

BAB I

PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Indonesia memprioritaskan program utama pemerintah sebagai negara yang masih berkembang menuju pemerintahan yang sehat dan berkeadilan. Pada pembukaan UUD'45 pada alinea ke empat disebutkan bahwa pemerintah melindungi seluruh bangsa dan tumpah darah Indonesia dan memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan dalam kehidupan berbangsa dan mempunyai peran terhadap dunia tentang kemerdekaan, kedamaian abadi dan berkeadilan social. Untuk mencapai target kesehatan masyarakat yang baik, pemerintah harus mengarahkan pembangunan kesehatan dengan meningkatkan kesadaran, kepedulian masyarakat untuk menciptakan hidup yang sehat.

Sesuai dengan negara RI yang mempunyai tujuan untuk menjamin masyarakat mengenai kesehatannya, kesehatan itu merupakan bagian hak dasar seluruh warga negara yang telah ada pada pasal 28 H ayat (1), UUD'45 yang menyatakan, bahwa setiap warga negara berhak atas kesehatan, untuk menjalani kehidupan yang sejahtera dalam lahir batinnya. Dalam menjamin hak atas kesehatan yang paling mendasar pemerintahan berkewajiban menyelenggarakan pembangunan kesehatan melalui fasilitas pelayanan kesehatan pemerintah, salah satunya Puskesmas.

Fasilitas Pelayanan Kesehatan adalah tempat yang digunakan untuk menyelenggarakan upaya pelayanan kesehatan baik promotif, preventif, kuratif, maupun rehabilitatif yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah, dan / atau masyarakat. Pusat kesehatan masyarakat atau sering disebut dengan Puskesmas merupakan fasilitas pelayanan kesehatan primer yang sangat membantu masyarakat dalam masalah kesehatan. Fasilitas yang mengadakan

upaya pelayanan kesehatan pada masyarakat atau upaya kesehatan pada perorangan pada tingkat pertama dengan menjalankan upaya kesehatan mengutamakan promotif dan preventive di wilayah kerjanya disebut sebagai Pusatkesmas.¹ Puskesmas juga merupakan unit pelaksana teknis pelayanan kesehatan kabupaten / kota yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pembangunan kesehatan di suatu wilayah kerjanya.

Puskesmas yang merupakan tempat untuk mengupayakan kesehatan pada tingkat pelayanan pertama yang komprehensif, terintegrasi serta berkelanjutan baik pada pelayanan kesehatan pada perorangan maupun pelayanan kesehatan pada masyarakat pada umumnya.² Berbagai cara telah dilakukan Puskesmas untuk memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat, salah satunya dengan standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas.

Standar Pelayanan Kefarmasian adalah tolok ukur yang digunakan sebagai pedoman bagi tenaga kefarmasian dalam menyelenggarakan pelayanan kefarmasian. Pelayanan kefarmasian adalah pelayanan langsung dan bertanggung jawab kepada pasien yang berkaitan dengan sediaan farmasi dengan tujuan untuk mencapai hasil yang pasti guna meningkatkan kualitas hidup pasien. Standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas yang pertama adalah pengelolaan sediaan farmasi dan bahan medis habis pakai, yang meliputi perencanaan, kebutuhan, permintaan, penerimaan, penyimpanan, pendistribusian, pengendalian, pencatatan, pelaporan, pengarsipan, pemantauan dan evaluasi manajemen. Kedua layanan kefarmasian klinik terdiri pengkajian resep, pengiriman obat serta informasi mengenai obat, penjelasan mengenai obat, pemberian yang belum diketahui, kunjungan / kunjungan orang sakit

¹ Indonesia, Peraturan Menteri Kesehatan Pusat Kesehatan Masyarakat, Permenkes No. 43 Tahun 2019, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 No. 1335.

² Nor Sanah, 2017, *Pelaksanaan Fungsi Puskesmas Dalam Peningkatan Kualitas Pelayanan Kesehatan Di Kecamatan Long Kali Kabupaten Paser*, (e Jurnal Ilmu Pemerintahan, Volume 5, Nomor 1, 2017). Hlm.305-314

(terutama Puskesmas yang merawat orang sakit), pengawasan dan melaporkan dampak penggunaan obat, pengawasan obat yang diterapi serta pemeriksaan kembali setelah obat digunakan.³

Pelayanan kefarmasian yang dilakukan apoteker menjadi kegiatan yang terintegrasi yang mempunyai tujuan mengidentifikasi, pencegahan dan memberikan solusi terkait dengan obatan dan permasalahan yang ada hubungan langsung mengenai kesehatan. Kemauan pasien dan semua orang untuk meningkatkan kualitas pelayanan di Puskesmas, membutuhkan pengertian dari berparadigma yang lalu yang berorientasi pada obat hasil produksi adalah sebuah paradigam terkini berorientasi kepada orang yang sakit dengan filosofi perawatan kefarmasian.

Penetapan standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas bertujuan untuk meningkatkan mutu pelayanan kefarmasian, menjamin kepastian hukum bagi tenaga kefarmasian, melindungi pasien dan masyarakat dari penggunaan obat yang tidak rasional dalam rangka keselamatan pasien.

