

# PENGEMBANGAN PELAYANAN DASAR DI PEDESAAN : SEBUAH HAMPIRAN OPERASIONAL

Oleh: Agus Sutanto dan Umrotun

## Abstract

*Approach on the study of rural service development is often confused with general regional development study in which both development indicators are interchanged. However the two study are closely related and able to contribute one to another. A confusion also exists in the setting up of the concepts of social services, economic services, and infrastructures functions. As such, the study of service development should have a great care of the study implication in which sectoral action planning should follow up. This article tries to present an operational approach on the rural service development with an illustrative case study of Yogyakarta Special Region.*

## Intisari

*Hampiran studi pengembangan pelayanan pedesaan sering dikaburkan dengan studi pengembangan wilayah secara umum dengan membaurkan indikator-indikator pengembangan. Meskipun demikian kedua studi tersebut berhubungan erat dan dapat saling menyokong satu dengan yang lainnya. Kekurang-jelasan muncul pula dalam menggunakan konsep fungsi pelayanan sosial, pelayanan ekonomi dan infrastruktur. Selain itu, studi pengembangan pelayanan ini semestinya memberikan perhatian besar pada implikasi studi untuk ditindak-lanjuti oleh perencanaan kegiatan sektoral. Artikel ini berusaha untuk menyajikan satu hampiran operasional pengembangan pelayanan pedesaan dengan ilustrasi sebuah studi kasus Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.*

---

## Pengantar

Pada dasarnya setiap orang memerlukan pelayanan dasar yang kurang lebih sama untuk menopang hidup dan kegiatan mereka. Hanya kemudian kualitas dan kuantitas fasilitas pelayanan yang dikehendaki serta intensitas penggunaannya tumbuh berbeda dari satu individu ke individu lain, dari satu

wilayah ke wilayah lain, seiring dengan tingkat perkembangan sosio-ekonomi mereka. Ini bisa jelas diamati dengan misalnya menghadakan fasilitas-fasilitas pelayanan yang ada di desa dengan di kota, atau yang ada di negara-negara berkembang dengan negara maju.

Dibandingkan dengan penduduk kota, dengan mudah dapat disusun daftar panjang kekurangan penduduk pede-

saan akan fasilitas-fasilitas pelayanan semacam; kesehatan dan pendidikan, suplai air bersih, listrik, energi, informasi, jalan, transportasi, pasar dan lembaga keuangan, dan seterusnya. Melalui analisa penyebab dan pengaruh dari keragaman pelayanan yang ada serta pola yang muncul, telah melahirkan teori-teori seperti: **location theory** dari Von Thunen, **rank-size rule** yang dikembangkan oleh Felix Aurbach, dan **The Christaller central place model** serta pengembangannya oleh August Losch (Hagget, 1972). Dengan menginventarisir karakteristik fasilitas pelayanan yang ada, dapat distrukturkan suatu hirarki wilayah, (paling tidak tiga lapis hirarki), yang terdiri atas regional cities, district towns, dan lovality towns (ESCAP, 1972).

Artikel ini tak dimaksudkan untuk mengarah pada metode hirarki, tidak pula memusatkan pada studi tentang pusat-pusat pelayanan, tetapi mencoba menaksir hampiran yang sesuai untuk mengidentifikasi tingkat perkembangan pelayanan di daerah pedesaan. Dalam hal ini, dikandung maksud memberikan masukan bagi perencanaan kegiatan sektoral melalui prioritas pengembangan.

---

### **Perkembangan Wilayah Dan Pertumbuhan Pelayanan**

---

Keberadaan fasilitas-fasilitas pelayanan di suatu daerah, dipandang dari pendirian awalnya dapat merupakan fungsi dari kebijakan pemerintah (**policy function**) atau perkembangan yang dilakukan masyarakat sendiri (**autonomous/non-policy function**).

**Perkembangan pelayanan secara antonomous** tampaknya berlangsung lebih dahulu dibanding perkembangan dengan intervensi pemerintah. Pelayanan tersebut tumbuh bersesuaian dengan potensi perkembangan wilayah

yang ada. Untuk berbicara lebih jauh tentang hal ini, tak bisa dielakkan untuk meninjau sejarah.

