

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kesehatan merupakan modal utama dalam perkembangan dan pertumbuhan kehidupan masyarakat suatu bangsa. Faktor kesehatan mempengaruhi pembentukan masyarakat yang adil, sejahtera dan makmur. Keadilan dan kesejahteraan serta kemakmuran merupakan cita-cita bangsa Indonesia, seperti yang terkandung dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dan Pancasila.

Kesehatan sangat berperan penting dalam pengembangan sumber daya manusia, maka diperlukan usaha untuk meningkatkan kesehatan itu. Usaha kesehatan merupakan setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah dan atau masyarakat dalam memberikan pelayanan kesehatan melalui jasa tenaga kesehatan. Berkaitan dengan hal ini didalam pasal 28H ayat (1) Undang Undang Dasar 1945 telah disebutkan bahwa, “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin bertempat tinggal, mendapatkan lingkungan hidup baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan”. Selanjutnya didalam Undang- Undang Nomor 36 tahun 2009 Tentang Kesehatan pada pasal 9 ayat (1) dan (2) juga disebutkan bahwa :

- (1) Setiap orang berkewajiban ikut mewujudkan, mempertahankan, dan meningkatkan derajat kesehatan masyarakat yang setinggi-tingginya.
- (2) Kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pelaksanaannya meliputi upaya kesehatan perseorangan, upaya kesehatan masyarakat, dan pembangunan berwawasan kesehatan.

Pembangunan kesehatan bertujuan untuk meningkatkan kesadaran, kemauan hidup sehat bagi setiap orang agar terwujud derajat kesehatan masyarakat yang optimal. Pembangunan kesehatan tersebut tidak hanya merupakan kewajiban dari masyarakat, tetapi juga merupakan tugas dan tanggung jawab serta kewajiban pemerintah. Kemudian di dalam pasal 14 ayat (1) menyebutkan bahwa pemerintah bertanggung jawab terhadap merencanakan, mengatur, menyelenggarakan, membina dan mengawasi penyelenggaraan

upaya kesehatan yang merata dan terjangkau oleh masyarakat yang berarti bahwa penyelenggaraan upaya kesehatan itu harus dilakukan secara serasi dan seimbang oleh pemerintah dan masyarakat termasuk swasta. Pembangunan kesehatan akan dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat apabila dilaksanakan secara merata dan terjangkau oleh masyarakat. Merata dalam arti tersedianya sarana pelayanan diseluruh wilayah sampai daerah terpencil dan mudah dijangkau oleh seluruh lapisan masyarakat termasuk fakir miskin, orang terlantar dan orang yang kurang mampu. Selain itu, pemerintah juga bertugas menggerakkan dan mengarahkan peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan kesehatan termasuk pembiayaannya sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna dengan memperhatikan fungsi sosial dan kesehatan bagi kesehatan masyarakat yang kurang mampu.<sup>1</sup>

Obat dan perbekalan kesehatan merupakan salah satu komponen penting dalam pelayanan kefarmasian dan sudah merupakan kebutuhan pokok masyarakat yang tidak tergantikan. Akses terhadap kebutuhan obat dan perbekalan kesehatan merupakan hak asasi manusia dan kewajiban negara/pemerintah untuk memberikan pelayanan obat maupun perbekalan kesehatan yang memadai kepada masyarakat/warga negaranya. Terutama persediaan obat dan perbekalan kesehatan yang murah, terjangkau dan mudah diperoleh pada saat dibutuhkan oleh masyarakat. Pengadaan obat dan perbekalan kesehatan adalah upaya pemenuhan kebutuhan obat dan perbekalan kesehatan sesuai dengan jenis, jumlah dan mutu yang telah direncanakan sesuai kebutuhan pembangunan kesehatan. Ketersediaan perbekalan kesehatan ini dilakukan melalui kegiatan pengadaan alat kesehatan dan obat-obatan.

Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah diatur dalam Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah beserta perubahannya yaitu Peraturan Presiden No. 70 Tahun 2012 tentang Perubahan Kedua dan Peraturan Presiden No. 4 Tahun

---

<sup>1</sup>Hendrik, 2013, *Etika & Hukum Kesehatan*, Penerbit Buku Kedokteran EGC, Jakarta, Hlm. 35-36.