Berdasarkan peraturan Undang-Undang No. 36 Thn 2009 mengenai Kesehatan, pada pasal 108, ayat 1 yang menyebutkan “praktek kefarmasian terdiri dari pembuatan yang meliputi pengawasan kualitas sediaan kefarmasian, keamanan, pengadaan, cara penyimpanan dan peredaran obat, pelayanan obat resep dari dokter, pelayanan mengenai obat dan pengembangan obat dan obat tradisional”.⁴ Pendapat yang sama juga diperoleh dalam Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian Pasal 1 ayat (1) yang menegaskan bahwa pekerjaan kefarmasian adalah pembuatan termasuk pengawasan mutu sediaan farmasi, pengamanan, pengadaan, penyimpanan dan peredaran atau peredaran obat, manajemen obat, layanan. obat resep, pelayanan

³Indonesia, Peraturan Menteri Kesehatan Standar Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas, Permenken No. 74 Tahun 2016, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 206.

⁴Indonesia, Undang-Undang Kesehatan, UU No. 36 Tahun 2009, Lembaran Negara RI Tahun 2009, Nomor 144, Tambahan Lembaran Negara 5063.

informasi obat, serta pengembangan obat, bahan obat dan obat tradisional.⁵ Dengan demikian, wajar jika dalam menjalankan pekerjaan kefarmasian di Puskesmas dibutuhkan profesi kefarmasian yang mempunyai kompetensi dan kewenangan di bidang kefarmasian.

Profesi Kefarmasian adalah profesi tenaga kesehatan yang berkaitan dengan seni dan ilmu pengetahuan dalam hal penyediaan dan pengolahan bahan sumber alam serta bahan sintetik yang sesuai dan menyenangkan untuk diedarkan dan digunakan dalam pengobatan dan pencegahan suatu penyakit.⁶

Tenaga kefarmasian sebagai salah satu tenaga kesehatan yang memberikan pelayanan kesehatan kepada masyarakat memiliki peran yang penting karena berkaitan langsung dengan pelayanan khususnya dalam bidang kefarmasian. Pelayanan kefarmasian mulai dari pengelolaan obat sebagai komoditi sampai dengan pelayanan yang menyeluruh (*pharmacy care*) dalam arti tidak hanya sebagai pengelola obat tetapi dalam arti yang lebih luas meliputi pelaksanaan pemberian informasi untuk mendukung penggunaan obat yang benar dan rasional, pemantauan penggunaan obat untuk menentukan hasil akhir tujuan dan kemungkinan. terjadinya kesalahan pengobatan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2014 tentang Tenaga Kesehatan pada pasal 11 ayat (6) disebutkan bahwa jenis tenaga kesehatan yang termasuk dalam kelompok tenaga kefarmasian terdiri atas apoteker dan tenaga teknis kefarmasian.⁷ Pada lembar penjelasan Pasal 62 ayat (1) berdasarkan kompetensi Apoteker berwenang menyelenggarakan pekerjaan kefarmasian. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2009 tentang Pekerjaan Kefarmasian, Pasal 1 ayat (3) disebutkan bahwa Tenaga Kefarmasian adalah

⁵ Indonesia, Peraturan Pemerintah Pekerjaan Kefarmasian, PP No. 51 Thn 2009, Lembaran Negara Reuplik Indonesia Tahun 2009, No. 124, Tambahan Lembaran Negara 5044.

⁶ Syamsuni, 2015, *Farmasetika Dasar dan Hitungan Farmasi*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta. Hlm.15

⁷ Indonesia, Undang-Undang Tenaga Kesehatan, UU. No. 36 Tahun 2014, Lembaran Negara Reuplik Indonesia Tahun 2014 Nomor 298, Tambahan Lembaran Negara 5607.

tenaga yang melaksanakan Pekerjaan Kefarmasian yang terdiri dari Apoteker dan Tenaga Teknis Kefarmasian. Apoteker adalah Apoteker yang telah lulus sebagai Apoteker dan telah disumpah sebagai Apoteker. Sedangkan tenaga yang membantu apoteker dalam melaksanakan pekerjaan farmasian yang meliputi dari kesasarjanaan farmasian, annalisis kefarmasian, dan Asisten Apoteker di sebut sebagai tenaga teknis kefarmasian.

Saat ini jumlah apoteker di Indonesia sudah mencapai lebih dari 80 ribu orang. Namun ternyata, jumlah tersebut belum cukup untuk memenuhi kebutuhan apoteker di fasilitas pelayanan kesehatan, khususnya di bidang farmasi. Menurut Wakil Sekretaris Ikatan Apoteker Indonesia , Dra.apr. R. Dettie Yulianti, M.Sc., apoteker masih dibutuhkan oleh fasilitas kesehatan, salah satunya adalah rumah sakit dan puskesmas.⁸

Dalam standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas telah diatur dengan Permenkes No. 76 Tahun 2016 dan telah merubah beberapa pasal di dalamnya, dengan dikeluarkannya Permenkes No. 26 Thn 2020 mengenai perubahan atas Permenkes No. 76 Thn 2016 tentang Standart Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas. Perubahan yang terjadi di pasal 6, pasal 11, dan pasal 12.

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 76 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas. Pada pasal 6 berbunyi:

- (1) Penyelenggaraan Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas dilaksanakan di unit pelayanan berupa ruang apotek.
- (2) Ruang Apotek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Apoteker sebagai penanggung jawab.

⁸ Tiara Putri, 2019, *Jumlah Apoteker di Indonesia Masih Belum Cukup Penuhi Kebutuhan Medis.*, <https://lifestyle.okezone.com/read/2019/09/25/481/2109191/jumlah-apoteker-di-indonesia-masih-belum-cukup-penuhi-kebutuhan-medis>, diakses pada 25 Februari 2021.