Telah umum diketahui bahwa pertanian merupakan tahap pertama kegiatan ekonomi dan karenanya lahan merupakan basis dari ekonomi, kultur, struktur keluarga dan politik. Berkaitan dengan hal tersebut, pemukiman-pemukiman awal tumbuh secara spontan di daerah dataran rendah yang potensial untuk pertanian didukung oleh ketersediaan fasilitas pengairan (sungai). Pertumbuhan pertanian menarik tumbuhnya pelayanan yang masih berkaitan dengan kegiatan dan produksi pertanian. Seiring dengan berjalannya waktu, daerah tersebut makin berkembang dan meluas dengan kegiatan dan fasilitas pelayanan yang lebih beragam. Kemudian diperlukan intervensi pemerintah untuk mengatur kepentingan masyarakat banyak, memberikan rangsangan dan pengawasan, mencukupi kebutuhan akan fasilitas pelayanan serta mengembangkan pelayanan masyarakat yang sudah ada.

Perkembangan pelayanan oleh masyarakat secara **autonomous** pada awal-awalnya agak cenderung mempunyai orientasi sosial. Dewasa ini pelayanan yang tumbuh lebih bersifat komersil. Meskipun demikian, ada kesamaan dalam pendorong tumbuhnya yaitu untuk mencukupi kebutuhan masyarakat akan pelayanan sosial dan ekonomi.

**Perkembangan pelayanan yang didasari oleh fungsi kebijakan pemerintah (policy function)** bisa sebagai kelanjutan dari perkembangan yang dilakukan oleh masyarakat atau pengadaaan fasilitas pelayanan baru yang belum ada di suatu daerah. Pada umumnya ada kecenderungan bahwa daerah yang telah terbentuk sebagai pusat-pusat pelayanan (daerah urban), menyerap lebih banyak investasi dan intervensi pemerintah jika dibandingkan dengan daerah sub-urban atau pedesaan. Di daerah

urban kebutuhan akan fasilitas pelayanan dan infrastruktur secara kualitatif dan kuantitatif tumbuh secara lebih cepat jika dibandingkan dengan orde wilayah yang lebih rendah. Esensinya, pembangunan ekonomi di suatu daerah akan saling mengait dengan perkembangan fasilitas pelayanan pertumbuhan ekonomi daerah membutuhkan dukungan pengadaan dan perluasan pelayanan. Ketersediaan pelayanan tersebut pada gilirannya akan menstimulir perkembangan ekonomi lebih lanjut. Karenanya, kebijakan pembangunan wilayah berjalan bersama-sama dengan penyediaan pelayanan sosial, ekonomi dan infrastruktur.

Pembicaraan ini mempunyai implikasi bahwa meskipun kerangka kebijakan pembangunan nasional meletakkan prinsip pemerataan termasuk pemerataan distribusi pelayanan, mesti disadari bahwa kesenjangan orde wilayah akan tetap muncul. Ini dikarenakan tidak setiap pelayanan fisibel untuk setiap daerah. Hal ini merupakan salah satu faktor penyebab berlanjutnya migrasi desa-kota. Pada akhirnya, daerah tujuan migrasi memerlukan lebih banyak investasi untuk memperluas dan menambah fasilitas pelayanan untuk para migran tersebut.

---

### Pentingnya Kejelasan Konsep

---

Pengelompokan pelayanan dalam kategori sosial dan ekonomi perlu untuk dijelaskan. Dalam banyak kasus, fasilitas pelayanan nampak mempunyai komponen sosial dan ekonomi sehingga sulit untuk membedakannya. Fasilitas pendidikan, sebagai misal, dapat berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi dengan menghasilkan tenaga kerja berkeahlian. Tetapi, fasilitas pendidikan juga mengandung keuntungan sosial bagi mereka yang mendapatkannya. Untuk pengelompokan ini, Conyers (1982)

menyarankan untuk menekankan pada aspek **implikasi yang jelas atau implikasi langsung** dari pelayanan tersebut.

Meskipun demikian, sejumlah aspek pelayanan cukup membingungkan untuk dikelompokkan dalam kedua kategori (sosial atau ekonomi) tersebut karena implikasi langsungnya dipandang tidak jelas, yaitu: jalan, transport, suplai air, energi, listrik dan sebagainya. Akan tidak menjadi masalah jika pelayanan tersebut dibangun untuk tujuan tertentu. Suplai air bisa untuk irigasi atau air minum domestik. Dalam kasus tersebut implikasinya jelas. Kalau tidak, satu survei tentang implikasi utama yang diakibatkan oleh fasilitas pelayanan perlu dilakukan untuk sampai pada penemuan apakah fasilitas pelayanan tersebut lebih merupakan fungsi sosial atau ekonomi. Meskipun demikian, alternatif lain bisa ditempuh yaitu dengan membuat tambahan kelompok yaitu pelayanan infrastruktur atau pelayanan pendukung sosial ekonomi.

