

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Pelaksanaan**

##### **1. Pengertian Pelaksanaan**

Pelaksanaan berasal dari kata laksana yang berarti perbuatan untuk melakukan suatu kegiatan, sedangkan pelaksanaan menurut Kamus Bahasa Indonesia adalah hal-hal yang berkenaan dengan melaksanakan (Bambang Martijianto, 1992:345).

Pengertian lain tentang pelaksanaan, yaitu suatu proses, cara, perbuatan melaksanakan, rancangan, keputusan dan sebagainya (Kamus Bahasa Indonesia.2003:627).

Dari pengertian tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan adalah perbuatan yang diperlukan dalam rangka usaha untuk melaksanakan tercapainya tujuan. Menurut Sondang P. Siagian pelaksanaan yaitu jika suatu rencana realistis, praktis dan pragmatis telah disusun, dan jika program kerja yang "*achievement oriented*" telah dirumuskan maka tinggalah pelaksanaannya (Sondang P. Siagian). Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan itu suatu rencana yang telah disusun sebelumnya untuk mencapai tujuan program kerja yang akan dikerjakan dikemudian hari.

Jika dikaitkan dengan judul skripsi ini maka pelaksanaan dapat diartikan perbuatan manusia untuk melakukan suatu kegiatan dalam hal ini Pelaksanaan Pemberian Izin Pendirian Apotek oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung.

## 2. Pelaksanaan Pelayanan Pemerintah

Pemerintah merupakan suatu lembaga yang dibentuk oleh suatu sistem untuk menjalankan fungsi-fungsi sistem dan pemerintahan. Tugas pemerintah pada intinya adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah, sistem badan atau orang elit yang melakukan pekerjaan mengatur dan mengurus dalam suatu sistem. Sedangkan pemerintahan, berarti perihal, cara, perbuatan, atau urusan dari badan yang berkuasa dan memiliki legitimasi tersebut (Syafi'I, 1998:15).

Dalam manajemen pemerintahan yang baik dan benar, pemerintah jangan hanya sebagai penjaga malam yang mementingkan ketertiban tetapi lupa pada ketentraman, yang hanya mampu berkuasa tetapi tidak mampu melayani.

Menurut Syafi'ie (1998:16) di dalam kata dasar "perintah" paling sedikit ada empat unsur penting yang terkandung, yaitu sebagai berikut:

- a. Ada dua pihak yaitu yang memerintah disebut pemerintah dan pihak yang di perintah disebut rakyat.
- b. Pihak yang memerintah memiliki kewenangan dan legitimasi untuk mengatur dan mengurus rakyat.
- c. Pihak yang diperintah memiliki keharusan untuk taat kepada pemerintah yang sah.
- d. Antara pihak yang memerintah dan pihak yang diperintah terdapat hubungan timbal balik, baik secara sistem vertikal maupun horizontal.

Menurut Samuel Edward Finer sebagaimana dikutip oleh Syafi'I (1998:18) pemerintah harus mempunyai kegiatan terus menerus (*process*), wilayah sistem

tempat kegiatan itu berlangsung (*state*), pejabat yang memerintah (*the duty*) dan cara, metode serta sistem (*manner, method and system*) dari pemerintahan terhadap masyarakatnya.

Menurut Atmosudijro (1982:8) tugas pemerintahan antara lain adalah tata usaha sistem, rumah tangga sistem, pemerintahan, pembangunan dan pelestarian lingkungan hidup. Sebagai badan yang penting dalam rangka pemerintahannya, pemerintah mesti memperhatikan ketentraman dan ketertiban umum, tuntutan dan harapan serta pendapat rakyat, kebutuhan dan kepentingan masyarakat, pengaruh lingkungan, pengaturan, komunikasi, peran serta seluruh lapisan masyarakat dan legitimasi.

Lebih lanjut Rasyid (1998:139) menjelaskan bahwa pemerintahan pada hakikatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat. Dalam memberikan pelayanan, aparat, pemerintah haruslah berdasarkan pada peraturan, tata cara, dan syarat-syarat tertentu, yang kesemuanya itu bukan hanya diperuntukkan dan ditaati oleh masyarakat, tetapi juga harus ditaati oleh aparat pemerintah selaku pelayan masyarakat.

Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat dapat dilakukan secara langsung oleh pemerintah ataupun diserahkan kepada pihak swasta. Barangkali langkah yang perlu dipertimbangkan oleh aparatur pemerintah dalam pelayanan kepentingan umum, adalah bagaimana meningkatkan kepedulian terhadap masyarakat banyak, dan untuk itu kualitas aparatur, kewibawaan, peningkatan pengetahuan dan keterampilan dalam suatu kerangka berfikir yang berorientasi

kepada pengabdian didedikasikan oleh loyalitas sebagai aparatur akan lebih relevan dengan kondisi yang bakal dihadapi (Widjaja, 1994:98).

Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat biasanya mempunyai ciri utama berupa tingginya tingkat intervensi dari birokrasi yang mengakibatkan timbulnya suatu pelayanan yang prosesnya berbelit-belit, lamban dan terkesan kaku. Birokrasi dalam pelayanan pemerintah selalu terikat dengan peraturan formal, sehingga sulit untuk melakukan perubahan, dan jika ada suatu perubahan harus dilakukan berdasarkan suatu ketentuan yang formal pula.

Oleh karena itu, kebanyakan masyarakat enggan untuk berurusan atau mengurus segala keperluan yang berhubungan dengan birokrasi pemerintah, sehingga mereka lebih tertarik untuk mengurus keperluannya kepada pihak swasta. Untuk itu, sudah saatnya pemerintah lebih meningkatkan mutu pelayanannya kepada masyarakat dengan menganut sistem pelayanan yang cepat, praktis dan biaya yang terjangkau.

## **B. Pengertian Izin**

Izin mempunyai arti yang sangat luas tergantung dari sudut mana seseorang memberikan batasan tentang izin. Dapat dikatakan izin apabila pembuat peraturan secara umum tidak melarang suatu perbuatan asal saja dilakukan sesuai dengan ketentuan yang ada.

Menurut E. Utrecht, dikatakan izin bilamana pembuat peraturan tidak melarang suatu perbuatan tetapi memperkenankannya asal saja diadakan atau dilakukan sesuai dengan syarat-syarat yang telah ditentukan (Bachsan Mustafa, 1982:81).

W.F Prins menyatakan bahwa izin adalah pernyataan yang biasa dikeluarkan

sehubungan dengan suatu perbuatan pada hakeketnya harus dilarang, tetapi hal yang menjadi objek dari perbuatan tersebut menurut sifatnya tidak merugikan dan perbuatan itu dapat dilaksanakan asal saja dibawah pengawasan alat-alat perlengkapan administrasi negara, (Soehino,1984:79). Oleh karena itu, pengertian izin pada hakeketnya juga mencakup pernyataan mengabulkan, menyetujui atau membolehkan terhadap suatu perbuatan yang akan dilakukan oleh seseorang, dan pernyataan mengabulkan tersebut berasal dari alat-alat perlengkapan administrasi negara yang dilaksanakan atas dasar wewenang khusus yang diberikan padanya. Izin yang diberikan oleh alat-alat perlengkapan administrasi dapat disertai dengan syarat-syarat tertentu.

Izin (*vergunning*) adalah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Izin juga dapat diartikan sebagai dispensasi atau pelepasan/pembebasan dari suatu larangan.

Perizinan adalah suatu bentuk pelaksanaan fungsi peraturan dan bersifat pengendalian yang dimiliki oleh pemerintah terhadap kegiatan-kegiatan yang dilakukan oleh sertifikasi, penentuan kuota dan izin untuk melakukan sesuatu usaha yang biasanya harus dimiliki tau diperoleh suatu organisasi perusahaan atau seseorang sebelum yang bersangkutan dapat melakukan suatu kegiatan atau tindakan.

Dengan memberi izin, penguasa memperkenalkan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang demi memperhatikan kepentingan umum yang mengharuskan adanya pengawasan.

Ateng Syafrudin menyatakan bahwa izin bertujuan dan berarti menghilangkan halangan, hal yang dilarang menjadi boleh, atau *opheffing van algemene verbodregel in het concrete geval*, (sebagai peniadaan ketentuan larangan umum dalam peristiwa konkret).

Menurut Sjachran Basah, izin adalah perbuatan hukum administrasi negara bersegi satu yang mengaplikasikan peraturan dalam hal konkret berdasarkan persyaratan dan prosedur sebagaimana ditetapkan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bagir Manan menyebutkan bahwa izin dalam arti luas berarti suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan peraturan perundang-undangan untuk memperbolehkan melakukan tindakan atau perbuatan tertentu yang secara umum dilarang.

N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge membagi pengertian izin dalam arti luas dan sempit, yaitu izin merupakan salah satu instrumen yang paling banyak digunakan dalam hukum administrasi. Pemerintah menggunakan izin sebagai sarana yuridis untuk mengemudikan tingkah laku para warga. Izin ialah suatu persetujuan dari penguasa berdasarkan undang-undang atau peraturan pemerintah untuk dalam keadaan tertentu menyimpang dari ketentuan-ketentuan larangan peraturan perundang-undangan. Dengan memberi izin, penguasa memperkenankan orang yang memohonnya untuk melakukan tindakan-tindakan tertentu yang sebenarnya dilarang. Ini menyangkut perkenan bagi suatu tindakan yang demi kepentingan umum mengharuskan pengawasan khusus atasnya.