Passal 11

Pelanggaran terhadap ketentuan Peraturan Menteri ini dapat dikenakan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Passal 12

- (1) Pada saat Peraturan Menteri ini mulai berlaku, bagi Puskesmas yang belum memiliki Apoteker sebagai penanggung jawabnya, penyelenggaraan Pelayanan Kefarmasian terbatas dilakukan oleh tenaga teknis kefarmasian atau tenaga kesehatan lain yang ditunjuk oleh Kepala Dinas. dinas kesehatan kabupaten / kota.
- (2) Pelayanan Kefarmasian Terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Sebuah. pengelolaan Sediaan Farmasi dan Bahan Medis Habis Pakai dan”
 - b. Pelayanan resep berupa peracikan obat, pengiriman obat, dan penyediaan informasi obat”.
- (3) Pembatasan operasional Pelayanan Kefarmasian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan di bawah bimbingan dan pengawasan Apoteker yang diangkat oleh Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten / Kota”.
- (4) Puskesmas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memenuhi ketentuan Peraturan Menteri ini dalam jangka waktu paling lama 3 (tiga) tahun terhitung sejak Peraturan Menteri ini diundangkan”.

Dalam Permenkes No. 26 Thn 2020 tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas. Ketentuan perubahan yang terjadipada pasal 6 berubah :

- (1) Penyelenggaraan Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas dilaksanakan di unit pelayanan berupa ruang apotek”.
- (2) Ruang Apotek sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipimpin oleh Apoteker sebagai penanggung jawab”.

- (3) Dalam memberikan Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas, Apoteker sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dibantu oleh Apoteker, Tenaga Teknis Kefarmasian, dan / atau tenaga kesehatan lainnya berdasarkan kebutuhan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”.
- (4) Dalam hal Puskesmas belum memiliki apoteker sebagai penanggung jawabnya, penyelenggaraan pelayanan kefarmasian terbatas dilakukan oleh tenaga teknis kefarmasian di bawah bimbingan dan pengawasan apoteker yang ditunjuk oleh Kepala Badan. dinas kesehatan kabupaten / kota”.
- (5) Pelayanan Kefarmasian Terbatas sebagaimana dimaksud pada ayat (4) meliputi”:
 - a. “Sebuah. pengelolaan Sediaan Farmasi dan Bahan Medis Habis Pakai; dan”
 - b. “layanan pengkajian dan resep, layanan informasi obat, dan pemantauan efek samping obat”.

Pasal 11 dihapus.

Pasal 12 dihapus.

Penhapusan pasal 11 menunjukkan bahwa pemerintah telah berikan kelonggaran bagi Puskesmas yang belum memiliki apoteker untuk dapat menyelenggarakan pelayanan kefarmasian di Puskesmas tanpa ada sanksi. Penghapusan Pasal 12 menunjukkan bahwa pemerintah juga tidak memberlakukan batasan waktu hingga Puskessmas yang tidak memiliki apoteker segera dipenuhi, yang sebelumnya diatur dalam Pasal 12 ayat (4) yang dihapus.

Dalam Peraturan Menteri Kesehatan No. 43 Thn 2019 mengenai Puskessmas diterangkan mengenai beberapa tenaga kesehatan lain di Puskessmas dari perawat, bidan, pembina kessehatan dan illmu prilaku, petugas penyehatan lingkungan, ahli gizi, apoteker dan technology laboratorrium medis. Apoteker masih menjadi standar minimal sebagai salah satu tenaga kesehatan di Puskesmas.

Untuk melaksanakan pelayanan farmasi di pusat kesehatan masyarakat harus dilaksanakan tenaga kefarmasian karena mempunyai kewenangan yang merujuk pada kompetensinya untuk melindungi pasien dalam memperoleh sediaan dan jasa sediaan farmasi, untuk mempertahankan dan meningkatkan mutu pelayanan kefarmasian, untuk memberikan kepastian hukum terhadap pasien dan tenaga kesehatan.

Dari latar belakang masalah diatas maka penulis tertarik untuk membuat sebuah penelitian hukum dibidang kesehatan yang berjudul : “ANALISIS KEWENANGAN DAN KOMPETENSI APOTEKER DALAM STANDAR PELAYANAN KEFARMASIAN DI PUSKESMAS”.

I.2. Rumusan Masalah

Dari latar belakang tersebut penulis telah menemukan permasalahan yang akan diteliti dan dikaji dalam penulisan tesis ini sebagai berikut:

1. Berdasarkan peraturan perundang-undangan siapa yang mempunyai kewenangan dan kompetensi untuk melakukan standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas ?
2. Apakah pengaturan kewenangan dan kompetensi berdasarkan Permenkes No. 26 Tahun 2020, dapat memberikan kepastian hukum bagi tenaga kefarmasian di Puskesmas ?

I.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan tersebut di atas, penulis mempunyai tujuan dalam penulisan tesis ini, sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan siapa yang mempunyai kewenangan dan kompetensi untuk melakukan standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan kewenangan dan kompetensi tenaga kefarmasian di Puskesmas berdasarkan Permenkes No. 26 Tahun 2020.

I.4. Manfaat Penelitian

Penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat, baik secara teoritis maupun praktis bagi perkembangan ilmu pengetahuan yaitu:

1. Manfaat Teoritis

Dari penelitian ini secara teori supaya dapat memberikan khasanah ilmu hukum kesehatan untuk menyumbangkan pengetahuan terutama mengenai kewenangan dan kompetensi apoteker dalam memberikan standart pelayanan kefarmasian di pusat kesehatan masyarakat sesuai dengan permenkes No. 26 Tahun 2016.

Manfaat penelitian ini diharapkan mampu menguraikan dan mengembangkan secara teoritis terkait dengan judul yang diangkat oleh penulis.

