

**TESIS**

**KEWENANGAN APOTEKER DAN IMPLIKASI  
HUKUM PENJUALAN OBAT KERAS TANPA  
RESEP DI APOTEK BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 17  
TAHUN 2023 TENTANG  
KESEHATAN**



Diajukan oleh

**ABDURRACHMAN  
NIM. 2320215310027**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT  
BANJARMASIN**

**2026**

**KEWENANGAN APOTEKER DAN IMPLIKASI HUKUM  
PENJUALAN OBAT KERAS TANPA  
RESEP DI APOTEK BERDASARKAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 17  
TAHUN 2023 TENTANG  
KESEHATAN**

**TESIS**

**Untuk memperoleh Gelar Magister  
Dalam Program Magister Hukum Fakultas Hukum  
Universitas Lambung Mangkurat**

**Diajukan Oleh**

**Abdurrachman  
NIM. 2320215310027**

**PROGRAM MAGISTER HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS LAMBUNG MANGKURAT  
BANJARMASIN**

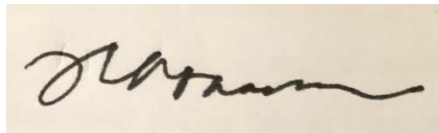
**2026**

**Judul Tesis** : Kewenangan Apoteker Dan Implikasi Hukum Penjualan Obat Keras Tanpa Resep Di Apotek Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan

**Nama** : Abdurrachman  
**NIM** : 2320215310027

**Disetujui,  
Komisi Pembimbing**

**Pembimbing**



**Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H.**  
**NIP. 19610621 199003 1 001**

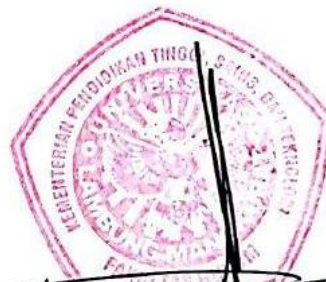
**Diketahui,**

**Koordinator Program Magister Hukum  
Universitas Lambung Mangkurat**



**Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H.**  
**NIP. 19720208 199903 1 004**

**Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Lambung Mangkurat**



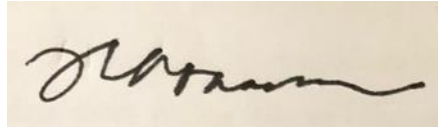
**Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.**  
**NIP. 19750615 200312 1 001**

**Tanggal Lulus :**

**Tangga Wisuda :**

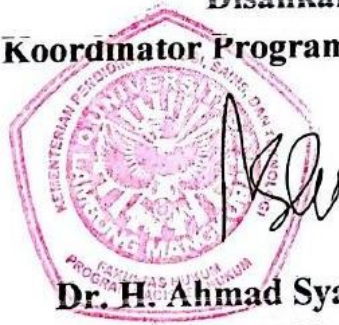
**Tesis ini  
Telah Diperiksa dan Disetujui  
Pada Tanggal.....**

**Pembimbing**



**Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H.  
NIP. 19610621 199003 1 001**

**Disahkan oleh  
Koordinator Program Magister Hukum**



**Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H.  
NIP. 19720208 199903 1 004**

**Diketahui oleh  
Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Lambung Mangkurat**



**Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.  
NIP. 19750615 200312 1 001**

**Tesis Ini Telah Dipertahankan Di Depan**

**Sidang Panitia Penguji Tesis  
Pada Tanggal 08 Januari 2026**

**Susunan Panitia Penguji Tesis**

**Ketua : Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H.**

**Sekretaris : Dr. Suprpto, S.H., M.H.**

**Anggota : Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H.**

## MOTTO/PERSEMBAHAN

*“Barangsiapa dengan sengaja menunda tesis, maka ia diancam dengan pidana wisuda menyusul, lelah boleh menyerah jangan”*

Dengan nama Allah yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang.

