berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 51 Tahun 2009 adalah pembuatan termasuk pengendalian mutu sediaan farmasi, pengamanan, pengadaan, penyimpanan dan pendistribusian atau penyaluran obat, pengelolaan obat, pelayanan obat atas resep dokter, pelayanan informasi obat, serta pengembangan obat, bahan obat dan obat tradisional.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian Penjelasan Pasal 3 dilakukan berdasarkan pada nilai ilmiah, keadilan, kemanusiaan, keseimbangan, dan perlindungan serta keselamatan pasien atau masyarakat yang berkaitan dengan sediaan farmasi yang memenuhi standar dan persyaratan keamanan, mutu dan kemanfaatan. Nilai ilmiah artinya pekerjaan kefarmasian harus didasarkan pada ilmu pengetahuan dan teknologi yang diperoleh

---

<sup>26</sup> Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 23

dalam pendidikan termasuk pendidikan yang berkelanjutan maupun pengalaman serta etika profesi.

- a. Keadilan artinya penyelenggaraan pekerjaan kefarmasian harus mampu memberikan pelayanan yang adil dan merata kepada setiap orang dengan biaya yang terjangkau serta pelayanan yang bermutu.
  - b. Kemanusiaan artinya dalam melakukan pekerjaan kefarmasian harus memberikan perlakuan yang sama dengan tidak membedakan suku, bangsa, agama, status sosial dan ras.
  - c. Keseimbangan artinya dalam melakukan pekerjaan kefarmasian harus tetap menjaga keserasian serta keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat.
  - d. Perlindungan dan keselamatan artinya pekerjaan kefarmasian tidak hanya memberikan pelayanan kesehatan semata, tetapi harus mampu memberikan peningkatan derajat kesehatan pasien.
- 2). Pelayanan Kefarmasian adalah suatu pelayanan langsung dan bertanggungjawab kepada pasien yang berkaitan dengan sediaan farmasi dengan maksud mencapai hasil yang pasti untuk meningkatkan mutu kehidupan pasien.

Pasal 108 ayat (1) Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan berbunyi: Praktik kefarmasian yang meliputi

pembuatan termasuk pengendalian mutu sediaan farmasi, pengamanan, pengadaan, penyimpanan dan pendistribusian obat, pelayanan obat atas resep dokter, pelayanan informasi obat serta pengembangan obat, bahan obat dan obat tradisional harus dilakukan oleh tenaga kesehatan yang mempunyai keahlian dan kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Tenaga kefarmasian yang dalam hal ini apoteker dan tenaga teknis kefarmasian (asisten apoteker) melaksanakan praktik kefarmasian wajib memiliki surat izin, menurut Permenkes Nomor 889/Menkes/Per/V/2011 tentang Registrasi, Izin Praktik dan Izin Kerja Tenaga Kefarmasian Pasal 17 ayat (1): Setiap tenaga kefarmasian yang akan menjalankan pekerjaan kefarmasian wajib memiliki surat izin sesuai tempat tenaga kefarmasian bekerja yang sudah mempunyai izin dari pemerintah.

c). Apoteker

Apoteker adalah sarjana farmasi yang telah lulus sebagai apoteker dan telah mengucapkan sumpah jabatan apoteker.

d). Apotek

Apotek adalah sarana pelayanan kefarmasian tempat dilakukan praktik kefarmasian oleh apoteker. Sedangkan fasilitas pelayanan kefarmasian merupakan sarana yang digunakan untuk menyelenggarakan pelayanan kefarmasian, yaitu Apotek,



Instalasi Farmasi Rumah Sakit, Puskesmas, Klinik, Toko Obat atau Praktek Bersama.

## **F. Metode Penelitian**

### 1. Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis sosiologis (*socio-legal approach*) yaitu pendekatan yang dilakukan melalui peraturan perundang-undangan yang ada dan dihubungkan dengan fakta-fakta di lapangan atau dengan fakta terhadap masalah yang dirumuskan.<sup>27</sup>

### 2. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dilaksanakandi Kota Sungai Penuh, dengan mempertimbangkan luas daerah yang tidak terlalu luas dan radius jarak antar apotek yang tidak terlalu jauh sehingga mempermudah untuk melakukan pengamatan selama penelitian.

### 3. Sumber Data

#### a. Data Primer

Data primer yang dipergunakan pada penelitian ini adalah dari wawancara dengan bapak Hadiyanto, SKM., selaku Kepala Seksi Kefarmasian dan Alat Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Sungai Penuh, serta dengan menyebarkan quisioner (interview) kepada responden yang ditetapkan yang dalam hal ini adalah Apoteker Penanggungjawab Apotek (APA)

---

<sup>27</sup> Soerjono Soekanto, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Pres, Jakarta, hlm. 12

#### b. Data Sekunder

Data sekunder pada penelitian ini terdiri dari:

1. Data jumlah apotek di Kota Sungai penuh
2. Data Surat Izin Apotek (SIA), alamat apotek, nama Apoteker Penanggungjawab Apotek (APA), nomor Surat Tanda Registrasi Apoteker (STRA) dan nomor Surat Izin Praktik Apoteker (SIPA)

#### 4. Teknik Penentuan Populasi dan Sampel

##### a. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh apotek yang ada di Kota Sungai Penuh yang berjumlah 23 apotek.

##### b. Sampel

Sedangkan sampel yang di ambil semua apotek yang ada yang dijadikan sebagai sampel penelitian

#### 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini antara lain:

##### a. Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, diamati dan dicatat oleh pihak pertama. Data primer diperoleh dengan metode sebagai berikut:

- 1) Wawancara, pengumpulan data dengan mengadakan tanya jawab antara penulis dengan Kepala Seksi Kefarmasian dan Alat Kesehatan Dinas Kesehatan Kota Sungai Penuh.

2) Metode kuisioner, yaitu suatu pengumpulan data dengan menggunakan daftar pertanyaan kepada Apoteker Penanggungjawab Apotek (APA) di Kota Sungai Penuh.

b. Data Sekunder

Data sekunder merupakan data yang sudah tercatat dalam buku maupun hasil laporan yang terdokumentasi serta sudah dipublikasikan. Data sekunder ini berupa: Surat Izin Apotek (SIA), Surat Izin Praktek Apoteker (SIPA)

6. Pengolahan dan Analisis data

Data yang didapatkan adalah data sekunder dan data primer yang diperoleh kemudian dipilih dan dikelompokkan sesuai dengan fenomena yang diteliti.

Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif (gambaran secara kualitatif). Analisis kualitatif yaitu analisis yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamial dan hasil analisis kualitatif lebih menekankan makna daripada generalisasi.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Sugiono, 2014, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*, Alfabeta, Jakarta, hlm. 9