2. Manfaat Praktis

Penulis berharap penelitian dapat bermanfaat bagi orang yang membacanya dan bagi para pihak yang mempunyai kaitan dengan penelitian yang dilakukan penulis, diantaranya:

1. Bagi peneliti selain menyelesaikan studi di Magister Hukum Kesehatan, peneliti biasa mengetahui lebih mendalam mengenai kewenangan dan kompetensi Apoteker dalam Standar Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas, berdasarkan Permenkes No. 26 Tahun 2020.
2. Bagi Dinas Kesehatan atau Puskesmas, hasil penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman tentang keberadaan Apoteker dalam pelayanan kefarmasian di Puskesmas, berdasarkan kewenangan dan kompetensinya.

3. Bagi organisasi profesi apoteker yaitu Ikatan Apoteker Indonesia, penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan tentang sebaran apoteker yang lebih merata di seluruh Indonesia, sehingga Apoteker dapat terpenuhi dalam pelayanan kefarmasian di puskesmas seluruh Indonesia.
4. Bagi pengambil kebijakan diharapkan mampu merumuskan regulasi mengenai standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas oleh tenaga kefarmasian sesuai dengan kewenangan dan kompetensi dibidangnya.
5. Bagi masyarakat luas, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengedukasi masyarakat tentang kewenangan, tanggung jawab dan kompetensi Apoteker dalam standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas.

I.5. Kerangka Teori dan Kerangka Konseptual

Dalam meneliti atau mengkaji masalah-masalah yang diajukan diperlukan suatu teori baik hukum maupun non hukum yang relevan sebagai pisau analisis untuk membantu penulis memecahkan masalah hukum dalam penelitian ini. Demikian pula, perlu adanya kerangka konseptual yang jelas agar tidak terjadi interpretasi yang berbeda terhadap, makna, istilah, atau definisi yang digunakan dalam penelitian ini.

I.5.1. Kerangka Teori

Secara umum teori adalah sistem konsep abstrak yang menunjukkan hubungan antar konsep tersebut yang membantu kita memahami suatu fenomena. Pada hakikatnya, teori menjelaskan suatu fenomena atau merupakan proses atau produk kegiatan atau suatu sistem.⁹

Duane R. Munete berpendapat bahwa sekumpulan informasi terkait dengan aturan deduksi, yang dapat menjelaskan suatu permasalahan.¹⁰ Jan Gijssels dan

⁹ Salim HS, 2010, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta. Hlm 1.

¹⁰ *Ibid*, hlm 9.

Mark van Hocke berpendapat bahwa teori merupakan pernyataan, persepsi dan memahami secara logis keterkaitan bidang realitas, dapat dirumuskan sehingga mampu menjelaskan hipotesis yang akan diuji.¹¹

Dalam penulisan tesis ini penulis menggunakan beberapa teori yaitu:

1. Teor Kepastian Hukum

Seperti yang diungkapkan oleh Utrecht, kepastian hukum dapat dikelompokkan menjadi dua pengertian yaitu yang pertama secara umum individu mengetahui apa yang harus dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditentukan serta yang kedua perlindungan hukum bagi individu untuk keamanan sehingga masyarakat tahu apa saja yang dilarang dan apa saja yang diperbolehkan pemerintah terhadap setiap individu berdasarkan peraturan yang telah ditetapkan.

Dari sudut pandang yang beraliran yang mempunyai pemikiran positifisme bahwa dia memandang hukum sebagai sesuatu yang otonom yang tidak dapat dicampuri oleh penguasa ataupun kelompok tertentu, sehingga hukum berdiri secara mandiri, tujuan hukum bagi pandangan aliran ini bukan sekedar untuk mewujudkan hukum yang bersifat secara umum, karena sifat hukum pada umumnya untuk memberikan keadilan ataupun adanya manfaat, hukum juga harus bisa memberikan kepastian hukum bagi setiap individu yang diaturnya..¹²

Menurut pendapat Peter Mahmud Marzuki, difinisi kepastian hukum dapat digolongkan kedalam dua pengertian yang harus diketahui oleh setiap individu yang pertama aturan yang diberlakukan yang bersifat umum, untuk merupakan perbuatan individu yang boleh dilakukan dan yang tidak boleh dilakukan berdasarkan peraturan yang di berlakukan, yang kedua keamanan

¹¹ *Ibid*, hlm 12.

¹² Syahrani, Riduan, 2011, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung. Hlm. 23

hukum bagi individu dari penyalahgunaan pemerintah karena peraturan. Secara umum individu dapat mengetahui apa yang mungkin diberlakukan atau dilakukan negara terhadap individu. Kepastian hukum tidak hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, tetapi juga konsistensi dalam putusan hakim lain untuk perkara serupa yang telah diputus.¹³ Prinsip kepastian hukum, mengamanatkan bahwa semua orang patuh hukum dan mendapatkan keadilan dalam penyelenggaraan perlindungan masyarakat dan negara menjamin kepastian hukum.¹⁴

Bahwa Kepastian hukum dalam situasi tertentu mengandung arti sebagai berikut:¹⁵

- a. Ada aturan yang jelas atau jelas, konsisten dan legal dapat diakses (dapat diakses), dikeluarkan oleh otoritas negara.
- b. Bahwa lembaga penguasa (pemerintah) menerapkan undang-undang tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan patuh untuk dia.
- c. Bahwa sebagian besar warga negara pada prinsipnya setuju dengan isi dan oleh karena itu menyesuaikan perilakunya dengan aturan itu.
- d. Bahwa para hakim (yudikatif) independen dan tidak memihak terapkan aturan hukum ini secara konsisten bila mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- e. Bahwa putusan pengadilan dilaksanakan secara konkrit.