2015 tentang Perubahan keempat. Didalam Pasal 1 ayat (1) Perpres No. 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah disebutkan bahwa pengadaan barang/jasa adalah pengadaan barang dan jasa pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang dan jasa oleh kementerian, lembaga, Satuan Kerja Perangkat Daerah, institusi lainnya (K/L/D/I) yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh Barang dan Jasa. Pengadaan Barang dan Jasa ini bersifat permanen, dapat berdiri sendiri atau melekat pada unit yang sudah ada. Kegiatan ini didanai dari keuangan Negara. Penggunaan keuangan negara yang akan dibelanjakan melalui proses pengadaan barang/jasa pemerintah tersebut harus dikelola secara efektif, efisien, transparan, dan akuntabel, berkualitas serta dapat dipertanggungjawabkan, baik dari segi fisik maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas pemerintah dan pelayanan masyarakat.<sup>2</sup> Hakikat dari pengadaan barang/jasa yaitu upaya pihak pengguna untuk mendapatkan atau mewujudkan barang dan jasa yang diinginkannya dengan menggunakan metode dan proses tertentu agar dicapai kesepakatan harga, waktu, dan kesepakatan lainnya. Agar hakikat atau esensi pengadaan barang dan jasa tersebut dapat dilaksanakan dengan sebaik-baiknya, maka kedua belah pihak yaitu pihak pengguna dan penyedia harus selalu berpatokan atas dasar pemikiran yang logis dan sistematis sebagai filosofi dari pengadaan barang dan jasa tersebut, tunduk kepada etika dan norma pengadaan barang dan jasa yang baku.<sup>3</sup>

Untuk menjaga ketersediaan dan kualitas obat maka perencanaan dan pengadaan harus dikelola dengan baik. Perencanaan kebutuhan obat merupakan suatu proses memilih jenis dan menetapkan jumlah perkiraan kebutuhan obat dimana perencanaan merupakan faktor yang sangat menentukan ketersediaan obat-obatan. Kegiatan perencanaan obat meliputi pemilihan jenis obat, perhitungan jumlah kebutuhan obat dan peningkatan efisiensi dana. Sementara itu

---

<sup>2</sup> Tim Redaksi Forum Sahabat, 2011, *Buku Pintar Pengadaan Barang & Jasa Pemerintah*, Forum Sahabat, Jakarta, hlm.13

<sup>3</sup> Adrian Sutedi, 2010, *Aspek Hukum Pengadaan Barang dan Jasa dan Berbagai Permasalahannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 3

kegiatan dari proses pengadaan obat meliputi menyusun daftar permintaan obat-obatan yang sesuai dengan kebutuhan, pengajuan permintaan kebutuhan obat kepada Dinas Kesehatan Daerah setempat menggunakan formulir Daftar Permintaan/ Penyerahan Obat, serta penerimaan dan pengecekan jenis dan jumlah obat. Walaupun regulasi tentang pengadaan obat di puskesmas telah disusun, namun masih ditemukan kejadian kekurangan persediaan obat di puskesmas karena perencanaan kebutuhan obat belum sesuai dengan kebutuhan sesungguhnya, sehingga terdapat stok obat yang berlebih tapi dilain pihak terdapat stok obat yang kosong. Selain itu, perencanaan belum mempertimbangkan waktu tunggu, sisa stok, waktu kekosongan obat serta Daftar Obat Esensial Nasional (DOEN) dan pola penyakit. Pengelola obat di puskesmas dilakukan melalui permintaan obat dengan hanya memperhitungkan jumlah pemakaian pada periode sebelumnya.<sup>4</sup>

Dalam pengadaan barang/jasa ada beberapa pihak didalamnya, yaitu pihak pembeli atau pengguna dan pihak penjual atau penyedia barang. Pembeli atau pengguna barang dan jasa adalah pihak yang membutuhkan barang dan jasa. dalam pelaksanaan pengadaan, pihak pengguna adalah pihak yang meminta atau memberi tugas kepada pihak penyedia untuk memasok atau membuat barang atau melaksanakan pekerjaan tertentu. Pengguna barang dan jasa dapat merupakan suatu lembaga/organisasi dan dapat pula orang perseorangan. Contohnya instansi pemerintah (Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten dan Pemerintah Kota), badan usaha (BUMN, BUMD, swasta) dan organisasi masyarakat.<sup>5</sup>

Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar merupakan instansi pemerintah yang turut serta mendukung dalam upaya pembangunan kesehatan di daerah Kabupaten/ Kota. Berdasarkan Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintah antara

---

<sup>4</sup>Ummi Athijah, <http://www.academia.edu/>, diakses pada 11 oktober 2015 pukul 20.05

<sup>5</sup> Adrian Sutedi, 2014, *Aspek hukum pengadaan barang dan jasa dan permasalahannya (edisi kedua)*, SinarGrafika, Jakarta, Hlm 6-7.

Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/ Kota, Dinas Kesehatan Tanah Datar bertanggung jawab atas ketersediaan suplai dan pendistribusian obat dan perbekalan kesehatan untuk seluruh Pusat Kesehatan Masyarakat (Puskesmas) di daerah Kabupaten Tanah Datar. Untuk pemenuhannya maka Dinas Kesehatan Tanah Datar melakukan pengadaan langsung kepada PT. Rajawali Nusindo Cabang Padang untuk melaksanakan kegiatan Pengadaan Obat dan Perbekalan Kesehatan (*Non E- Catalog*). Dalam proses ini pengguna barang/ jasa adalah Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar (pemerintah) yang diwakili oleh Pejabat Pengadaan atau Unit Layanan Pengadaan sebagai individu/pribadi. Sedangkan penyedia barang/jasa adalah orang atau badan hukum, dalam hal ini dilaksanakan oleh PT Rajawali Nusindo, dengan dasar kontrak yang berbentuk Surat Perintah Kerja (SPK) dengan PT Rajawali Nusindo Nomor 03/SPK/-OBAT/PPK-DINKES/X/2015.

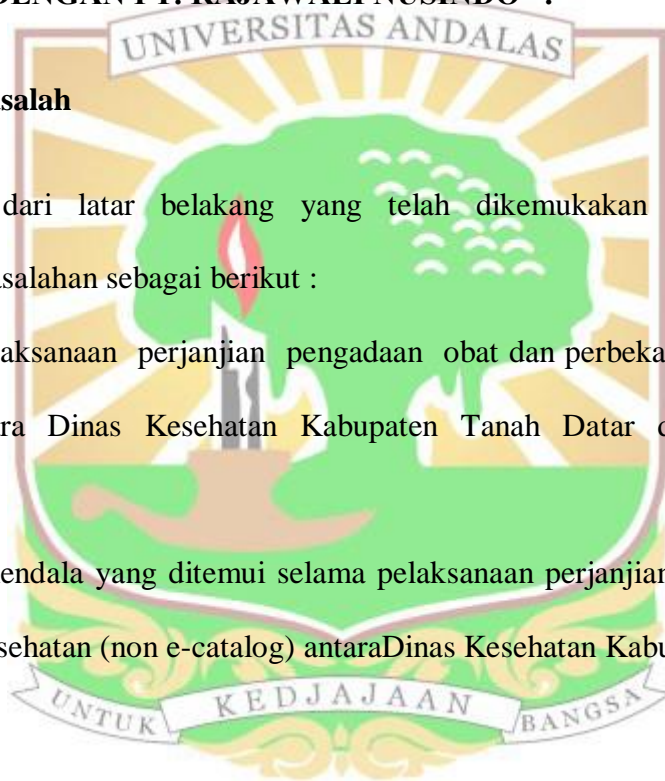
Dalam pelaksanaan pengadaan barang/jasa masih terdapat permasalahan yang terjadi. Apa yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan dengan apa yang terjadi dilapangan banyak ditemukan berbeda artinya terdapat kendala dan peluang penyimpangan, baik itu yang dilakukan oleh pihak penyedia/rekanan atau pengguna anggaran itu sendiri. Misalnya kasus penggelembungan dana (*mark-up*), salah satu penyebabnya terletak pada penyusunan HPS yang direkayasa atau permasalahan pengurangan kuantitas dan kualitas yang dilakukan oleh Penyedia. Serta bisa saja kerugian yang dialami oleh salah satu pihak selama pelaksanaan perjanjian atau bentuk ketidakpuasan oleh pihak yang satu dengan dengan pelaksanaan dari pihak yang lainnya. Kendala yang muncul tersebut tentu diharapkan tidak menghambat kerjasama antara kedua belah pihak dan masih dapat teratasi dengan baik. Kemudian faktor lain yang dapat mempengaruhi pelaksanaan yang tidak efisien dan menyebabkan iklim usaha yang tidak sehat yang merugikan.

