

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Era pembangunan di bidang kesehatan sekarang ini, khususnya pada kegiatan kefarmasian atau apotek mempunyai peranan penting dalam masyarakat. Masyarakat sangat membutuhkan adanya apotek yang dapat menyediakan obat maupun alat-alat kesehatan dengan kualitas serta keamanan yang terjamin. Mengingat apotek mempunyai peranan penting untuk memenuhi kebutuhan masyarakat tentang pentingnya obat serta alat-alat kesehatan, maka pemerintah selalu mengawasi usaha pembukaan apotek karena merupakan salah satu usaha yang menyalurkan obat ke masyarakat. Hal ini terbukti bahwa pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1980 tentang Apotek, dimana pengertian apotek dalam Pasal 1 ayat (1) berbunyi: “Apotek adalah suatu tempat tertentu, tempat dilakukan pekerjaan kefarmasian dan penyaluran obat kepada masyarakat”. Peraturan Pemerintah No. 25 Tahun 1980 merubah secara mendasar baik bentuk maupun tugas dan fungsi apotek karena Peraturan Pemerintah No. 26 Tahun 1965 cenderung disalah gunakan oleh para pengusaha apotek. Dari unsur-unsur pengertian apotek menurut Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1965, maka akan terlihat suatu perbedaan yang pokok, yang akan dapat membedakan bentuk apotek

menurut Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 1965, dengan bentuk apotek menurut Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 1980. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1980 Pasal 1 ayat (1) tidak terdapat unsur “Usaha-usaha di bidang Farmasi”, karena kalimat ini dapat diartikan sebagai usaha perdagangan di bidang Farmasi. Sehingga banyak terdapat apotek lebih mendahulukan usahanya untuk mengejar keuntungan dari pada usahanya menyediakan dan menyalurkan obat yang dibutuhkan oleh masyarakat.

Untuk lebih jelasnya dilihat dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1980 di mana dalam penjelasan tersebut dijelaskan sebagai berikut: “Menurut Undang-undang farmasi tersebut, apotek adalah alat distribusi perbekalan farmasi yang tidak lepas dari pengawasan Pemerintah dan harus bekerja sesuai dengan rencana dan pimpinan Pemerintah (Pasal 14 Undang-undang Nomor 9 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Kesehatan)”.

Sebagai alat distribusi perbekalan farmasi berkewajiban untuk menyediakan dan penyaluran obat dan perbekalan farmasi lainnya yang dibutuhkan oleh masyarakat. apotek harus dapat mendukung dan membantu terlaksananya usaha Pemerintah untuk menyediakan obat secara merata dengan harga yang dapat dijangkau oleh masyarakat, terutama yang berpenghasilan rendah.

Uraian penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1980 dapat disimpulkan, bahwa Pemerintah telah menata

kembali kedudukan apotek dan cara pengelolaannya, dikembalikan pada fungsi semula, yaitu sebagai sarana tempat dilakukan pekerjaan kefarmasian oleh tenaga-tenaga farmasi dalam rangka pengabdian profesi.<sup>1</sup>

Menurut keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 278/Men.Kes/SK/1981 tentang Persyaratan Pendirian Apotek yang di dalam Pasal 1 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan persyaratan pendirian apotek adalah sebagai berikut:

1. Lokasi apotek adalah tempat bangunan apotek didirikan.
2. Bangunan apotek adalah gedung atas bagian gedung dipergunakan untuk mengelola apotek.
3. Perlengkapan apotek adalah semua peralatan yang dipergunakan untuk melaksanakan pengelolaan apotek.
4. Sarana apotek adalah bangunan, perlengkapan apotek dan perbekalan kesehatan di bidang farmasi.

Persyaratan apotek ini adalah persyaratan minimal yang meliputi lokasi, jumlah apotek dan jarak minimal antar apotek, persyaratan bangunan, perlengkapan apotek, perbekalan kesehatan di bidang farmasi, dan tenaga kesehatan.<sup>2</sup>

Ketentuan Umum BAB I Pasal 1 huruf (a) Peraturan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 26/Men.Kes/PER/I/1981 tentang Pengelolaan dan Perizinan Apotek disebutkan bahwa apoteker adalah mereka yang berhak melakukan pekerjaan kefarmasian di Indonesia sebagai apoteker.

