



**ANALISIS ANGGARAN YANG BERPIHAK PADA ORANG MISKIN DI  
DINAS KESEHATAN KABUPATEN JEMBER TAHUN 2009**

**THE ANALISYS OF PRO POOR BUDGETTING ON HEALTH  
DEPARTMENT OF JEMBER DISTRICT 2009**

**SKRIPSI**

diajukan guna melengkapi tugas akhir dan memenuhi salah satu syarat  
untuk menyelesaikan Program Studi Ilmu Administrasi Negara (S1)  
dan mencapai gelar Sarjana Sosial

oleh

**Ismawati**  
**NIM 070910201130**

**PROGRAM STUDI ILMU ADMINISTRASI NEGARA  
JURUSAN ILMU ADMINISTRASI  
FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS JEMBER  
2011**

## **PERSEMBAHAN**

Skripsi ini saya persembahkan untuk:

1. Ayahanda Ismail, Ibunda Ulfiyah, Kak Luluk Fidyah dan ketiga Adikku Rita, Lia dan si kecil Nisa tersayang;
2. Almamater Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

## **MOTO**

Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah Maha Mendengar lagi Maha Melihat.

(terjemahan Q. S. An Nisaa' ayat 58)<sup>\*)</sup>

---

<sup>\*)</sup> Departemen Agama Republik Indonesia. *Al Quran dan Terjemahan*.

## **PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan dibawah ini:

nama : Ismawati

NIM : 070910201130

menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya ilmiah yang berjudul “Analisis Anggaran Yang Berpihak Pada Orang Miskin Di Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009” adalah benar-benar hasil karya sendiri, kecuali kutipan yang sudah saya sebutkan sumbernya, belum pernah diajukan pada intitusi manapun, serta bukan karya jiplakan. Saya bertanggung jawab atas keabsahan dan kebenaran isinya sesuai dengan sikap ilmiah yang harus dijunjung tinggi.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, tanpa ada tekanan dan paksaan dari pihak manapun serta bersedia mendapat sanksi akademik jika ternyata dikemudian hari pernyataan ini tidak benar.

Jember, Juni 2011

Yang menyatakan,

Ismawati

NIM 070910201130

**SKRIPSI**

**ANALISIS ANGGARAN YANG BERPIHAK PADA ORANG MISKIN DI  
DINAS KESEHATAN KABUPATEN JEMBER TAHUN 2009**

oleh

Ismawati

NIM 070910201130

Pembimbing:

Dosen Pembimbing Utama : Drs. Anwar, M. Si

Dosen Pembimbing Anggota : Rachmat Hidayat, S.Sos, MPA

## PENGESAHAN

Skripsi berjudul “Analisis Anggaran yang Berpihak pada Orang Miskin di Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009” telah diuji dan disahkan oleh Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember pada:

hari : Kamis

tanggal : 30 Juni 2011

tempat : Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Tim Penguji:

Ketua,

Sekretaris,

Dr. Anastasis Murdyastuti, M.Si  
NIP. 195805101987022001

Drs. Anwar, M.Si  
NIP. 196103311989021001

Anggota,

Drs. A. Kholiq Azhari, M.Si  
NIP. 195607261989021001

Mengesahkan,

Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Prof. Dr. Hary Yuswadi, M.A  
NIP. 1952072719810310003

## RINGKASAN

**Analisis Anggaran Yang Berpihak Pada Orang Miskin Di Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009**; Ismawati, 07910201130; 2011; 113 halaman; Program Studi Ilmu Administrasi Negara Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Kabupaten Jember merupakan salah satu kabupaten yang memiliki angka kemiskinan yang cukup tinggi. Tingginya kemiskinan tersebut disebabkan karena keterbatasan anggaran yang ada. Dalam APBD kabupaten jember belum berorientasi pada orang miskin tapi lebih ditekankan pada anggaran rutin atau kegiatan lain yang kurang bermanfaat untuk orang miskin. Sementara kasus kesehatan khususnya orang miskin masih banyak terjadi seperti kasus gizi buruk yang sampai sekarang belum tuntas. Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk meneliti Apakah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) untuk Dinas Kesehatan Jember Tahun 2009 sudah berpihak pada orang miskin atau belum?