Disini kemudian dilihat apakah semua yang proses pelaksanaan dalam pengadaan obat ini apakah sudah dilakukan sebagaimana mestinya atau tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam pengadaan dan apakah ada kendala yang dihadapi kemudian berdampak langsung pada para pihak /pelaksanaannya. Bertitik tolak pada hal tersebut maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan melihat dengan judul, **“PELAKSANAAN PERJANJIAN PENGADAAN OBAT DAN PERBEKALAN KESEHATAN (NON E- CATALOG) ANTARA DINAS KESEHATAN KABUPATEN TANAH DATAR DENGAN PT. RAJAWALI NUSINDO “.**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan dari latar belakang yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanapelaksanaan perjanjian pengadaan obat dan perbekalan kesehatan (*non e-catalog*) antara Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar dengan PT Rajawali Nusindo?
2. Apakah ada kendala yang ditemui selama pelaksanaan perjanjian pengadaan obat dan perbekalan kesehatan (*non e-catalog*) antaraDinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar?



## **C. Tujuan Penelitian**

Penulisan ini secara umum bertujuan untuk memenuhi kewajiban sebagai mahasiswa fakultas hukum yang akan menyelesaikan pendidikan, guna memperoleh gelar Sarjana Hukum. Sedangkan apabila dilihat dari rumusan masalah yang telah dikemukakan maka tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui mekanisme pelaksanaan perjanjian pengadaan obat dan perbekalan kesehatan antara Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar dengan PT Rajawali Nusindo.
2. Untuk mengetahui kendala apa saja dalam pelaksanaan perjanjian pengadaan obat dan perbekalan kesehatan ini.

#### **D. Manfaat penelitian**

Dengan melaksanakan penelitian ini, menurut penulis ada beberapa manfaat yang akan diperoleh antara lain:

##### **1. Manfaat teoritis**

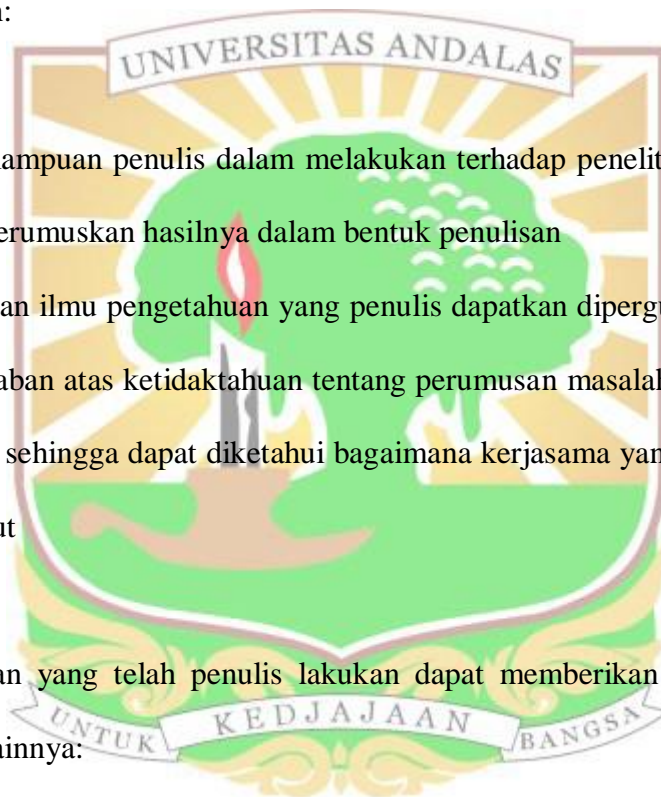
- a. Melatih kemampuan penulis dalam melakukan terhadap penelitian secara ilmiah dan kemudian merumuskan hasilnya dalam bentuk penulisan
- b. Mempraktekan ilmu pengetahuan yang penulis dapatkan diperguruan tinggi sekaligus menjadi jawaban atas ketidaktahuan tentang perumusan masalah yang telah diuraikan sebelumnya, sehingga dapat diketahui bagaimana kerjasama yang dilakukan oleh para pihak tersebut