Penting untuk dicatat bahwa studi tentang pelayanan masyarakat sebaiknya dikaitkan dengan perencanaan untuk kegiatan sektoral. Karenanya penting untuk membuat **spesifikasi pelayanan** dalam sektor-sektor yang sesuai dengan kelembagaan pemerintah yang ada. Menyajikan sebuah index perkembangan pelayanan suatu daerah hanya berguna untuk penaksiran perkembangan pelayanan secara umum, tetapi sulit diserap oleh instansi sektoral untuk ditindaklanjuti.

Ketidak-jelasan dan kesalah-pahaman juga muncul dalam menentukan apakah satu aspek merupakan fungsi pelayanan atau fungsi kegiatan. Sebuah pabrik atau industri pedesaan secara gampang dapat dihitung sebagai pelayanan ekonomi, meskipun sebetulnya keduanya merupakan fungsi kegiatan seperti halnya kegiatan pertanian, karyawan, dan semacamnya. Satu hal yang jelas adalah pelayanan berkaitan dengan

**kelembagaan.** Sumber daya alam dan manusia, produksi dan kegiatan bukanlah pelayanan. Meskipun dengan mengkombinasikan fasilitas pelayanan dengan aspek-aspek lainnya dapat diterapkan sebagai indikator untuk menaksir tingkat perkembangan wilayah (ITC, 1988).

---

### Mencari Parameter Pelayanan Yang Kuat

---

Cantumkan gedung bioskop pada daftar fasilitas pelayanan pedesaan untuk studi pengembangan wilayah dasar, hasilnya akan nol untuk situasi daerah pedesaan seperti Indonesia. Pada saat sampai pada pengolahan dan analisa data keadaan tersebut dengan mudahnya ditafsirkan sebagai tingkat perkembangan pelayanan yang rendah. Kemudian rekomendasi diajukan untuk mengadakan fasilitas hiburan dalam bentuk gedung bioskop di daerah pedesaan tersebut. Rekomendasi tersebut tampaknya tidak akan mendapatkan respon. Tanpa studi kelayakan, hanya dengan awang-awang analisa untung-rugi, proyek tersebut tidak layak dilaksanakan. Setiap orang menginginkan semuanya, tetapi tidak setiap orang mampu menggunakan semuanya. Di balik fasilitas pelayanan, ada persyaratan minimum untuk menjamin kelangsungan hidup fasilitas pelayanan tersebut. Ada biaya yang perlu ditanggung untuk menjadikan pelayanan tetap bertahan. Karena itu, mengenali **karakteristik umum daerah** merupakan salah satu hal yang penting dalam memilih parameter.

Aspek penting lainnya adalah mengetahui **karakteristik pelayanan**. Ada program atau proyek pemerintah yang didistribusikan merata sebagai fungsi dari daerah atau jumlah penduduk. Dalam kaitan ini, ada kemungkinan bahwa variasi yang muncul kecil atau

mungkin sama antara satu dengan desa yang lain.

Istilah fasilitas pelayanan dasar merupakan konsep yang relatif yang berhubungan dengan perkembangan wilayah. Di daerah yang maju perkembangannya, suatu pelayanan dapat dikelaskan sebagai pelayanan dasar sementara di daerah yang kurang berkembang fasilitas tersebut bukan pelayanan dasar. Mengingat perencanaan pembangunan merupakan proses yang kontinyu untuk membawa peningkatan (Conyers, 1985), sebaiknya menggunakan pula pelayanan yang sedikit lebih tinggi dan dimasukkan dalam kriteria pelayanan dasar. Pembahasan sub-sub ini diarahkan untuk menandai hampiran dalam pemilihan parameter pelayanan yang kuat sehingga studi akan memberikan jawaban daerah mana yang harus dibantu, dengan referensi karakteristik daerah yang kurang lebih sama yang disebut sebagai pedesaan.

---

### Metode Penaksiran Perkembangan Pelayanan

---

Tiga metode pengukuran dikaji di sini, dari metode yang agak kasar ke yang agak halus. Metode-metode tersebut adalah: ketersediaan pelayanan (**service availability**), jumlah ketersediaan pelayanan (**size of service availability**) dan fungsi pelayanan yang tersedia (**the function of service availability**).