---

<sup>1</sup>Sumpeno, "Tindakan Dinas Kesehatan", <http://www.materikesehatan.edu/studorgs/iil/>. diakses pada 1 Mei 2015 pukul 19:15 WIB.

<sup>2</sup> M.Firmansyah, 2009, *Tata Cara Mengurus Perizinan Usaha Farmasi dan Kesehatan*, Jakarta, Transmedia Pustaka, hlm 68.

Pemilik Modal adalah orang yang mempunyai uang pokok yang dipakai sebagai induk untuk berniaga, melepas uang dan sebagainya, atau harta benda yang dapat dipergunakan untuk menghasilkan sesuatu yang dapat menambah kekayaan.<sup>3</sup>

Kewajiban Pemilik Modal adalah menyediakan bangunan, perlengkapan apotek dan perbekalan kesehatan di bidang farmasi, dan kewajiban apoteker adalah menyediakan, menyimpan dan menyerahkan perbekalan farmasi yang bermutu baik dan keabsahannya terjamin. Sedangkan hak milik modal adalah ikut menyusun anggaran tahunan, dan hak apoteker adalah menerima gaji.<sup>4</sup>

Hubungan antara apoteker sebagai pengelola apotek dengan pemilik modal bukan lagi merupakan hubungan perburuhan, akan tetapi merupakan hubungan kerja sama yang sederajat. Hal ini dapat diartikan bahwa mereka berkedudukan sama dalam apotek, sehingga perlu mengadakan suatu perjanjian tersendiri dalam menentukan kelangsungan suatu usaha apotek baik dalam masalah resiko kerugian pengelolaan maupun dalam pembagian keuntungan dan lain-lainnya.<sup>5</sup>

Menurut Pasal 25 ayat (2) Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 26 Tahun 1981 berbunyi: “Perlengkapan apotek dan atau sarana apotek yang dimaksudkan Pasal 22 dapat merupakan milik apoteker sendiri

---

<sup>3</sup> W.J.S. Poerwodarminto, 2010, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Jakarta, Balai Pustaka, hlm 229.

<sup>4</sup> E.Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Surabaya, Pustaka Tinta Mas, 1986, hlm 266.

<sup>5</sup> Bambang Setiawan, “Hubungan Apoteker dengan Pemilik Apotek”, <http://www.scribd.com/doc/66373908/scribd>. diakses pada 3 mei 2015 pukul 19:04 WIB

dan atau milik pihak lain”. Sedangkan menurut Pasal 4 ayat (3) dan Keputusan Menteri Kesehatan No. 279 Tahun 1981 berbunyi:

- (1). Permohonan izin apotek yang sarana apoteknya milik pihak lain sebagaimana yang dimaksud Pasal 25 ayat (2) Peraturan Pemerintah Kesehatan Nomor 26 Tahun 1981 harus juga melampirkan akte perjanjian kerja sama antara apoteker pengelola apotek dengan pemilik sarana yang berlaku sekurang-kurangnya lima tahun.
- (2). Akte perjanjian kerjasama dimaksud Pasal (3) ayat ini, harus dapat menjamin kepentingan yang wajar bagi pemilik sarana dan harus membuat pemberian wewenang kepada pemohon untuk mengelola sarana tersebut.

Selanjutnya Pasal 25 ayat (1) dan (2) Keputusan Menteri Kesehatan Nomor 280 Tahun 1981, berbunyi:

- (1). Apabila apoteker pengelola apotek bukan pemilik sarana apotek, pengelola keuangan harus diatur sedemikian rupa, sehingga dapat menjamin kerja sama yang baik dengan pemilik sarana.
- (2). Untuk mencapai hal yang dimaksud ayat 1 pasal ini pemilik sarana apotek dapat menyelenggarakan pengelolaan keuangan.

Pemilik apotek sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1980 ini masih dapat berlaku dalam pengelolaan apotek yaitu dengan cara menjalin kerja sama dengan apotek yang sudah mempunyai Surat Izin Pengelolaan Apotek (SIPA). Di mana pemilik sarana apotek menyediakan modal sendiri, menyediakan tenaga dan jasanya, dan sebagai seorang ahli di bidang farmasi.