##### **2. Manfaat praktis**

Agar penelitian yang telah penulis lakukan dapat memberikan manfaat bagi semua pihak antara lainnya:

- a. Agar memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak yang berkaitan dengan perjanjian pengadaan barang/jasa ini
- b. Agar hasil dari penelitian penulis ini menjadi perhatian dan dapat digunakan bagi semua pihak, masyarakat umum serta pihak-pihak yang berada dalam bidang hukum itu sendiri

#### **E. Metode Penelitian**



Penelitian Hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten.<sup>6</sup> Metode penelitian hukum dapat diartikan sebagai cara melakukan penelitian-penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistimatis dan metodologis.

### 1. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini pendekatan masalah dilakukan secara yuridis empiris, yaitu “pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat ketentuan- ketentuan yang berlaku dan menyesuaikannya dengan melihat ketentuan yang ada dalam masyarakat.”<sup>7</sup>

### 2. Sifat Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penulis memberikan gambaran mengenai situasi dan kondisi sebenarnya yang ditemui dan menganalisis fakta- fakta yang ada secara sistematis, factual dan akurat sesuai dengan peraturan perundang- undangan yang berlaku.

### 3. Sumber Data dan Jenis Data

#### a. Sumber data

Sumber data dalam penelitian ini diperoleh melalui :

1) Penelitian lapangan (*field research*) yang diperoleh dari instansi terkait dalam hal ini yaitu pihak Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar dan pihak PT Rajawali Nusindo.

2) Penelitian kepustakaan (*library research*), artinya data yang diperoleh dalam penelitian ini diperoleh dengan membaca karya-karya ilmiah, buku-buku, maupun bahan lainnya yang terkait dengan permasalahan yang dikaji, kemudian penulis mencatat bagian-bagian yang erat kaitannya dengan permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini.<sup>8</sup>

Adapun penelitian kepustakaan ini dilakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas dan Perpustakaan Universitas Andalas Pusat.

---

<sup>6</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press), 2007, hlm 42.

<sup>7</sup> Bambang Senggono, *Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011, hlm. 73

<sup>8</sup> *Ibid.*, hlm 133.



## b. Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan berupa:

a) Data primer, data yang didapatkan melalui penelitian langsung dilapangan terhadap objek penelitian dengan wawancara dengan pihak terkait dalam hal ini adalah pihak Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar dan pihak PT Rajawali Nusindo

### b) Data sekunder

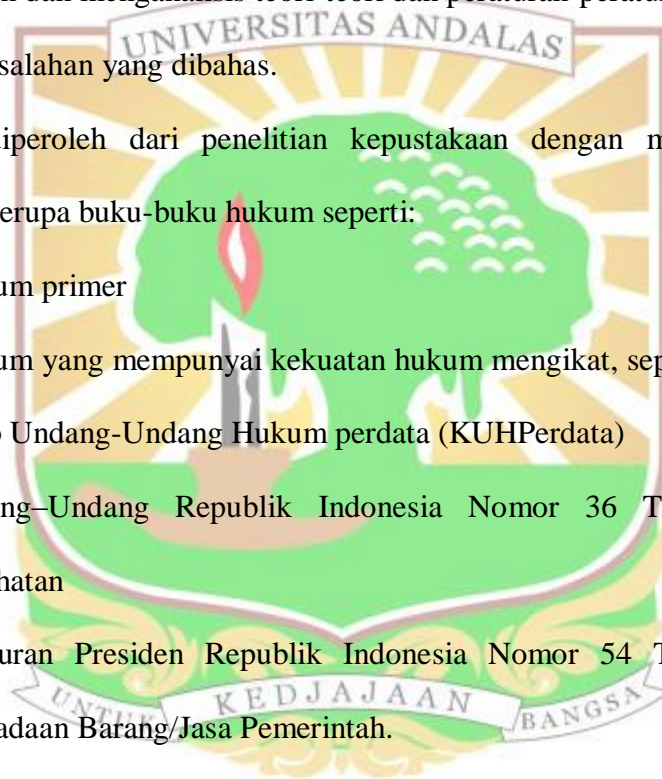
Data yang didapatkan dari studi kepustakaan yang dilakukan dengan cara mengumpulkan dan menganalisis teori-teori dan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas.