**Metode ketersediaan pelayanan** merupakan metode yang agak kasar untuk menaksir perkembangan pelayanan di suatu daerah yaitu dengan mencatat ada atau tidaknya suatu fasilitas pelayanan di suatu daerah. Satu jenis pelayanan yang ada akan mendapatkan nilai 1 dan yang tidak akan mendapatkan nilai 0. Metode ini dikenal sebagai Gutman's Scaling dalam pengukuran hirarki wilayah (ESCAP, 1979).

Metode ini tidak mempertimbangkan kepentingan relatif dari pelayanan dan juga tidak memperhitungkan jumlah pelayanan yang tersedia.

**Metode jumlah ketersediaan pelayanan**, seperti ditunjukkan oleh namanya, menghitung jumlah total unit tiap jenis pelayanan yang ada. Pengertian 'ada' yang dalam metode ketersediaan mendapat nilai 1, dalam metode ini dilacak lebih jauh. Selain 1, ia bisa 2 atau 3 tergantung jumlah unit yang ada. Metode ini disebut juga metode scalogram (Roy et al, 1977).

**Metode fungsi pelayanan yang tersedia** mencakup ketersediaan, jumlah ketersediaan, kapasitas potensial, penggunaan yang berlangsung (*the actual usage*), dan beban terhadap potensi pengguna (*load of potential users*). Ketersediaan dan jumlah ketersediaan telah didiskusikan di atas. **Kapasitas potensial** menunjukkan karakteristik yang mendukung tiap fasilitas pelayanan yang ada. Kapasitas penyimpanan produk pertanian, sebagai contoh dapat diekspresikan dalam volume bangunan penyimpanan. Pelayanan kesehatan masyarakat dapat digambarkan kapasitasnya dari, misalnya, jumlah dokter, jumlah paramedis dsb.

**Penggunaan yang berlangsung** menunjukkan jumlah pengguna sebenarnya dari pelayanan tertentu. Dalam hal ini rasio dari jumlah pengunjung tiap unit PUSKESMAS, jumlah pasien per dokter, jumlah pasien per paramedis, serta jumlah pengguna kredit per bank unit desa atau KUD menggambarkan istilah tersebut.

Dalam hal dijumpai hambatan untuk mendapatkan informasi statistik dari pengguna fasilitas pelayanan, dapat digunakan pendekatan yang lebih umum beban pelayanan dari pengguna potensial (*the load of potential users*). Dalam metode ini, parameter yang lebih luas digunakan, misalnya jumlah penduduk desa, jumlah petani, jumlah pa-

sangan usia subur, dst. Potensi penggunaan terhadap pelayanan ditujukan oleh misalnya jumlah petani per jumlah toko yang menjual Saprota (Saranan produksi pertanian) pertanian, jumlah penduduk per unit PUSKESMAS, jumlah pasangan usia subur per klinik KB dst.

---

#### **Membobot: Hampiran Efektivitas Pelayanan**

---

Pembobotan diterapkan untuk membedakan nilai jenis pelayanan yang sama tetapi mempunyai tingkatan yang berbeda. Pasar harian dan pasar mingguan, misalnya, bisa diberikan bobot yang berbeda karena implikasinya terhadap kegiatan ekonomi penduduk bisa berbeda. Pasar harian bisa dinilai lebih tinggi (misalnya 4) dari pasar mingguan (misalnya 2). Fasilitas kesehatan yang terdiri dari pos penunjal obat-obatan, poliklinik kecil, poliklinik dengan dokter, dan rumah sakit umum regional dibedakan dengan memberi bobot masing-masing 1, 2, 3, dan 5 (BAPPEDA/IDAP. 1984). Sistem pembobotan yang dilakukan dalam Mahaweli Ganga Project memberi skor dengan bobot yang gradual untuk masing-masing jenis pelayanan yaitu 1, 2, dan 3. Pendidikan yang terdiri dari Sekolah Menengah Pertama dan sederajat, Sekolah Menengah Atas dan sederajat, serta universitas dan sederajat diberikan bobot skor masing-masing 1, 2, dan 3 (ESCAP. 1979).

Metode pembobotan yang diterapkan oleh IDAP (1985) membedakan derajat pelayanan sesuai dengan modal pemerataan sosial dan pertumbuhan ekonomi. Setiap fasilitas pelayanan mendapatkan dua nilai yang berbeda berdasarkan derajat peranan pelayanan dalam pemerataan sosial atau pertumbuhan ekonomi, misalnya: dalam model pemerataan sosial pasar harian dan pasar mingguan mendapatkan skor berbobot

5 dan 6, dalam model pertumbuhan ekonomi mendapatkan nilai 4 dan 5.