Tepat sebelum lembar ini dituliskan, penulis telah menyelesaikan ratusan halaman pada tesis ini dengan seluruh sel saraf yang ada pada otak penulis, maka izinkan penulis menyelesaikan empat paragraf di akhir lembaran ini dari dasar paling dalam, yang ada di hati penulis. Tesis dan gelar magister ini penulis persembahkan kepada:

1. Teristimewa kedua orang tua saya, Ibunda Satimah dan Ayahanda Punadin, yang selalu melangitkan doa dan harapan kepada saya, dukungan dan semangat selama saya berkuliah. Sehingga saya tidak merasa kekurangan dari apa yang sudah diberikan kepada saya selama berkuliah.
2. Kepada kakak laki-laki saya Ramadhan, S.H. saya ucapkan terimakasih atas dorongan, motivasi, dan semangatnya, sehingga peneliti dapat menyelesaikan penelitian dan penulisan tesis ini.
3. Kepada kakak laki-laki saya yang sudah berpisah rumah, saidina, S.E. dan Abdullah, S.E. yang telah memberikan dorongan dan semangat supaya penulis bisa menyelesaikan penulisan tesis ini.
4. Terakhir, terimakasih tak terhingga kepada sang penulis tesis ini yaitu diri saya sendiri, Abdurrachman. Terimakasih sudah bertahan hingga hari ini, kamu hebat dan saya bangga. Semoga hal-hal baik selalu menyertaimu dan semoga Allah selalu meridhoi-Nya. Aamiin.

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Abdurrachman  
NIM : 2320215310027  
Program Studi : Magister Hukum

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa :

1. Tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambil alihan tulisan atau pikiran orang lain yang saya akui sebagai tulisan atau pikiran saya sendiri.
2. Dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar akademik di Perguruan Tinggi, dan sepanjang sepengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali secara tertulis dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka dan bebas dari plagiarisme.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan tesis ini hasil jiplakan sebagaimana dimaksud diatas, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Banjarmasin, 11 Desember 2025

Yang membuat pernyataan



Abdurrachman  
NIM. 2320215310027

**RACHMAN, ABDURRACHMAN. 2025. KEWENANGAN APOTEKER DAN IMPLIKASI HUKUM PENJUALAN OBAT KERAS TANPA RESEP DI APOTEK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2023 TENTANG KESEHATAN;**. Program Magister Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing **Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H.** 121 Halaman.

## **RINGKASAN**

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan mengatur secara tegas kewenangan apoteker dalam pelayanan kefarmasian, termasuk dalam penyerahan obat keras. Aturan ini bertujuan untuk menjaga keselamatan pasien dari potensi penyalahgunaan dan efek samping obat yang tinggi. Namun, praktik di lapangan menunjukkan masih banyak apotek yang melakukan penjualan obat keras tanpa resep dengan alasan ekonomis, sosial, hingga lemahnya pengawasan. Kewenangan apoteker dalam sistem pelayanan kesehatan mencakup ranah klinis dan teknis yang luas, mulai dari pengelolaan sediaan farmasi, pelayanan resep, konseling pasien, hingga edukasi tentang penggunaan obat. Kewenangan ini bersumber dari dua landasan: formal, yaitu legalitas dari peraturan perundang-undangan, dan material, yakni keahlian profesional hasil pendidikan dan kompetensi yang diakui secara hukum. Dengan demikian, seorang apoteker memiliki legitimasi hukum dalam menjalankan tugasnya, namun dibatasi oleh koridor legalitas yang ketat.

Penjualan obat keras tanpa resep oleh apoteker dikategorikan sebagai pelanggaran hukum administratif sekaligus pidana. Perbuatan tersebut merupakan bentuk penyalahgunaan wewenang atau *ultra vires act*, yang melampaui batas kewenangan legal seorang apoteker. Menurut teori kewenangan Philipus M. Hadjon, pelanggaran ini menunjukkan adanya penyimpangan dari atribusi yang diberikan oleh hukum. Sedangkan dari perspektif teori legalitas Hans Kelsen, penegakan hukum terhadap pelanggaran tersebut harus berdasarkan norma yang sudah ditentukan sebelumnya, untuk menjamin kepastian dan keadilan hukum. Fenomena pelanggaran ini tidak berdiri sendiri, melainkan dipicu oleh berbagai faktor. Pertama, tekanan bisnis yang membuat pemilik apotek memprioritaskan keuntungan dibanding kepatuhan hukum. Kedua, rendahnya kesadaran masyarakat tentang pentingnya resep dokter. Ketiga, keterbatasan akses layanan kesehatan formal di beberapa wilayah, dan keempat, lemahnya pengawasan dari regulator seperti BPOM dan Dinas Kesehatan. Selain itu, perkembangan teknologi juga memperumit pengawasan karena obat keras kini juga dijual bebas secara daring tanpa kontrol

yang memadai. Pelanggaran terhadap aturan ini berpotensi menyebabkan efek jangka panjang yang serius. Dari aspek kesehatan masyarakat, penggunaan obat keras tanpa pengawasan dapat menimbulkan resistensi obat, interaksi berbahaya, hingga kematian. Dari aspek hukum, praktik tersebut merusak integritas sistem perizinan farmasi dan melemahkan kepercayaan masyarakat terhadap profesi apoteker. Secara ekonomi, menciptakan persaingan tidak sehat di sektor pelayanan kefarmasian.