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis anggaran untuk Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 yang berpihak pada orang miskin. Dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Lokasi penelitian ini berada di Dinas Kesehatan Kabupaten Jember. Sedangkan metode pengumpulan data yang digunakan yaitu observasi, wawancara dan dokumentasi. Metode analisis data yang digunakan yaitu dari Miles dan Huberman yang meliputi 3 alur kegiatan yaitu reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan.

Hasil penelitian ini, dapat diketahui bahwa selama ini Dinas Kesehatan Kabupaten Jember masih memungut retribusi dari masyarakat sebagai salah satu sumber pendapatan daerah sebesar 0,2% dari total APBD Kabupaten Jember Tahun 2009 akan tetapi anggaran pendapatan tersebut bukan dari masyarakat miskin saja melainkan masyarakat umum.

Anggaran belanja Dinas Kesehatan Kabupaten Jember tahun 2009 yang berpihak pada masyarakat miskin jumlahnya relatif kecil. Hal ini dapat dilihat bahwa hanya ada 2 dari 19 program yang didalamnya terdapat kegiatan untuk orang miskin yang jumlahnya Rp 254.704.545,00 atau sekitar 0,04% dari total belanja dinas kesehatan. Kegiatan tersebut berupa pelayanan kesehatan penduduk miskin di puskesmas dan jaringannya, penyuluhan kesehatan bagi ibu hamil dari keluarga kurang mampu, dan pertolongan persalinan bagi ibu hamil kurang mampu. Akan tetapi tidak sepenuhnya anggaran tersebut dapat dimanfaatkan untuk orang miskin karena masih ada biaya birokrasi sehingga proporsi anggaran khusus orang miskin hanya sekitar 0,19% dari total pengeluaran dinas kesehatan tahun 2009 atau sebesar Rp 108.500.000,00 yang berupa belanja obat-obatan, bahan kimia dan belanja peralatan dan perlengkapan. Dari keterangan tersebut maka dapat dikatakan bahwa APBD Dinas Kesehatan Kabupaten Jember untuk tahun 2009 masih belum berpihak pada orang miskin.

## **PRAKATA**

Puji syukur kehadirat Allah SWT, atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi yang berjudul “Analisis Anggaran Yang Berpihak Pada Orang Miskin Di Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009”. Penulisan skripsi ini disusun guna memenuhi salah satu syarat untuk menyelesaikan Pendidikan Strata Satu (S1) pada Jurusan Ilmu Administrasi Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember.

Keberadaan dan dedikasi banyak orang merupakan bagian penting yang turut berperan atas selesainya karya ini. Karenanya, penulis menyampaikan terima kasih kepada:

1. Bapak Prof. Dr. Hary Yuswadi, MA., selaku Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
2. Bapak Dr. Sasongko, M. Si., selaku Ketua Jurusan Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
3. Ibu Dra. Inti Wasiati, MM., selaku Ketua Program Studi Ilmu Administrasi Negara Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember;
4. Bapak Drs. Anwar, M.Si., selaku dosen pembimbing I yang telah memberi dukungan, bimbingan, saran, pikiran, waktu, dan kesabaran dalam penyusunan skripsi ini;
5. Bapak Rachmat Hidayat, S.Sos, MPA., selaku dosen pembimbing II yang telah memberi bimbingan dan saran sehingga skripsi dapat terselesaikan;
6. Bapak Hermanto Rohman, S.Sos., selaku dosen pembimbing akademik yang telah dengan sabar memberikan waktu, bimbingan, dukungan, dan saran dalam penyusunan skripsi ini;
7. Tim Penguji yang telah meluangkan waktu, tenaga, dan pikiran guna menguji sehingga menyempurnakan skripsi ini;

