BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan data dari Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul perkembangan apotek saat ini terus menunjukkan peningkatan yang signifikan. Apotek menjadi sebuah kebutuhan penting bagi masyarakat, saat ini apotek menjadi penyuplai obat–obatan bagi masyarakat baik di perkotaan maupun pedesaan. Data dari Dinas Kesehatan tahun 2015 menunjukkan jumlah apotek saat ini ada 115 di Kabupaten Bantul yang tersebar di semua kecamatan di daerah tersebut.[1]

Semakin pesatnya pertumbuhan apotek tentu akan menimbulkan dampak, baik itu dampak positif atau dampak negatif. Salah satu dampak positif tentu saja memudahkan masyarakat untuk mencari obat di saat sedang mengalami gangguan kesehatan. Tetapi dengan semakin berkembangnya jumlah apotek, juga membawa dampak negatif berupa persaingan dari berbagai apotek tersebut. Persaingan pada dasarnya adalah hal wajar apabila dilakukan dengan baik, akan tetapi akan berubah menjadi buruk jika adanya sebuah persaingan yang tidak sehat.

Di Kabupaten Bantul sempat terjadi sebuah kasus mengenai sebuah apotek yang menjual obat psikotropika tanpa dengan resep dari dokter. Hal tersebut jelas melanggar peraturan yang di dalamnya mengatur mengenai tata

[1] Dinas Perijinan Kabupaten Bantul, *Maraknya Pertumbuhan Apotek di Bantul*, Diakses 18 Maret 2016 . https://bantulkab.go.id/berita/592.html

cara pelayanan terhadap pasien (masyarakat). Hal tersebut kemudian diketahui dan dilaporkan kepada pihak yang berwenang dalam penindakan terhadap apotek. Kepala Seksi Penyelenggaraan Regulasi Kesehatan Dinas Kesehatan (Dinkes) Bantul pada saat itu mengatakan penutupan berawal dari laporan pihak distributor farmasi yang mencurigai pembelian obat-obatan psikotropika dalam jumlah banyak oleh apotek tersebut.[2]

Begitu mudahnya terjadi pelanggaran dalam kasus tersebut, membuat peneliti tertarik untuk mengadakan penelitian mengenai kebijakan pengawasan tersebut dengan membatasi ruang lingkupnya, yaitu mengenai penyelenggaraan apotek di Kabupaten Bantul. Penelitian ini dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul KEBIJAKAN PENGAWASAN PENYELENGGARAAN APOTEK OLEH PEMERINTAH DAERAH KABUPATEN BANTUL (Studi di Dinas Kesehatan Kabupaten Bantul).

Kebijakan sendiri mempunyai artian aturan tertulis yang merupakan keputusan formal organisasi, yang bersifat mengikat, yang mengatur perilaku dengan tujuan untuk menciptakan tata nilai baru dalam masyarakat. Namun di dalam hukum, kebijakan lebih bersifat adaptif dan intepratatif. Meskipun kebijakan juga mengatur apa saja yang diperbolehkan dan apa saja yang tidak diperbolehkan, kebijakan diharapkan dapat bersifat umum tetapi tanpa

[2] Harian Jogja, 23 Juni 2015, *Jual Psikotropika Tanpa Resep Dokter Sebuah Apotek di Bantul Ditutup*, Diakses 18 Maret 2016

menghilangkan ciri lokal yang spesifik yaitu harus disesuaikan dengan kondisi yang ada.3

Masih banyak kesalahan pemahaman maupun kesalahan konsepsi tentang kebijakan. Beberapa orang menyebut Policy dalam sebutan "kebijaksanaan", yang maknanya sangat berbeda dengan kebijakan. Istilah Kebijaksanaan adalah kearifan yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan kebijakan adalah aturan tertulis hasil keputusan formal organisasi. Contoh dari suatu kebijakan, yaitu:

1. Undang- Undang
2. Peraturan Pemerintah
3. Keputusan Presiden
4. Keputusan Menteri
5. Peraturan Daerah
6. Peraturan Bupati
7. Keputusan Bupati

Setiap kebijakan yang dicontohkan tersebut bersifat mengikat dan wajib dilaksanakan oleh obyek kebijakan dan dari contoh tersebut dapat diketahui bahwa ruang lingkup kebijakan dapat bersifat makro, meso, dan mikro.

Di era modern ini tentulah suatu kebijakan dibuat untuk tujuan-tujuan yang baik guna mencegah terjadinya suatu kesalahan di dalam menjalankan kewajiban dan hak bagi setiap organisasi baik pemerintah maupun swasta, maka diperlukannya sebuah pengawasan. Pengawasan itu sendiri mempunyai

[3] Dunn William, 2014, *Analisis Kebijakan Publik* , Yogyakarta, Gajdah Mada University Press.

peranan yang sangat penting di dalam organisasi, karena tidak bisa terlepas dari masalah ketidaktertiban, penilaian, dan tujuan dari organisasi tersebut.