Mekanisme penegakan hukum yang tersedia meliputi sanksi administratif, pencabutan izin praktik, serta sanksi pidana bagi pelanggar. Namun, efektivitasnya belum optimal. Kesenjangan implementasi di lapangan menimbulkan dilema antara norma ideal dalam hukum dan kenyataan praktik bisnis apotek. Selain itu, kasus seperti Apotek Gama menunjukkan bahwa penyelesaian hukum terhadap pelanggaran ini masih menghadapi hambatan pada aspek pembuktian, prosedural, dan koordinasi antarinstansi.

Penegakan hukum terhadap pelanggaran penjualan obat keras tanpa resep memerlukan pendekatan holistik. Pemerintah perlu memperkuat sistem pengawasan dan sanksi, sementara apoteker perlu membangun budaya profesional yang menjunjung tinggi integritas dan keselamatan pasien. Di sisi lain, masyarakat perlu diedukasi agar tidak lagi membeli obat keras secara bebas tanpa kontrol medis. Harmonisasi antara hukum, etika profesi, dan kepentingan publik menjadi kunci keberhasilan pelaksanaan UU Kesehatan secara menyeluruh.

**RACHMAN, ABDURRACHMAN. 2025. KEWENANGAN APOTEKER DAN IMPLIKASI HUKUM PENJUALAN OBAT KERAS TANPA RESEP DI APOTEK BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2023 TENTANG KESEHATAN;** Program Magister Hukum, Program Pascasarjana, Universitas Lambung Mangkurat. Pembimbing **Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H.** 121 Halaman.

### **ABSTRAK**

**Kata Kunci:** Apoteker, Obat Keras, Resep Dokter, Penyalahgunaan Wewenang, Implikasi Hukum, Undang-Undang Kesehatan 2023.

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 tentang Kesehatan menegaskan bahwa penyerahan obat keras hanya dapat dilakukan oleh apoteker berdasarkan resep dokter. Namun dalam praktik, masih banyak apotek yang menjual obat keras tanpa resep, sehingga menimbulkan persoalan hukum dan risiko kesehatan masyarakat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan kewenangan apoteker dalam pelayanan obat keras dan mengevaluasi implikasi hukum terhadap pelanggarannya.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Teori yang digunakan meliputi teori kewenangan dari Philipus M. Hadjon dan teori legalitas dari Hans Kelsen, yang menekankan bahwa setiap tindakan hukum harus memiliki dasar normatif yang sah.

Hasil analisis menunjukkan bahwa kewenangan apoteker terdiri atas kewenangan formal (berdasarkan peraturan perundang-undangan) dan kewenangan material (berdasarkan keahlian profesi). Ketentuan dalam Pasal 158 dan Pasal 282 UU No. 17 Tahun 2023 secara tegas melarang penyerahan obat keras tanpa resep. Pelanggaran terhadap ketentuan ini merupakan penyalahgunaan wewenang yang dapat dikenai sanksi administratif hingga pidana.

Faktor penyebab pelanggaran antara lain tekanan ekonomi, lemahnya pengawasan, dan rendahnya kesadaran hukum. Penjualan obat keras tanpa resep tidak hanya melanggar hukum, tetapi juga bertentangan dengan etika profesi dan mengancam keselamatan pasien. Oleh karena itu, penguatan regulasi, peningkatan edukasi bagi apoteker, serta optimalisasi pengawasan dari lembaga terkait menjadi sangat penting untuk mencegah pelanggaran dan menjamin kepastian hukum.