8. Kedua Orang Tuaku tercinta, Ayahanda Ismail dan Ibunda Ulfiyah yang telah memberi dukungan baik moril dan materiil yang tak terhingga;
9. Bu Yeni dan Bu Benita yang telah bersedia menjadi informan utama dan membantu menumpulkan data yang peneliti butuhkan hingga selesai;
10. Teman-teman Program Studi Ilmu Administrasi Negara angkatan 2007 yang telah memberikan bantuan, khususnya argas tim (Aris, Epi, Okta, Depi, Eka), Sukron, Mbak Anis, Elly, Lady, Doris, Dila, Hendrik, Budi, serta teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu per satu sehingga dapat membangun mental penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
11. Keluarga besar kosan ijo khususnya Nindi, Pani, Ayuk, Eka, Lina, Galuh, Ismy yang telah memberi support dan tumpangan transport sampai penelitian ini selesai;
12. Sahabat terbaikku, Andho dan Ghofur yang selalu memberikan motivasi dan dukungan yang luar biasa bagi penulis;
13. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT membalas semua budi baik yang diberikan kepada penulis selama ini, penulis juga menerima segala kritik dan saran dari semua pihak demi kesempurnaan skripsi ini. Akhirnya penulis berharap semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak. Amin.

Jember , Juni 2011

Penulis

## DAFTAR ISI

	Halaman
<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	i
<b>HALAMAN PERSEMBAHAN</b> .....	ii
<b>HALAMAN MOTO</b> .....	iii
<b>HALAMAN PERNYATAAN</b> .....	iv
<b>HALAMAN PEMBIMBING</b> .....	v
<b>HALAMAN PENGESAHAN</b> .....	vi
<b>RINGKASAN</b> .....	vii
<b>PRAKATA</b> .....	ix
<b>DAFTAR ISI</b> .....	xi
<b>DAFTAR TABEL</b> .....	xiv
<b>DAFTAR GAMBAR</b> .....	xvi
<b>DAFTAR LAMPIRAN</b> .....	xvii
<b>BAB 1. PENDAHULUAN</b> .....	1
<b>1.1 Latar Belakang</b> .....	1
<b>1.2 Perumusan Masalah</b> .....	8
<b>1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian</b> .....	8
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	8
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	8
<b>BAB 2. TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	10
<b>2.1 Konsepsi Dasar</b> .....	10
<b>2.2 Konsep Anggaran</b> .....	10
2.2.1 Fungsi Anggaran .....	11
2.2.2 Sistem Penganggaran .....	15
2.2.3 Struktur Anggaran .....	16
2.2.4 Komponen APBD .....	17
2.2.5 Daur APBD .....	24
2.2.6 Analisis dalam Anggaran .....	27

<b>2.3 Konsep Anggaran yang Berpihak pada Orang Miskin         (Pro Poor Budgeting)</b> .....	27
<b>2.4 Konsep Reformasi Anggaran</b> .....	31
<b>2.5 Konsep Pelayanan Kesehatan</b> .....	34
<b>2.6 Konsep Orang miskin</b> .....	37
<b>BAB 3. METODE PENELITIAN</b> .....	40
<b>3.1 Fokus Penelitian</b> .....	40
<b>3.2 Pendekatan Penelitian</b> .....	41
<b>3.3 Lokasi Penelitian</b> .....	41
<b>3.4 Penentuan Informan</b> .....	41
<b>3.5 Metode Pengumpulan Data</b> .....	43
<b>3.6 Pemeriksaan Keabsahan Data</b> .....	44
<b>3.7 Metode Analisis Data</b> .....	45
<b>BAB 4. HASIL DAN PEMBAHASAN</b> .....	47
<b>4.1 Hasil Penelitian</b> .....	47
4.1.1 Deskripsi Daerah Penelitian .....	47
4.1.2 Visi, Misi, Tujuan dan Sasaran Dinas Kesehatan Kabupaten Jember .....	47
4.1.3 Penjabaran Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Kesehatan Kabupaten Jember .....	52
4.1.4 Keadaan Pegawai Dinas Kesehatan Kabupaten Jember .....	72
4.1.5 Program Pembangunan Kesehatan Dinas Kesehatan Kabupaten Jember .....	74
4.1.6 Strategi dan Kebijakan Dinas Kesehatan Kabupaten Jember	80
4.1.7 Struktur Organisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Jember ....	81
<b>4.2 Analisis Data</b> .....	82
4.2.1 Kontribusi Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Terhadap APBD Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	82