Kepastian hukum normatif adalah ketika suatu aturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur dengan pasti dan logis.¹⁶ Menurut "Komisi Ahli Hukum Internasional", prinsip adalah prinsip yang dianggap

¹³ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta. Hlm. 156

¹⁴ Barkatullah, Abdul Halim, 2016, *Hukum Perlindungan Konsumen*, Nusa Media, Bandung. Hlm.2

¹⁵ Arief Sidharta, 2007, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum, Terjemahan*, Refika Aditama, Bandung. Hlm 85

¹⁶ Cst Kansil, 2009, *Kamus istilah Hukum*, Gramedia Pustaka, Jakarta. Hlm.385

sebagai ciri penting negara harus mematuhi hukum, pemerintah menghormati hak individu, dan keadilan yang bebas dan tidak ada memihak.¹⁷ Menurut Mertokusumo Sudikno ada kepastian Hukum adalah jaminan bahwa hukum ditegakkan, siapa yang berhak menurut hukum bisa mendapatkan haknya dan keputusan itu bisa ditegakkan.¹⁸

Terciptanya kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan undangan, membutuhkan persyaratan yang berkaitan dengan struktur internal dari norma hukum itu sendiri.¹⁹

Untuk dapat menegakkan hukum di masyarakat harus memenuhi beberapa unsur,²⁰ antara lain:

- a. Berlakunya hukum secara yuridis; Artinya, jika penentuan didasarkan pada metode orde tinggi.
- b. Bersikaplah sosiologis; jika metode tersebut efektif. Artinya aturan bisa ditegakkan oleh penguasa meski keputusannya tidak diterima masyarakat.
- c. Terapkan secara filosofis, ini sama dengan nilai positif yang tinggi sebagai cita-cita hokum yang telah di sepakati oleh masyarakat. Ketiga unsur tersebut harus dipenuhi dalam penegakan hukum dan hukum. Karena tanpa undang-undang yang dapat ditegakkan di masyarakat tidak ada kontrol sosial atas pola perilaku masyarakat.

Dalam rangka penegakan hokum di tengah masyarakat bukan hanya keadilan dan manfaat dari hokum itu sendiri tetapi kepastian hokum harus sangat diperhatikan, agar hokum itu sendiri dapat diterima di masyarakat.

¹⁷ Jimly Asshiddiqie, 2011, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, Majalah hukum nasional. Hlm.2

¹⁸ Mertokusumo, Sudikno, 2007, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta. Hlm. 160

¹⁹ Fernando M Manulang, 2007, *Hukum Dalam Kepastian*, Prakarsa, Bandung. Hlm.95

²⁰ Barda Nawawi Arif, 2009, "*Kebijakan Legislatif dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara*", Genta Publishing, Semarang. Hlm.17

Penegakan pada masyarakat harus sesuai dengan aturan hukum yang jelas yang telah disepakati masyarakat secara konsisten disini kepastian hukum sangat cukup berperan dalam penegakkan hukum, walaupun pelaksanaannya kadang dipengaruhi oleh situasi dan kondisi yang subyektif.

Ketidakpastian hukum akan menciptakan kekacauan dalam kehidupan orang-orang dan akan melakukan apa yang mereka inginkan dan bertindak main hakim sendiri. Keadaan ini membuat kehidupan dalam suasana kekacauan sosial.²¹

Teori kepastian hukum diatas sangat dibutuhkan dan relevan untuk membantu menganalisis salah satu permasalahan yang dirumuskan penulis yaitu untuk menganalisis kewenangan dan kompetensi Apoteker berdasarkan Permekes No. 26 Tahun 2020.

Karena didalam melaksanakan pelayanan kefarmasian di Puskesmas Seorang Apoteker wajib mendapatkan kepastian hukum untuk tercapainya pelayanan kefarmasian yang optimal demi kepentingan masyarakat dalam upaya mendapatkan kesehatan diri, melalui fasilitas kesehatan di Puskesmas.

2. Teori Kewenangan

“Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahasa Inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa Belanda, yaitu *Theorie van het gezag*, sedangkan dalam bahasa Jermannya, yaitu *theorie der autorität*. Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Sebelum dijelaskan pengertian teori kewenangan, berikut ini disajikan konsep teoritis tentang kewenangan. H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HB, menyajikan pengertian tentang kewenangan. Kewenangan adalah” : “Keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan

²¹M. Yahya Harahap, 2013, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP Penyidikan dan Penuntutan*, Sinar Grafika, Jakarta. Hlm.76.

penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.²²

Menurut HD Stoud dalam konsep kewenangan terdapat beberapa unsur-unsur yaitu sebagai berikut:

1. Terdapat peraturan regulasi yang disepakati.
2. Adanya korelasi hukum yang satu dengan yang lain.

Kewenangan sebelum terlimpahkan pada lembaga pelaksana, terlebih dahulu harus ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan, baik berupa peraturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah, serta peraturan tingkat yang berada dibawahnya. Sifat yang saling berkaitan satu sama lain yang mempunyai hubungan dengan hukum disebut sebagai hukum yang bersifat saling berhubungan. Hubungan hukum itu ada dua yaitu yang bersifat publik serta yang bersifat privat.

Kewenangan sebagaimana dikemukakan oleh Indroharto yaitu kewenangan dalam arti yuridis adalah suatu kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundangan yang dapat memberikan akibat hukum atas diberlakukannya perundangan tersebut.