Beberapa diantara pengertian mengenai pengawasan yaitu:

1. Menurut Harold Koontz dan Cyril O'Donnel menyatakan bahwa pengawasan adalah "penilaian dan koreksi atas pelaksanaan kerja yang dilakukan oleh bawahan dengan maksud untuk mendapatkan keyakinan atau menjamin bahwa tujuan-tujuan dan rencana-rencana digunakan untuk mencapai tujuan".[4]
2. Menurut Hadayaningrat (1988), pengawasan adalah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijakan yang telah ditentukan, serta Hadayaningrat menuliskan bahwa pengawasan harus berpedoman terhadap:
   a. rencana (*planning*) yang telah diputuskan,
   b. perintah terhadap pelaksanaan pekerjaan (*performance*),
   c. tujuan dan atau,
   d. kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.[5]
3. Menurut Soekarno (1986) "arti sesungguhnya dari pengawasan ialah tugas untuk mencocokan sampai dimanakah program atau rencana yang telah digariskan itu dilaksanakan sebagaimana mestinya dan apakah telah mencapai

[4] Raharjo Adisasmita, 2011, *Pengelolaan Pendapatan dan Anggaran Daerah*, Yogyakarta, Graha Ilmu.
[5] Priyo Budiarto, Endang Larasati, Sri Suwitri, *Analisis Kebijakan Pengawasan*, Dialog Jurnal Ilmu Administrasi dan Kebijakan Publik, Jawa Tengah

hasil yang dikehendaki". Ditambahkan pula bahwa pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana.[6]

4. Pendapat yang terakhir dari Winardi (1983) yang mengemukakan pengertian pengawasan yang dikutip dari pendapat George R Terry dalam buku *Principles of Management* edisi ketujuh sebagai berikut: "pengawasan berarti mendeterminasi apa yang telak dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan apa yang direncakan dan lebih lanjutnya dijelaskan bahwa pengawasan dapat dianggap sebagai aktifitas untuk menemukan, mengoreksi penyimpangan-penyimpangan penting dalam hasil yang dicapai dari aktivitas-aktivitas yang direncanakan.[7]

Dari pengertian-pengertian yang telah dikemukakan dapat diberikan kesimpulan umum bahwa pengawasan hubungannya sangat erat dengan suatu perencanaan, sehingga dapat dikatakan bahwa pengawasan dan perencanaan adalah kedua sisi mata uang. Jelaslah bahwa rencana tanpa pengawasan akan menimbulkan penyimpangan-penyimpangan dengan tanpa alat untuk mencegahnya.

Semua penjabaran mengenai kebijakan dan pengawasan tersebut dapat kemudian dibuat suatu kesimpulan mengenai arti penting dari apa itu kebijakan pengawasan. Kebijakan Pengawasan yaitu mengevaluasi, mencocokkan, dan

---

[6] Viktor, M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, 1994, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat*, Yogyakarta, Rineka Cipta, hlm. 20

[7] Winardi, 2000, *Kepemimpinan dalam Managemen*, Jakarta, Rineka Cipta.

menilai apakah suatu kegiatan telah sesuai dengan apa yang direncanakan dalam kebijakan yang sudah diterapkan.

Dalam penelitian ini, peneliti ingin membahas lebih detailnya dalam kebijakan pengawasan dalam penyelenggaraan apotek sesuai dengan yang ada di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 tahun 2009 tentang Kesehatan. Sesuai dengan Bab IV mengenai tanggung jawab pemerintah pada Pasal 14 ayat (1) yang berbunyi "Pemerintah bertanggung jawab merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina dan mengawasi upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat.

Dalam pembahasannya oleh Pemerintah Kabupaten Bantul mengenai kebijakan pengawasan penyelenggaraan apotek, kemudian dituangkan dalam sebuah Peraturan Daerah Kabupaten Bantul Nomor 9 Tahun 2013 tentang Penyelenggaraan Pelayanan dan Perizinan di Bidang Kesehatan. Di dalam Peraturan Daerah ini disebutkan dalam Pasal 3 "Setiap orang dan/atau badan yang akan menyelenggarakan pelayanan kesehatan atau kegiatan yang terkait dengan kesehatan diwajibkan memiliki izin, surat tanda daftar, sertifikasi dan/atau rekomendasi". Apotek merupakan salah satu fasilitas pelayanan kesehatan yang memberkan palayanan kesehatan bagi masyarakat di wilayah Kabupaten Bantul.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan hal-hal yang telah diuraikan dalam pendahuluan, maka disusunlah perumusan masalah, yaitu:

1. Bagaimana pengawasan dalam penyelenggaraan apotek di lingkungan Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul?
2. Apa sanksi terhadap pelanggaran dalam pengawasan penyelenggaraan apotek di lingkungan Pemerintahan Daerah Kabupaten Bantul?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian adalah:

1. Untuk mengetahui pengawasan dalam penyelenggaraan apotek oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.
2. Untuk mengkaji penerapan sanksi terhadap pelanggaran dalam kebijakan pengawasan penyelenggaraan apotek oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini memiliki manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

   Diharapkan dari penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya terutama Hukum Tata Negara.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pembaca dan bagi mereka yang berminat di bidang hukum, serta dijadikan bahan masukan mengenai kebijakan pengawasan penyelengaraan apotek oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Bantul.