Penyesuaian izin apotek yang didirikan sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1980 diundangkan dalam Pasal 2, dimana pasal ini berbunyi:

“Apoteker yang telah mendapatkan izin dari Menteri Kesehatan pada saat peraturan pemerintah ini diundangkan, diwajibkan menyesuaikan dengan ketentuan peraturan pemerintah ini selambat-lambatnya dalam waktu tiga tahun”.

Apotek/pemilik modal sarana apotek diwajibkan menyediakan sarana apoteknya untuk dikelola oleh seorang apoteker yang telah mempunyai surat izin pengelolaan apotek. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1980 tepatnya pada tanggal 14 Juli 1983 seluruh Apotek harus mempunyai Surat Izin Apotek (SIA).

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 1980 membawa suasana baru bagi dunia usaha apotek di Indonesia pada umumnya. Dengan suasana baru ini, tentu timbul masalah- masalah baru yang sering terjadi wansprestasi, dari sinilah penulis akan membahas tentang bagaimana pelaksanaan izin mendirikan apotek di Kabupaten Gunungkidul, yang konon katanya terbilang sulit ataupun dipersulit oleh pihak pemberi izin dengan alasan yang secara moral merugikan pihak peminta izin. Seperti pada kasus yang terjadi di Gunungkidul, seorang apoteker berkeinginan mendirikan apotek di Kecamatan Semanu, dengan telah memenuhi berbagai persyaratan pendirian apotek seperti jarak minimal antara apotek yang sudah ada dengan apotek yang akan didirikan. Namun

pihak pemberi izin tetap mempertimbangan kelayakan lokasi dan apakah telah sesuai dengan UU yang ditetapkan. Meskipun lokasi telah memenuhi syarat, namun pihak pemberi izin tidak mengeluarkan izin dikarenakan permasalahan pemerataan pembangunan dan dianjurkan untuk mendirikan apotek di kecamatan lain yang belum ada apotek.

Peminta izin telah mentaati syarat-syarat mendirikan bangunan apotek di suatu tempat yang sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1332/Menkes/SK/X/2002 tentang perubahan atas Peraturan Menteri Kesehatan No. 922/Menkes/Per/X/1993 tentang Ketentuan dan tata Cara Pemberian Izin Apotek.<sup>6</sup> Meskipun persyaratannya sudah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Namun pihak pemohon masih dipersulit dalam mendirikan apotek dan IPAL/limbah apotek yang tidak terlalu berbahaya. Sedangkan pihak pemberi izin mudah untuk mengeluarkan izin kepada warung makan yang limbahnya selalu memberi aroma tidak sedap, ataupun limbah-limbah makanan yang tergolong menjijikan secara kasat mata.

Latar belakang masalah tersebut adalah hal-hal yang mendorong penulis untuk mengangkat karya tulis yang berjudul “Pelaksanaan Perizinan Mendirikan Apotek di Kabupaten Gunungkidul”.

---

<sup>6</sup>Gracia Kusuma, “Perlindungan Mendirikan Apotek”, <http://tips/documents/program/pendirian-apotek.html>, diakses pada 3 Mei 2015 pukul 22:14 WIB.

**B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana pelaksanaan perizinan mendirikan apotik di Kabupaten Gunungkidul?
2. Faktor apa yang menjadi penghambat dalam pelaksanaan perizinan mendirikan apotek di Kabupaten Gunungkidul?

**C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pelaksanaan perizinan mendirikan apotek di Kabupaten Gunungkidul.
2. Untuk mengetahui faktor yang menjadi penghambat selama ini, dalam pelaksanaan perizinan mendirikan apotek di Kabupaten Gunungkidul.

**D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

Untuk memberikan sumbangsih kepada Ilmu pengetahuan Hukum, khususnya Hukum Administrasi Negara.

2. Manfaat Praktis

Untuk memberi masukan bagi kantor Pemerintah Daerah Kabupaten Gunungkidul tentang tata cara dalam pemberian izin mendirikan apotek.