**RACHMAN, ABDURRACHMAN. 2025. THE AUTHORITY OF PHARMACISTS AND LEGAL IMPLICATIONS OF SALE OF STRONG DRUGS WITHOUT PRESCRIPTION IN PHARMACIES BASED ON LAW NUMBER 17 OF 2023 CONCERNING HEALTH;** Master Of Law Program, Postgraduate Program, Lambung Mangkurat University. Supervisor **Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H.** 121 Page.

### *ABSTRACT*

**Keywords:** Pharmacist Authority, Prescription Drugs, Doctor's Prescription, Abuse of Authority, Legal Implications, Health Law 2023.

Law Number 17 of 2023 concerning Health stipulates that the dispensing of prescription drugs (*obat keras*) must be carried out by pharmacists based on a valid doctor's prescription. However, in practice, the unauthorized sale of such drugs without prescriptions remains prevalent in pharmacies, raising legal concerns and posing significant public health risks. This study aims to analyze the legal authority of pharmacists in dispensing prescription drugs and evaluate the legal implications of violating such regulations.

This is a normative legal research using statutory and conceptual approaches. Theoretical frameworks employed include the theory of authority by Philipus M. Hadjon and the theory of legality by Hans Kelsen, both emphasizing that lawful actions must be grounded in formal legal norms.

Findings indicate that pharmacists possess two types of authority: formal authority (granted by legislation) and material authority (derived from professional expertise). Article 158 and Article 282 of Law No. 17/2023 explicitly prohibit the distribution of prescription drugs without a doctor's prescription. Any violation of this provision constitutes an abuse of authority and may result in administrative or even criminal sanctions.

Several contributing factors were identified, such as commercial pressures, weak regulatory enforcement, and limited legal awareness among pharmacy practitioners. The unauthorized sale of prescription drugs not only breaches legal boundaries but also violates professional ethics and endangers patient safety. Strengthening regulation, improving legal literacy for pharmacists, and enhancing institutional oversight are essential steps to prevent such violations and ensure legal certainty in pharmaceutical services.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillahirabbil'alamin segala puji milik Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, taufiq, hidayah, serta inayah-Nya, sehingga atas iringan ridho-Nya penulis dapat menyelesaikan masa perkuliahan dan penulisan tesis ini. Shalawat dan salam semoga tetap terlimpahkan untuk baginda Rasulullah SAW, para keluarga, sahabat dan pengikutnya yang telah membawa kita keluar dari kegelapan dan kebodohan menuju alam yang terang penuh dengan rahmat dan kesejahteraan.

Penyusunan tesis ini tidak akan berhasil tertata dengan baik, tanpa mendapatkan bantuan, dorongan, dukungan, masukan dan bimbingan dari berbagai pihak dan kalangan, baik secara perseorangan maupun kelembagaan. Dalam kesempatan ini, izinkan penulis dengan penuh suka cita menyampaikan ucapan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu penyusunan tesis ini. Atas budi baiknya, seraya memanjatkan doa semoga Allah SWT Tuhan Yang Mahakuasa akan memberikan pahala yang berlipat ganda sesuai dengan amal kebajikannya masing-masing.

Penulis mengucapkan terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu dalam menyelesaikan penulisan tesis ini. Oleh karena itu, penulis menyampaikan terimakasih kepada sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis ini dengan Judul **Kewenangan Apoteker Dan Implikasi Hukum Penjualan Obat Keras Tanpa Resep Di Apotek Berdasarkan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 Tentang Kesehatan.**

Penulisan Tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan untuk mencapai gelar Magister Hukum pada Program Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat

Di dalam penyelesaian tesis ini penulis banyak memperoleh bantuan baik berupa pengajaran, bimbingan, dan arahan dari berbagai pihak untuk penyempurnaan Tesis ini. Dalam kesempatan ini, penulis sampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak yang telah membantu dalam penyelesaian studi penulis, yaitu kepada:

1. yang terhormat lagi amat terpelajar Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, yang telah berkenan menerima peneliti sebagai mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat pada Program Magister (S2) Program Studi Hukum;
2. yang terhormat lagi amat terpelajar Dr. H. Ahmad Syaufi, S.H., M.H., selaku Koordinator Program Magister Hukum, yang telah bersedia memberikan layanan akademik dan administratif kepada peneliti sejak awal studi hingga saat ini;
3. yang terhormat lagi amat terpelajar Dr. H. Ichsan Anwary, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing, yang dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan serta masukan terkait dengan penelitian ini, sejak penyusunan usulan penelitian tesis hingga terselesaikannya penelitian dan penulisan tesis ini;
4. yang terhormat lagi amat terpelajar Dr. Achmad Faishal, S.H., M.H., selaku Ketua Tim Penilai Penelitian Tesis, yang terhormat lagi amat terpelajar Dr. Suprpto, S.H., M.H., selaku Sekretaris Tim Penilai Penelitian Tesis, yang telah memberikan banyak masukan dan saran keilmuan serta pemikiran guna menyempurnakan substansi serta penulisan pada penelitian dan penulisan tesis ini;
5. yang terhormat lagi amat terpelajar seluruh Bapak/Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat, terutama Bapak/Ibu Dosen Pengajar Program Kekhususan Hukum Kesehatan, yang telah memberikan ilmu dan pengetahuan serta membuka wawasan berpikir mengenai hukum pidana;
6. teman-teman Program Magister Hukum Angkatan 2023, terutama Program

Kekhususan Hukum Kesehatan, yang telah memberikan dukungan kepada peneliti selama masa perkuliahan;

7. seseorang yang penulis panggil Bang adhan yang sudah memberikan sedikit pandangannya untuk kelancaran penulisan tesisini; serta
8. seluruh pihak yang tidak bisa penulis sebutkan satu persatu yang telah banyak memberikan bantuan sehingga dapat terselesaikannya penelitian dan penulisan tesis ini.

Dengan segala kerendahan hati penulis menyadari kekurangan dan kelemahan dari tesis ini. Oleh karenanya, kritik dan saran yang membangun sangat penulis harapkan dari berbagai pihak Akhir kata, dengan kerendahan hati, peneliti berharap skripsi ini dapat memberikan manfaat dan sumbangsih bagi pengembangan keilmuan hukum serta mendatangkan kemaslahatan agama, nusa, bangsa, dan negara.

Banjarmasin, Januari 2026

Hormat Penulis

A handwritten signature in black ink on a light-colored background. The signature is stylized and appears to read 'Abdurrachman'.

Abdurrachman

NIM : 2320215310027

## DAFTAR ISI

Halaman

HALAMAN JUDUL DEPAN

HALAMAN JUDUL DALAM

HALAMAN PENGESAHAN

HALAMAN SUSUNAN PANITIA PENGUJI TESIS

HALAMAN MOTO/PERSEMBAHAN

HALAMAN PERNYATAAN

RINGKASAN

ABSTRAK

ABSTRACT

UCAPAN TERIMA KASIH

DAFTAR ISI

BAB I	PENDAHULUAN .....	1
	A. Latar belakang masalah.....	1
	B. Rumusan masalah .....	11
	C. Keaslian penelitian.....	12
	D. Tujuan dan kegunaan penelitian .....	14
	E. Tinjauan pustaka.....	15
	F. Metode penelitian .....	33
	G. Pertanggungjawaban sistematika penulisan .....	36

BAB II	PENGATURAN KEWENANGAN APOTEKER DALAM PELAYANAN DAN PENYERAHAN OBAT KERAS MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2023 TENTANG KESEHATAN DAN REGULASI TERKAIT LAINNYA.....	38
A.	Tinjauan Umum Tentang Kewenangan Apoteker .....	38
B.	Pengaturan Hukum Kewenangan Apoteker Dalam Pelayanannya .....	48
C.	Mekanisme Pelayanan dan Penyerahan Obat Keras Oleh Apoteker.....	59
D.	Analisis Komparatif Kewenangan Apoteker dan Ketentuan Baru dalam UU 17/2023.....	69
BAB III	IMPLIKASI HUKUM TERHADAP PELANGGARAN KEWENANGAN APOTEKER DALAM PENJUALAN OBAT KERAS TANPA RESEP MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 17 TAHUN 2023 TENTANG KESEHATAN.....	77
A.	Bentuk-Bentuk Pelanggaran Kewenangan Apoteker Dalam Penjualan Obat Keras.....	77
B.	Implikasi Hukum Pelanggaran Penjualan Obat Keras.....	86
C.	Analisis Yuridis Pasal-Pasal Sanksi Dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2023 dan Penerapan Teori Kewenangan.....	110
BAB IV	PENUTUP.....	118
A.	Kesimpulan .....	118
B.	Saran .....	120

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR RIWAYAT HIDUP