Indroharto berpendapat, kewenangan yang diperoleh dari keatribusian, pendelegasian serta kemandatan, yang semuanya akan diuraikan dibawah ini sebagai berikut kewenangan yang didapat dengan keatribusian merupakan kewenangan yang diberikan oleh pemerintahan baru yang melalui peraturan perundangan yang diberlakukan. Kewenangan pada pendelegasian dapat terjadi karena seseorang atau pemerintah melimpahkan kewenangannya kepada orang lain yang mempunyai keahlian dibidangnya untuk menerima pelimpahan wewenang. Kewenangan pemandatan merupakan kejadian yang terjadi bukan karena pemberian kewenangan dari suatu jabatan atau seseorang

²²Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, Hlm. 110.

kepada orang lain baik pelimpahan kewenangan baru dari seseorang kepada orang lain.²³

Pengertian kewenangan menurut Ateng Syafrudin, memaknainya sebagai berikut:

“Ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan dari Undang-Undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintah, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya diterapkan dalam peraturan perundang – undangan”.²⁴

Konsep kewenangan dan konsep wewenang yang disampaikan oleh Ateng Syafrudin sebagai berikut, ada unsur-unsur yang terdapat pada konsep kewenangan terdiridari:

1. Keberadaan penguasa dengan kekuasaannya.
2. Keberadaan kekuasaan yang diamanatkan perundangan.

Pada pernyataan diatas kewenangan bisa dimaknai sebagai tindakan untuk melakukan praktek kekuasaan, tetapi kewenangan juga dapat dimaknai sebagai berikut:

1. Sebagai penerapan serta penegakan hokum.
2. Memberikan kepastian.
3. Memerintah

²³Indroharto, 2005, *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. Hlm.68-90

²⁴Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang bersih dan Bertanggung Jawab*, (Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Bandung. Universitas Parahyangan, 2000).

4. Keputusan
5. Pemantauan
6. Kewenangan berdasarkan hukum atau yuridiksi.
7. Kekuasaan.

Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, Kekuasaan adalah “Kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan, kharisma, atau kekuatan fisik”

Menurut Phillipus M. Hadjon menjelaskan bahwa kewenangan merupakan konsep hukum masyarakat sekurang-kurangnya terdiri dari 3 (tiga) komponen, yaitu pengaruh, landasan hukum, dan kesesuaian hukum. Komponen pengaruh adalah penggunaan otoritas dimaksudkan untuk mengontrol perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum yaitu kewenangan dasar hukum harus selalu ditunjukkan. Komponen kesesuaian memiliki arti Ada standar kewenangan yaitu standar umum (semua jenis kewenangan) dan standar khusus (untuk jenis otoritas tertentu) ²⁵

Berdasarkan jenisnya wewenang dapat dibagi menjadi ²⁶:

- a. Wewenang Kharismatik, merupakan pembawaan yang dimiliki seseorang dari seseorang itu sejak lahir, sehingga seseorang tersebut mempunyai kemampuan khusus yang melekat pada dirinya yang tidak dimiliki orang lain.
- b. Wewenang resmi dan wewenang tidak resmi, Wewenang resmi merupakan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundangan yang berlaku pada masyarakat yang diberikan oleh penguasa suatu negara. Sedangkan

²⁵ PhillipusMHadjon” 2007, “*Penataan Hukum Administrasi Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair”, Surabaya. Hlm 90

²⁶ “Soerjono Soekanto, 2013, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta”. Hlm.27

wewenang yang tidak resmi itu dapat terjadi dari hubungan antar pribadi seseorang yang timbul dipengaruhi oleh keadaan tertentu dari kedua belah pihak tersebut.

- c. Wewenang yang terbatas serta wewenang yang menyeluruh, wewenang yang terbatas wewenang ini mempunyai sifat yang terbatas, dapat diartikan bahwa tidak mencakup keseluruhan pada sector atau bidang pekerjaan tertentu, tetapi hanya terbatas pada pekerjaan atau bidang tertentu saja. Sedangkan wewenang yang menyeluruh dapat dimaknai yang tidak dibatasi oleh bidang pekerjaan tertentu saja.

Berdasarkan sifatnya kewenangan dapat dibedakan menjadi dua landasan kewenangan tersebut tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya karena menjadi kesatuan yang utuh. Kewenangan yang didasarkan pada keahlian atau kompetensi yang melekat pada individu tersebut yang sering disebut kewenangan materiil. Kewenangan yang diberikaan peraturan perundang-undangan yang biasa disebut kewenangan formal. Seseorang bisa dapat menjalankan profesinya secara legal harus memiliki kedu kewenangan tersebut termasuk seorang apoteker dalam menjalankan profesinya.²⁷

3. Teori Kompetensi

Kata kompetensi juga dapat diartikan kedalam makna kecakapan ataupun kemampuan, Munandar, berpendapat bahwa kompetensi dapat dibentuk dan di pengaruhi oleh beberapa factor diantaranya factor bawaan dari lahir atau sering disebut dengan bakat yang dimiliki individu serta factor latihan yang didapatkan dari pendidikan dan hasil belajar yang maksimal.²⁸ Menurut Mustadin Tagala, kompetensi adalah karakteristik yang mendasari

²⁷ Adami Chazawi, 2007, “*Malpraktik Kedokteran Tinjauan Norma dan Doktrin Hukum*, Bayu Media, Malang”. Hlm. 9

²⁸ Utami Munandar, 1992, “*Mengembangkan Bakat dan Kreativitas Anak Sekolah (petunjuk bagi para guru dan orang Tua)*”, Grasindo, Jakarta. Hlm 17

sifat individu yang dikaitkan dengan kriteria yang diacu pada kinerja yang unggul atau efektif dalam suatu pekerjaan atau situasi.²⁹