Meskipun metode pembobotan yang berbeda seperti telah didiskusikan menghasilkan nilai yang berbeda, titik pangkal pada umumnya dapat dikenali yaitu nilai yang ada menggambarkan keefektifan suatu jenis pelayanan tertentu dalam mencapai misi yang telah dirumuskan.

---

#### Memberi Prioritas: Kontrol Variabel Perlu

---

Untuk tujuan perbandingan, nilai (rasio atau absolut) dari jenis-jenis pelayanan yang ada pada tiap unit daerah perlu dijumlahkan. Penjumlahan bisa dilakukan secara bertahap. Dimulai dari sub-total untuk fasilitas pelayanan tertentu, sub-total pelayanan per sektor, sub-total pelayanan menurut kelompok pelayanan utama (**major service group**) dan akhirnya total keseluruhan fasilitas pelayanan. Untuk perbandingan antar daerah, baik nilai rasio maupun absolut tersebut pada tahap pertama (menurut pelayanan khusus) perlu dibagi dalam kelas-kelas tertentu. Misalnya dibuat tiga kelas dengan skor I, II dan III yang mewakili kategori daerah yang kurang berkembang (**backward**), cukup berkembang (**intermediate**) dan maju (**developed**). Pada tahap selanjutnya, nilai skor tersebut dijumlahkan untuk kemudian dibuat skor baru (**re-scoring**) sesuai dengan jumlah kelas dan kategori yang telah ditentukan. Berdasarkan hasil pengkelasan dan pengkategorian inilah dapat dimunculkan rekomendasi prioritas pengembangan (**development priority**) pelayanan di pedesaan.

Prioritas tersebut dapat dipertajam lebih jauh dengan meninjau aksesibilitas penduduk terhadap pelayanan. Aksesibilitas ini dapat untuk menerangkan hasil-hasil yang menimbulkan tanda ta-

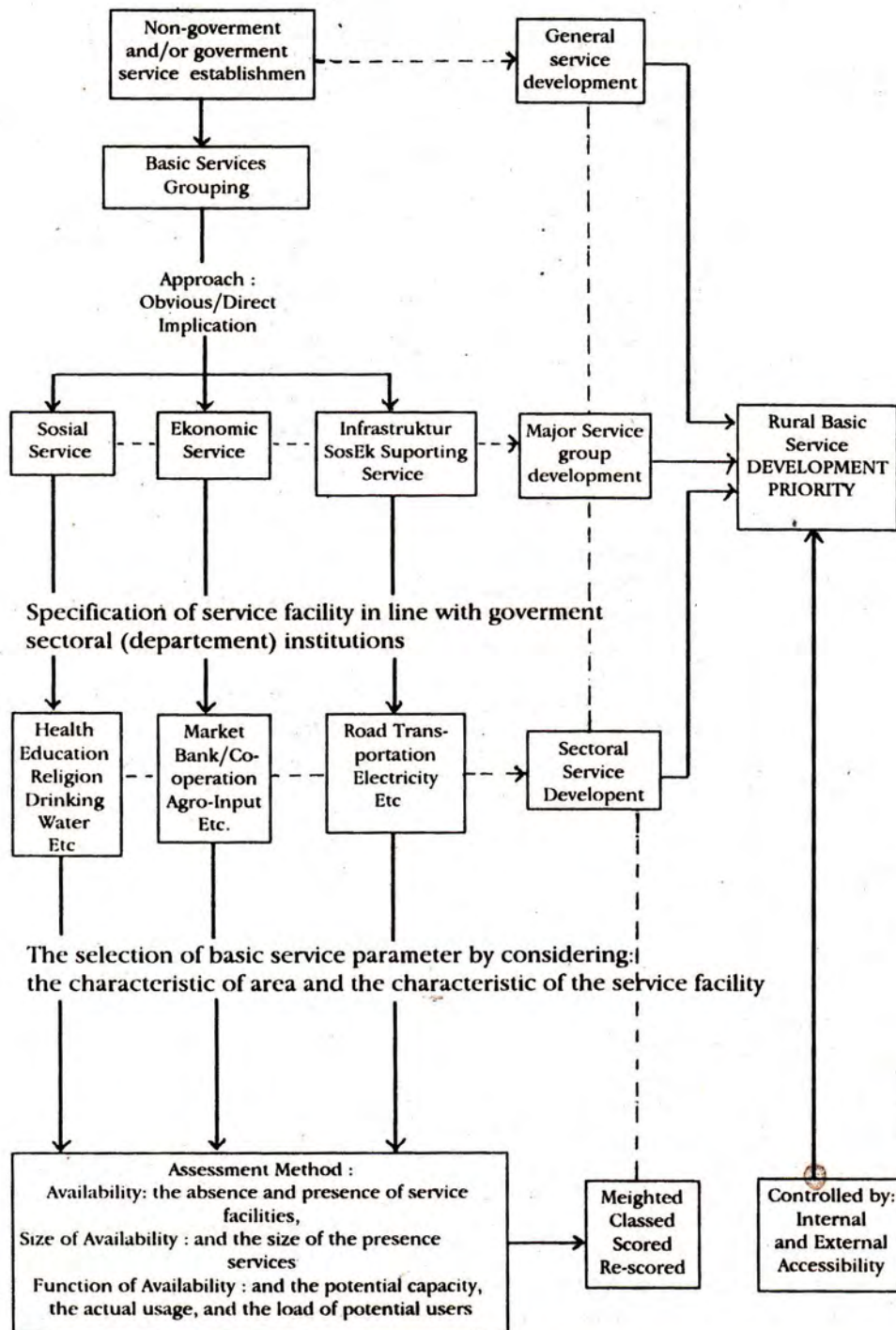
nya. Dimungkinkan bahwa desa yang termasuk maju, mempunyai tingkat perkembangan pelayanan yang sama dengan desa yang tingkat sosial ekonominya kurang. Hal ini bisa disebabkan oleh dekatnya desa yang maju ke kota kabupaten atau kecamatan. Karenanya, fasilitas pelayanan tertentu yang tidak tersedia di desa tersebut, dapat dijangkau dari pelayanan kota kecamatan atau kabupaten yang dekat.