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan dengan mengumpulkan bahan kepustakaan berupa buku-buku hukum seperti:

#### a) Bahan hukum primer

Bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat, seperti:

- i. Kitab Undang-Undang Hukum perdata (KUHPerdata)
- ii. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan
- iii. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- iv. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Perubahan Keempat Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.
- v. Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 70 Tahun 2012 Tentang Perubahan Kedua Atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 Tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.



- vi. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 1998 Tentang Sediaan Farmasi Dan Alat Kesehatan
- vii. Keputusan Menteri Kesehatan Republik Indonesia Nomor 1121/MENKES/SK/XII/2008 tentang Pedoman Teknis Pengadaan Obat Publik dan Perbekalan Kesehatan Untuk Pelayanan Kesehatan Dasar
- viii. Peraturan Kepala LKPP Nomor 15 Tahun 2012 tentang Standar Dokumen Pengadaan Barang Jasa Pemerintah

b) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu penulis dalam menganalisa dan memahami peraturan perundang-undangan seperti: buku-buku, makalah-makalah, dokumen-dokumen, majalah, atau tulisan lainnya.

c) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan primer dan bahan hukum sekunder. Dalam penelitian ini, bahan hukum tersier seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), Kamus Hukum serta *Ensiklopedia*.

4. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam proses penelitian ini adalah didapat dengan cara :

- a. Wawancara adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan secara lisan melalui tanya jawab. Dalam hal ini penulis menggunakan teknik wawancara semi terstruktur dengan cara menyusun daftar pertanyaan yang sesuai dengan objek penelitian yang ditujukan kepada pejabat yang berwenang di pihak Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar dan pihak PT Rajawali Nusindo.

- b. Studi dokumen, yaitu teknik pengumpulan data dengan cara mempelajari dokumen-dokumen yang berhubungan dengan masalah yang penulis teliti untuk didapatkan landasan teoritisnya dari permasalahan tersebut. Dokumen ini didapatkan dari pihak Dinas Kesehatan Kabupaten Tanah Datar dan pihak PT Rajawali Nusindo

## 5. Teknik Pengolahan Data dan Analisis Data

### a. Pengolahan Data

Setelah data dikumpulkan dari lapangan dengan lengkap, maka tahap selanjutnya adalah mengolah dan menganalisis data yaitu dengan cara sebagai berikut:

- 1) *Editing* yaitu data yang diperoleh penulis akan diedit terlebih dahulu guna mengetahui apakah data-data yang diperoleh tersebut sudah cukup baik dan lengkap untuk mendukung pemecahan masalah yang sudah dirumuskan.<sup>9</sup>
- 2) *Coding* yaitu data yang telah diedit dilakukan pemilahan atau klarifikasi data-data yang sesuai dengan yang ditetapkan.<sup>10</sup> Proses ini diperoleh untuk mengetahui bahwa apakah data-data yang diperoleh sebelumnya sudah layak untuk ke proses berikutnya. Teknik *coding* adalah proses untuk mengklarifikasi jawaban-jawaban menurut kriteria yang diterapkan.

### b. Analisis Data

Dari semua data yang diperoleh kemudian diolah dan selanjutnya dilakukan analisis data. Analisis data yang digunakan adalah analisis kualitatif yaitu uraian yang dilakukan terhadap data yang bukan merupakan angka-angka tetapi menggunakan kalimat secara sistematis sehingga diperoleh gambaran kesimpulan yang utuh dari apa yang telah diteliti dan dibahas berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada dan berdasarkan pendapat para ahli. Sehingga penelitian ini diharapkan mencapai sasaran yang tepat.

---

<sup>9</sup>Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Radja Grafindo, 2003, hlm 125.

<sup>10</sup>*Ibid.*, hlm 126.