Selanjutnya N.M. Spelt dan J.B.J.M. Ten Berge, mendefinisikan izin dalam arti sempit yakni pengikatan-pengikatan pada suatu peraturan izin pada umumnya

didasarkan pada keinginannya pembuat undang-undang untuk mencapai suatu tatanan tertentu atau untuk menghalangi keadaan-keadaan yang buruk. Tujuannya ialah mengatur tindakan-tindakan yang boleh pembuat undang-undang tidak seluruhnya dianggap tercela, namun dimana ia menginginkan dapat melakukan pengawasan sekadarnya. Hal yang pokok pada izin (dalam arti sempit) ialah bahwa suatu tindakan dilarang, terkecuali di perkenankan dengan tujuan agar dalam ketentuan-ketentuan yang disangkutkan dengan perkenan dapat dengan teliti di berikan batas-batas tertentu bagi tiap kasus. Jadi persoalannya bukanlah untuk hanya memeberikan perkenan dalam keadaaan-keadaan yang sangat khusus, tetapi agar tindakan-tindakan yang diperkenankan dalam cara tertentu (dicantumkan dalam ketentuan-ketentuan).

Van De Vot menyatakan bahwa izin adalah apabila sikap batin si pembuat undang-undang terhadap perbuatan atau tingkah laku yang diatur dalam undang-undang itu sendiri adalah pada prinsipnya tidak melarang atau memperdulikan, acuh tak acuh hanya saja dalam hal-hal yang konkrit dimana perbuatan itu dilakukan terhadap campur tangan dari penguasa yang berwenang oleh aturan dari undang-undang tadi untuk membuat peraturan hukum inkonkreto (Soehino, 1984:3).

Jadi, dari beberapa uraian di atas kiranya dapat diambil suatu kesimpulan bahwa pengertian izin pada hakekatnya ada dua, yaitu bahwa izin adalah suatu larangan dan yang kedua izin adalah perbuatan yang tidak dilarang tetapi dalam pelaksanaannya memerlukan pengawasan dari perangkat administrasi negara.

### **C. Pengertian Apotek**

Apotek adalah suatu tempat tertentu, di mana dilakukan usaha-usaha dalam bidang farmasi dan pekerjaan kefarmasian. Apotek adalah suatu tempat atau terminal distribusi obat dan perbekalan farmasi yang dikelola oleh apoteker dan menjadi tempat pengabdian profesi apoteker sesuai dengan standar dan etika kefarmasian.

Perusahaan Negara, Perusahaan Swasta, Koperasi, dan sebagainya. Pertanggungjawaban teknis farmasi dari sebuah apotik terletak pada seorang apoteker meskipun demikian hal ini tidak mengurangi pertanggungjawaban seorang dokter. Bisnis Apotik merupakan salah satu bisnis yang seringkali mendapatkan kemudahan untuk mendapatkan kredit dari bank dikarenakan sifatnya yang mempunyai prospek jangka panjang artinya tidak musiman dan tidak terlalu terpengaruh oleh krisis ekonomi karena kebutuhan obat adalah termasuk kebutuhan primer yang harus dipenuhi ketika menderita sakit.

Tugas dan fungsi apotek:

1. Pembuatan, pengolahan, peracikan, pengubahan bentuk pencampuran dan penyerahan obat atau bahan obat.
2. Penyaluran perbekalan kesehatan di bidang farmasi yang meliputi: obat, bahan obat, obat asli Indonesia, kosmetik, alat-alat kesehatan, dan sebagainya.
3. Pembuatan, pengolahan, peracikan, pengubahan bentuk pencampuran dan penyerahan obat atau bahan obat.



- b. Penyaluran perbekalan kesehatan di bidang farmasi yang meliputi: obat, bahan obat, obat asli Indonesia, kosmetik, alat-alat kesehatan, dan sebagainya.