Menurut Hamzah B. Uno kompetensi seseorang untuk menampilkan kemampuan individu yang dimiliki.³⁰ Pemahaman ini lebih menekankan kepada keberadaan dari kompetensi itu sendiri. Kompetensi yang dimaksud sebagai kemampuan individu untuk membuktikan kemampuan yang nyata yang dapat dilihat dari hasil kerja yang ditunjukkan oleh individu tersebut. Faktor pengetahuan sangat mempengaruhi kemampuan individu yang dimiliki seperti yang dikatakan oleh Hamzah B. Uno, melalui pendidikan akademik sesuai dengan bidangnya kompetensi dapat di miliki oleh seseorang.³¹

Kompetensi dikategorikan mulai dari tingkat sederhana atau dasar hingga lebih sulit atau kompleks yang pada gilirannya akan berhubungan dengan proses penyusunan bahan atau pengalaman belajar, yang lazimnya terdiri dari: “(1) penguasaan minimal kompetensi dasar, (2) praktik kompetensi dasar, dan (3) penambahan penyempurnaan atau pengembangan terhadap kompetensi atau keterampilan”.³² Ketiga proses tersebut dapat terus berlanjut selama masih ada kesempatan untuk melakukan penyempurnaan atau pengembangan kompetensinya.

E. Mulyasa berpendapat bahwa dalam kompetensi terdapat beberapa konsep dari beberapa aspek diantaranya: ³³:

- a. Pengetahuha yang merupakan wawasan yang dimiliki oleh individu, contohnya seorang apoteker harus mengetahui cara untuk identifikasi

²⁹Mustadin Tagala, 2018, *Psikologi Industri dan Organisasi*, Rajawali Pers, Jakarta. Hlm.79

³⁰Hamzah BUno,2010, “*Profesi Kependidikan Problema, solusi, dan reformasi pendidikan di Indoensia*”, Cetakan Ke 5, PT. Bumi Aksara, Jakarta. Hlm. 61.

³¹*Ibid*, Hlm. 61

³²*Ibid*, Hlm. 101

³³E Mulyasa,2002, “*Kurikulum Berbasis Kompetensi, Konsep Karekteristik dan Implementasi*”, Rhineka Cipta, Bandug. Hlm.38

interaksi obat yang telah diberikan kepada pasien, untuk menjaga keselamatan pasien dari salah pemberian obat.

- b. Memahami merupakan kemampuan yang mendalam untuk menguasai bidang tertentu. Contoh seorang apoteker mau meracik obatan yang diresepkan oleh dokter, apoteker harus memahami apa yang diperintahkan dokter melalui tulisan resep yang ditujukan padanya.
- c. Kemampuann yaitu merupakan keahlian yang dimiliki oleh individu dengan cara melatih diri untuk melakukan pekerjaannya yang telah diberikan kepadanya. Contoh kemampuan apoteker berkomunikasi baik dengan pasien dalam penyerahan obatan.
- d. Nilai (value), adalah suatu standar perilaku yang telah diyakini dan secara psikologis telah menyatu dalam diri seseorang, misalnya standar perilakuguru dalam pembelajaran (kejujuran, keterbukaan, demokratis, dan lainlain).
- e. Sikap (attitude), yaitu perasaan (senang, tak senang, suka, tidak suka) atau reaksi terhadap suatu rangsangan yang datang dari luar, reaksi terhadap krisis ekonomi, perasaan terhadap kenaikan gaji, dan lain-lain.
- f. Minat (interest), adalah kecenderungan seseorang untuk melakukan suatu perbuatan, misalnya minat untuk melakukan sesuatu atau untuk mempelajari sesuatu.

Kompetensi yang memadai untuk melakukan suatu tugas atau memiliki ketrampilan & kecakapan yang diisyaratkan. Untuk memenuhi unsur kompetensi seseorang harus memiliki³⁴ :

1. Pengetahuan

Memiliki pengetahuan yang mendukung pekerjaan, memiliki kemauan untuk meningkatkan pengetahuan.

³⁴Emron Edison, 2016, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, cetakan ke-1, Alfabeta, Bandung. Hlm 143

2. Keahlian

Memiliki keahlian teknis sesuai dengan bidang pekerjaan yang ditangani, memiliki kemampuan dalam mengidentifikasi masalah, memiliki kemampuan mencari solusi atas permasalahan yang di hadapi.

3. Sikap

Memiliki inisiatif dalam membantu rekan kerja, memiliki keramahan dan kesopanan dalam melaksanakan pekerjaan dan serius menangani setiap keluhan-keluhan pasien.

Teori Kewenangan dan teori Kompetensi ini sangat relevan untuk memecahkan masalah yan telah dirumuskan penulis yaitu untuk menganalisis kewenangan dan kompetensi Apoteker dalam standar pelayanan kefarmasian di Puskesmas.

I.5.2. Kerangka Konseptual

Berikut ini akan diuraikan kerangka konseptual yang digunakan sehingga diharapkan menghindari penafsiran yang berbeda.

- a. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau dari kekuasaan eksekutif administratif.³⁵
- b. Tanggung Jawab adalah suatu kondisi dimana kewajiban memikul segala sesuatu sehingga kewajiban memikul, memikul tanggung jawab, menanggung segala akibatnya.³⁶

³⁵Prajudi Atmosudirdjo, 2016, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta. Hlm. 29.

³⁶Serafica Gischa, 2021, *Arti Tanggung dan Ciri-cirinya*, <https://www.kompas.com/skola/read/2021/01/16/141921369/arti-tanggung-jawab-dan-ciri-cirinya>, diakses pada 6 Maret 2021.