Aksesibilitas dalam studi ini mencakup **aksesibilitas internal** dan **aksesibilitas eksternal**. Aksesibilitas internal dibatasi pada akses terhadap pelayanan didalam batas administrasi yang tergantung tingkat studinya. Disarankan untuk mengukur jarak dari pelayanan yang ada terhadap kelompok pemukiman terjauh (dalam studi tingkat desa, jarak bisa dihitung terhadap pedukuhan terjauh). Dapat diasumsikan bahwa semakin jauh jaraknya semakin rendah aksesibilitasnya sehingga skornya rendah. Karenanya prioritas pengembangan semestinya diberikan pada daerah yang rendah aksesibilitas internalnya.

Aksesibilitas internal merujuk pada akses terhadap pelayanan yang ada di luar daerah studi. Untuk mengukur jarak, adalah lebih sesuai untuk menggunakan pelayanan eksternal terdekat yang sering atau biasanya digunakan. Jaraknya diukur pula dari pemukiman terjauh terhadap pelayanan terdekat. Ini merefleksikan bahwa semakin jauh pelayanan eksternal semakin rendah aksesibilitas eksternalnya, dan karena itu prioritas pengembangan pelayanan pedesaan seharusnya diberikan pada daerah ini.

Pembahasan dalam artikel ini, dapat dituangkan dalam sebuah skema skematis seperti berikut ini:

**SCHEMATIC SEWUENCE ON THE STUDY OF RURAL BASIC SERVICE DEVELOPMENT**



### Contoh Kasus Studi Daerah Istimewa-Yogyakarta

Studi pengembangan pelayanan sosial dasar di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dilaksanakan melalui kerjasama antara Fakultas Geografi UGM dengan Bappeda Propinsi DIY. Studi diarahkan untuk menilai fungsi pelayanan yang ada di 31 desa yang kurang. Pendekatan fungsi pelayanan tersebut didasarkan pada kapasitas potensial fasilitas pelayanan, penggunaan fasilitas pelayanan yang telah berlangsung (*the actual usage*) beban pelayanan tersebut terhadap potensi pengguna yang ada (*the potential user*). Pendekatan ini dikombinasikan sesuai dengan ketersediaan data penggunaan fasilitas pelayanan.