#### **D. Prosedur Pemberian Izin Pendirian Apotek**

Sesuai dengan Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No. 1332/MENKES/SK/X/2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 922/MENKES/PER/X/1993 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Apotek adalah sebagai berikut:

- a. Permohonan izin apotek diajukan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dengan menggunakan contoh formulir model APT-1.
- b. Dengan menggunakan Formulir model APT-2 Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota selambat-lambatnya 6 (enam) hari kerja setelah menerima permohonan dapat meminta bantuan teknis kepada Kepala Balai POM untuk melakukan pemeriksaan terhadap kesiapan apotek melakukan kegiatan.
- c. Tim Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota atau Kepala Balai POM selambat-lambatnya 6 (enam) hari kerja setelah permintaan bantuan teknis dari Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota wajib melaporkan hasil pemeriksaan setempat dengan menggunakan contoh formulir model APT-3.
- d. Dalam hal pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam (2) dan (3) tidak dilaksanakan, Apoteker Pemohon dapat membuat surat pernyataan siap melakukan kegiatan kepada Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota setempat dengan tembusan kepada Kepala Dinas Propinsi dengan menggunakan contoh formulir model APT-4.

- e. Dalam jangka waktu 12 (dua belas) hari kerja setelah diterima laporan pemeriksaan sebagaimana dimaksud ayat (3) atau pernyataan ayat (4) Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota setempat mengeluarkan SIA dengan menggunakan contoh formulir model APT-5.
- f. Dalam hal hasil pemeriksaan Tim Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota atau Kepala Balai POM dimaksud ayat (3) masih belum memenuhi syarat, Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota setempat dalam waktu 12 (dua belas) hari kerja mengeluarkan Surat Penundaan dengan menggunakan contoh formulir model APT-6.
- g. Terhadap Surat Penundaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (6), Apoteker diberi kesempatan untuk melengkapi persyaratan yang belum dipenuhi selambat-lambatnya dalam jangka waktu satu bulan sejak tanggal Surat Penundaan.
- h. Apabila Apoteker menggunakan sarana pihak lain, maka penggunaan sarana dimaksud wajib didasarkan atas perjanjian kerja sama antara Apoteker dan pemilik sarana.
- i. Pemilik sarana yang dimaksud harus memenuhi persyaratan tidak pernah terlibat dalam pelanggaran peraturan perundang-undangan di bidang obat sebagaimana dinyatakan dalam Surat Pernyataan yang bersangkutan.
- j. Terhadap permohonan izin apotek dan APA atau lokasi yang tidak sesuai dengan pemohon, maka Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dalam jangka waktu selambat-lambatnya dua belas hari kerja wajib mengeluarkan surat penolakan disertai dengan alasannya dengan menggunakan formulir model APT-7.

Bila Apoteker menggunakan sarana milik pihak lain, yaitu mengadakan kerja sama dengan Pemilik Sarana Apotek, maka harus memenuhi ketentuan sebagai berikut :

- a. Pengguna sarana yang dimaksud, wajib didasarkan atas perjanjian kerja sama antara Apoteker dan pemilik sarana.
- b. Pemilik sarana yang dimaksud harus memenuhi persyaratan tidak pernah terlibat dalam pelanggaran peraturan perundang-undangan di bidang obat sebagaimana dinyatakan dalam surat pernyataan yang bersangkutan.
- c. Terhadap permohonan izin apotek yang ternyata tidak memenuhi persyaratan Apoteker Pengelola Apotek dan persyaratan apotek atau lokasi apotek yang tidak sesuai dengan permohonan maka Kepala Dinas Kesehatan Kabupaten/Kota dalam jangka waktu dua belas hari kerja wajib mengeluarkan surat penolakan disertai dengan alasan-alasannya

#### **E. Dasar Hukum Pelaksanaan Pemberian Izin Pendirian Apotek oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung**

Dasar hukum pelaksanaan pemberian izin pendirian apotek oleh Dinas Kesehatan Kota Bandar Lampung :

1. Undang-Undang No. 36 tahun 2009 tentang Kesehatan.
2. Undang-Undang No. 35 tahun 2009 tentang Narkotika.
3. Undang-Undang No. 5 tahun 1997 tentang Psikotropika.
4. Peraturan Pemerintah No. 25 tahun 1980 tentang Perubahan atas PP No. 26 tahun 1965 mengenai Apotek.

5. Peraturan Pemerintah No 41 tahun 1990 tentang Masa Bakti dan Izin kerja Apoteker, yang disempurnakan dengan Peraturan Menteri kesehatan No. 184/MENKES/PER/II/1995.
6. Peraturan Menteri Kesehatan No. 695/MENKES/PER/VI/2007 tentang perubahan kedua atas Peraturan Menteri Kesehatan No. 184 tahun 1995 tentang penyempurnaan pelaksanaan masa bakti dan izin kerja apoteker.
7. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia No.1332/MENKES/SK/X/2002 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kesehatan RI No. 922/MENKES/PER/X/1993 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pemberian Izin Apotek.
8. Keputusan Mentri Kesehatan Republik Indonesia No. 1027/MENKES/SK/IX/2004 Tentang Standar Pelayanan Kefarmasian di Apotek.