4.2.2 Perspektif Anggaran Pro Poor di Dinas Kesehatan Kabupaten	
Jember dilihat dari Anggaran Belanja .....	89
<b>BAB 5. PENUTUP</b> .....	112
<b>5.1 Kesimpulan</b> .....	112
<b>5.2 Saran</b> .....	113
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR TABEL

	Halaman
1.1 Perbandingan Belanja Langsung dan Tidak Langsung Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	5
2.1 Perbandingan antara Anggaran Terpilah dan Komprehensif .....	17
2.2 Bentuk dan Struktur APBD .....	18
2.3 Ciri-Ciri Anggaran Yang Berpihak Pada Orang Miskin .....	29
2.4 Perbandingan Anggaran Tradisional Dengan Anggaran Dengan Pendekatan NPM.....	34
2.5 Perbedaan Pelayanan Kedokteran dengan Pelayanan Kesehatan Masyarakat	35
4.1 Sasaran Pembangunan Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 ...	50
4.2 Jumlah Pegawai Berdasarkan Kopentensi Pendidikan dan Tugas Fungsi di Bidang Kesehatan .....	73
4.3 Jumlah Pegawai Berdasarkan Pendidikan di Luar Bidang Kesehatan .....	73
4.4 Jumlah Pegawai Berdasarkan Status Pegawai .....	74
4.5 Jumlah Penerimaan Anggaran Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	83
4.6 Jumlah Anggaran Pendapatan Masing-Masing Instansi Kesehatan di Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	84
4.7 Alokasi Anggaran Kesehatan Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	85
4.8 Jumlah Anggaran Kesehatan Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	86
4.9 Jumlah Anggaran Kesehatan Berdasarkan Jenis Retribusi Pelayanan Kesehatan Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	88
4.10 Belanja Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	90
4.11 Rincian Belanja Tidak Langsung Dinas Kesehatan Tahun 2009 .....	91

4.12 Jumlah Jenis Belanja pada Belanja Langsung Dinas Kesehatan Tahun 2009.....	92
4.13 Jumlah Anggaran Belanja Langsung Berdasarkan Sumber .....	96
4.14 Jumlah Anggaran Belanja Masing-Masing Program Berdasarkan Jenis Belanja dan Sumber pada Dinas Kesehatan Tahun 2009 .....	97
4.15 Jumlah Program <i>Pro Poor</i> di Dinas Kesehatan Tahun 2009 .....	106
4.16 Jumlah Anggaran Pada Program Yang Berpihak Pada Orang Miskin Tahun 2009 .....	109
4.17 Daftar Komponen Belanja Yang Masuk Dalam Birokrasi .....	110

## DAFTAR GAMBAR

	Halaman
4.1 Struktur Organisasi Dinas Kesehatan Kabupaten Jember Tahun 2009 .....	82

## DAFTAR LAMPIRAN

- A. Tabel Dana Perimbangan Pusat-Daerah
- B. Pedoman Wawancara
- C. Surat Ijin Penelitian dari Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik
- D. Surat Ijin Penelitian dari Lembaga Penelitian Universitas Jember
- E. Surat Ijin Penelitian dari Badan Kesatuan Politik dan Linmas Kabupaten Jember
- F. Surat Ijin Penelitian dari Dinas Kesehatan Kabupaten Jember
- G. Foto Kegiatan Wawancara