Dalam penaksiran fungsi fasilitas pelayanan, perlu dilakukan perhitungan rasio jumlah pengguna terhadap jumlah unit fasilitas pelayanan. Dengan mengetahui nilai rasio tertinggi dan terendah atau pengelompokan (*clustering*) nilai rasio tersebut, masing-masing unit analisis (desa) dapat dikelompokkan dalam tiga kelas dengan skor 1, 2, dan 3 yang menunjukkan kategori fungsi pelayanan kurang, sedang dan baik. Implikasi dari pengkategorian ini adalah pada derajat prioritas pengembangan. Dengan kata lain prioritas pengembangan lebih lanjut adalah pada suatu fasilitas pelayanan dengan skor satu atau kategori fungsinya kurang.

Sedang untuk unit analisis yang tidak mempunyai unit pelayanan tersebut, akan mendapat nilai 0 (nol). Meskipun demikian, hal tersebut tidak harus berarti bahwa kebijakan harus memberi prioritas pengembangan pada desa yang belum mempunyai satu fasilitas pelayanan, perlu dilihat terlebih dahulu apakah desa tersebut dilayani oleh desa lain yang jaraknya relatif dekat.

Dalam analisis ini dibedakan tiga pelayanan utama yang mencakup:

1. Pelayanan sosial
2. Pelayanan ekonomi, dan
3. Infrastruktur pedesaan

Masing-masing pelayanan utama tersebut tersusun atas fasilitas-fasilitas pelayanan yang lebih spesifik sebagai berikut:

#### 1. Pelayanan Sosial

1. Pendidikan : TK, SD, SMP, dan SMA
2. Kesehatan : PUSKESMAS, PUSKESMAS Pembantu, PUSKESMAS Rawat Tinggal dan Tempat Praktek Paramedis
3. Keamanan : Gardu Roda dan Hansip
4. Keagamaan : Tempat Ibadah
5. Administrasi dan Penunjang Pembangunan : Kader-kader Penggerak Pembangunan dan Pamong Desa.
6. Informasi : Rumah Tangga dengan TV.

#### 2. Pelayanan Ekonomi

1. Keuangan : Bank dan KUD
2. Pemasaran dan Perdagangan: Pasar dan Kios/Toko
3. Pasca Panen : Penjemuran, Penggudangan dan Penggilingan
4. Reparasi : Mesin dan Elektronik

#### 3. Infrastruktur Pedesaan

1. Jalan : Jalan aspal dan diperkeras yang dapat dilalui kendaraan beroda empat,
2. Sambungan Listrik : Rumah Tangga dan Dusun

Seperti telah disinggung di atas, pendekatan untuk analisis fungsi pelayanan adalah melalui penghitungan besarnya rasio jumlah pengguna suatu fasilitas penggunaan pelayanan yang telah berlangsung atau rasio potensi pengguna terhadap suatu fasilitas pelayanan. Untuk penghitungan rasio ini perlu ter-



lebih dahulu diidentifikasi indikator yang dapat mencerminkan derajat fungsi suatu fasilitas pelayanan, yang berarti pula akan mempermudah dalam memahami nilai-nilai rasion yang ada.

Tabel berikut ini memberikan informasi tentang variabel-variabel pelayanan, indikator dan penggunaan indikator dalam analisis fungsi pelayanan.

Tabel Pendekatan Analisis Fungsi Pelayanan Sosial dan Ekonomi di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Tahun 1990

No. Variabel Pelayanan	Indikator yang digunakan	Pendekatan terhadap fungsi	Keterangan	Metode
<b>I. PELAYANAN SOSIAL</b>				
1. Administrasi dan Penunjang Pembangunan	Jumlah Pamong Desa, Pamong Pendidikan SMA+, Jumlah Rumah Tangga	Pamong SMA+ / Jumlah Pamong	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Kapasitas potensial
		Jumlah Kader / Jumlah RT	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
2. Pendidikan	Jumlah kelas, guru, dan murid TK, SD, SMP dan SMA	Murid/kelas	Semakin besar nilai rasio, semakin kurang fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan aktual
3. Kesehatan	Jumlah dokter, paramedis dan pengunjung Puskesmas Rawat Tinggal, Puskesmas Pembantu dan Tempat Praktek Paramedis	Pengunjung/dokter	Semakin besar nilai rasio, semakin kurang fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan aktual
		Pengunjung/paramedis	Semakin besar nilai rasio, semakin kurang fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan aktual
4. Keamanan	Jumlah dusu, gardu ronda dan anggota Hansip	Gardu ronda/dusun	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Kapasitas potensial
		Hansip/dusun	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Kapasitas potensial
5. Keagamaan	Kapasitas tempat ibadah, jumlah penganut	Kapasitas tempat ibadah / Jumlah penganut	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
6. Informasi	Rumah tangga memiliki TV, jumlah RT	Rumah ber TV / RT	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
<b>II. PELAYANAN EKONOMI</b>				
1. Keuangan formal	Jumlah Bank, Jumlah LUD, dan jumlah pengguna (nasabah)	Jumlah Pengguna/Bank	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan Aktual
		Jumlah Pengguna/KUD	Semakin besar nilai rasio, semakin besar fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan Aktual
2. Pemasaran-Perdagangan	KUD dan Non-KUD menjual saprotan, jumlah pedagang pasar, jumlah RT, jumlah RT tani	Jumlah pedagang pasar/RT	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
		Jumlah KUD saprotan/RT tani	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial

LANJUTAN

No. Variabel Pelayanan	Indikator yang digunakan	Pendekatan terhadap fungsi	Keterangan	Metode
3. Pasca Panen	Luas lantai penjemuran kapasitas gudang, kapasitas penggilangan	Jumlah Non KUD saprota/RT tani	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
		Lantai penjemuran/RT tani	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
		Kapasitas gudang/RT tani	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
4. Reparasi	Unit reparasi mesin, elektronik, jumlah RT	Unit reparasi mesin/RT	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
		Unit rep. elektro/RT	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
III. INFRASTRUKTUR PEDESAAN				
1. Jalan	Panjang jalan aspal, diperkeras, luas wilayah	Panjang jalan/luas wilayah	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Kapasitas potensial
2. Listrik	Rumah tangga dengan sambungan listrik, dan dengan listrik, jumlah dusun, RT.	RT dengan listrik/RT	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial
		Dusun dengan listrik/dusun	Semakin besar nilai rasio, semakin baik fungsi pelayanan tersebut	Penggunaan potensial

Hasil studi memberikan gambaran tentang tingkat perkembangan pelayanan dasar di desa-desa sampel, dari pelayanan khususnya misalnya dapat diidentifikasi kekurangan maupun kecukupan guru, murid, ruang kelas, maupun unit pelayanan sekolah dasar. Kekurangan maupun kecukupan pamong desa berpendidikan menengah atas, dsb. Pelayanan yang bersifat sektoral misalnya keadaan fasilitas pelayanan kesehatan, pendidikan, keagamaan, dsb. Untuk pelayanan menurut kelompok utama pelayanan dapat ditunjukkan keadaan pelayanan jika dibandingkan desa yang lain. Akhirnya secara induktif dapat digambarkan tingkat perkembangan pelayanan secara umum masing-masing desa sampel.

### Kesimpulan

Studi untuk menaksir perkembangan pelayanan pedesaan menawarkan kesempatan yang luas untuk menerapkan berbagai konsep dan metode.

Meskipun demikian, dituntut adanya argumentasi yang jelas dan rasional yang mendukung metode dan konsep tersebut. Hal ini disebabkan banyaknya aspek yang secara langsung maupun tak langsung berkaitan dengan fungsi pelayanan, dan perlu untuk dipertimbangkan secara seksama. Hal yang penting untuk dimunculkan dari studi ini adalah kemampuannya untuk menunjuk titik lemah dalam pelayanan pedesaan agar ditindak-lanjuti oleh perencanaan kegiatan instansi sektoral.

---

**Daftar Pustaka**

---

- Bappeda/IDAP. 1984. **Regional Planning Methodology for Aceh Utara and Aceh Tengah**. IDAP. Banda Aceh. .
- Bappeda/IDAP. 1985. **Rural Centre and Locality Planning**. IDAP. Banda Aceh.
- Bappeda. 1990. **Koordinasi Pengembangan Pelayanan Sosial Dasar: Analisa Data Potensi Desa 1989**. Bappeda. DIY.
- Bappeda. 1991. **Pengkajian dan Pengembangan Pelayanan Sosial Dasar di Propinsi DIY**. Bappeda. DIY.
- Conyers, Diana. 1982. **An Introduction to Social Planning in the Third World**. John Wiley and Sons. University of Nottingham, Institute of Planning Studies.
- ESCAP. 1979. **Guidelines for Rural Centre Planning**.
- Hagget, Peter. 1972. **Geography: A Modern Synthesis**. Harper and Row. New York.
- ITC. 1988. **Regional Development Planning of Chom Tong and San Pa Tong Districts in Chiang Mai: Problems and Possible Interventions**. ITC. The Netherland.
- Roy, P and B.R. Patil. 1977. **Manual for Block Level Planning** Macmillan Cy of India Ltd.