- c. Kompetensi adalah kemampuan yang dimiliki seseorang Tenaga Kesehatan berdasarkan ilmu pengetahuan, keterampilan, dan sikap profesional untuk dapat menjalankan praktik.³⁷
- d. Standart layanan farmasian merupakan ukuran yang dapat digunakan sebagai panutan untuk seorang farmasi didalam memberikan layanan farmasi”.³⁸
- e. Kerjaan farmasi merupakan membuat yang meliputi dipengawasan kualitas sediaan farmasian, keamanan, pengadaa, disimpan, peredaran obatan, mengelola obatan, layanan obatan resp, layanan mengenai obatan, serta pengembangan bahan obatan dan obatan zaman dulu.³⁹
- f. Pelayana farmasi merupakan layanan yang diberikan kepada pasien secara langsung oleh tenaga farmsi mengenai sediaan farmsi dan bias dipertanggung jawabkan layanan tersebut dengan tujuan untuk mnkngkatkan kualitas kesehatan pasien.⁴⁰
- g. Pusatkesmas merupakan fasilitas pelayanan kesehatan yang mengutamakan upaya promotif dan preventif dalam mengadakan upaya kesehatan masyarakat ataupun kesehatan perorangan yang berada pada lingkungan diwilayah tempat kerjanya.⁴¹
- h. Tenaga Kefarmasian adalah tenaga yang melakukan Pekerjaan Kefarmasian yang terdiri dari Apoteker dan Tenaga Teknis Kefarmasian.⁴²

³⁷ Indonesia, Undang-Undang Tenaga Kesehatan, UU Nomor. 36 Thun 2014, Lembaran Negara Rebulik Indonesia Tahun 2014 Nomor 298, Tambahan Lembaran Negara 5607. Pasal1 angka 5.

³⁸ Indonesia, Peraturan Menteri Kesehatan Standar Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas, Permenken No. 74 Tahun 2016, Berita Negara Rebulik Indonesia Tahun 2017 Nomor 206, pasal 1 angka 2.

³⁹ Indonesia, Peraturan Pemerintah Pekerjaan Kefarmasian, PP No. 51 Tahun 2009, Lembaran Negara Rebulik Indonesia Tahun 2009, No. 124, Tambahan Lembaran Negara 5044, pasal 1 angka 1.

⁴⁰ Indonesia, Peraturan Pemerintah Pekerjaan Kefarmasian, PP No. 51 Tahun 2009, Lembaran Negara RI Tahun 2009, Nomor 124, Tambahan Lembaran Negara 5044, pasal 1 angka 4.

⁴¹ Indonesia, Peraturan Menteri Kesehatan Pusat Kesehatan Masyarakat, Permenkes No. 43 Tahun 2019, Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1335, pasal 1 angka 2.

⁴² Indonesia, Peraturan Pemerintah Pekerjaan Kefarmasian, PP No. 51 Thun 2009, Lembaran Negara Rebulik Indonesia Tahun 2009, No. 124, Tambahan Lembaran Negara 5044, pasal 1 angka 3.

- i. Apoteker adalah Sarjana Farmasi yang telah lulus sebagai Apoteker dan telah disumpah sebagai Apoteker.⁴³
- j. Tenaga Teknis Kefarmasian adalah tenaga yang membantu Apoteker dalam melaksanakan Pekerjaan Kefarmasian yang terdiri dari Sarjana Farmasi, Madya Apotek, Analis Apotek, dan Perantara Farmasi / Asisten Apoteker.⁴⁴

I.6. Sistematika Penulisan

Dalam upaya memberikan gambaran yang lengkap dari penelitian Tesis yang berjudul Analisis Kewenangan dan Kompetensi Apoteker dalam Standar Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas, perlu dijelaskan sistematika penulisan yang meliputi sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan

Bab ini berisi mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori, kerangka konseptual dan sistematik penulis

BAB II Tinjauan Pustaka

Pada Bab ini akan dibahas gambaran umum konsep yaitu mengenai Tenaga kefarmasian di Puskesmas, Kewenangan, tanggung jawab dan kompetensi Apoteker, Puskesmas, Standar Pelayanan Kefarmasian di Puskesmas dan konsep yang relevan dengan penelitian ini.

BAB III Metode Penelitian

Bab ini berisi tentang metode penelitian, Metode penelitian digunakan bagi penulis untuk mencapai suatu tujuan, dan dapat menemukan jawaban atas permasalahan yang telah dirumuskan penulis.

⁴³Indonesia, Peraturan Pemerintah Pekerjaan Kefarmasian, PP No. 51 Tahun 2009, Lembaran Negara Republik Indonesia Thun 2009, No. 124, TLN 5044”, pasal I angka 5.

⁴⁴Indonesia, Peraturan Pemerintah Pekerjaan Kefarmasian, PP No. 51 Thun 2009, LNRI Thun 2009, No.124, TLN 5044”, pasal 1 angka 6.

BAB IV Analisis Kewenangan dan Kompetensi Apoteker dalam Standar Pelayanan Kefarmasian Di Puskesmas, Analisis Kewenangan dan Kompetensi Apoteker Berdasarkan Permenkes No. 26 Tahun 2020

Substansi Bab ini akan menganalisis dan membahas dua rumusan masalah yang dikemukakan dengan mengaplikasikan teori hukum dan teori non hukum yang digunakan untuk memperoleh penjelasan yang komprehensif.

BAB V Penutup

Bab ini berisi kesimpulan dan saran yang diambil dari pokok bahasan rumusan masalah penelitian.