

# PERENCANAAN PELAYANAN SOSIAL DI PEDESAAN: SEBUAH TINJAUAN TEORITIS

Oleh: Djarot S. Widyatmoko

## Abstract

*Nowadays, the comprehensive and integrated rural development concept has been considered as the right approach in order to combat the root of rural poverty. By its main concern on area planning, i.e. the availability of planning apparatus at local (regional) level, comprehensive local (rural) resource analysis, and multi-disciplinary approach, it is expected that the weaknesses of centralized planning which, among others, concentrates on economic growth can be reduced or even eliminated. This paper tries to explain the place of social service planning in the rural development concept above. The approach used is by discussing the place of service planning in the national development policies; collective decision making system, especially related to planning procedure and process; and social service problems in rural areas.*

## Intisari

*Dalam perkembangannya, konsep pembangunan pedesaan yang komprehensif dan terpadu dipandang sebagai pendekatan yang paling jitu didalam usaha memerangi kemiskinan di pedesaan. Dengan ciri perencanaan yang bersifat kedaerahan, yaitu tersedianya perangkat perencanaan pada tingkat lokal, analisa sumberdaya pedesaan yang komprehensif dan multi-disipliner, diharapkan kelemahan strategi pembangunan yang terpusat dan lebih mementingkan pertumbuhan ekonomi dapat diatasi. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui kedudukan perencanaan pelayanan sosial dalam konteks pembangunan pedesaan tersebut di atas. Pendekatan yang digunakan adalah dengan membahas kedudukan perencanaan pelayanan di dalam kebijaksanaan pembangunan nasional yang dilaksanakan pemerintah pusat; sistem pengambilan keputusan kolektif, terutama yang berkaitan dengan proses perencanaan dan prosedurnya; dan keadaan dan permasalahan pelayanan sosial di daerah pedesaan.*

---

## Pendahuluan

Perencanaan pelayanan sosial di daerah pedesaan akhir-akhir ini telah menarik perhatian banyak para ahli dari berbagai disiplin ilmu. Hal ini terutama disebabkan oleh, di satu pihak kekecewaan yang mendalam terhadap hasil-

hasil pembangunan pada dua dasawarsa yang lalu (terutama 1960 dan 1970-an) yang lebih menekankan pada pembangunan ekonomi semata dengan meninggalkan aspek-aspek sosial jauh di belakang. Di pihak lain, timbulnya suatu kesadaran umum dan perhatian yang mendalam terhadap pendekatan yang komprehensif terhadap perencanaan

pembangunan yang melibatkan aspek-aspek sosial-budaya, politik, dan lingkungan di samping pembangunan ekonomi itu sendiri. Maksud dan tujuan penulisan makalah ini adalah ingin melihat sampai seberapa jauh pengaruh pandangan baru tersebut terhadap perencanaan pelayanan sosial secara umum dan prakteknya di daerah pedesaan.

Untuk mempermudah pemahaman isi makalah ini akan dibagi menjadi tiga bagian. Pada bagian pertama perhatian ditujukan pada konsep pembangunan pedesaan dan hal-hal yang berkaitan dengan aspek perencanaannya. Bagian kedua membahas arti dan lingkup perencanaan pelayanan sosial, dan bagian ketiga, yang merupakan inti pembahasan, membahas posisi perencanaan pelayanan sosial di dalam konsep pembangunan pedesaan. Sebagai penutup, pada bagian akhir dari makalah ini diisi oleh kesimpulan-kesimpulan dari materi pembahasan.

---

## Pembangunan Pedesaan

---

### 1. Arti dan perkembangannya

Konsep pembangunan pedesaan sebenarnya telah ada dan dipahami oleh para pakar pembangunan sejak lama. Namun, kehadirannya menjadi lebih penting tatkala pembangunan nasional di negara-negara sedang berkembang yang didasarkan pada pemacuan pertumbuhan ekonomi dan lebih berorientasi pada pembangunan sektor modern dan perkotaan pada dua dasa warsa terakhir, tidak menunjukkan hasil yang nyata. Di samping itu, banyak pakar pembangunan berpendapat bahwa penekanan yang berlebihan terhadap pertumbuhan ekonomi juga akan menghasilkan dampak yang tidak menguntungkan. (Leupolt (1975) sedikitnya mencatat enam dampak dari tipe pembangunan yang demikian itu:

- pendapatan penduduk pedesaan yang sebenarnya tidak mengalami kenaikan, bahkan di beberapa negara mengalami penurunan.
- perbedaan pendapatan antara si kaya dan si miskin (termasuk juga dalam pengertian ini adalah wilayah) semakin melebar.
- bagian penduduk pedesaan yang miskin justru menjadi lebih buruk keadaannya dengan rusaknya lingkungan sosial ekonominya yang masih bersifat tradisional.
- inflasi
- perbedaan antar dan di dalam wilayah yang mencolok menyebabkan arus migrasi besar-besaran dari daerah pedesaan menuju kota, dan
- sumberdaya alami banyak yang rusak (bahkan musnah).

Dampak-dampak yang terjadi seperti yang disebutkan di atas membawa kita pada pertanyaan mengenai arti dan tujuan pembangunan yang sebenarnya. Dewasa ini, tampaknya telah ada kesepakatan yang tidak dapat diragukan kebenarannya, adalah bahwa tujuan akhir pembangunan adalah masyarakat yang adil-makmur, sejahtera lahir dan bathin yang semuanya ini tidak dapat dicapai hanya dengan mengandalkan kemajuan ekonomi semata. Dudley Seers (Conyers and Hill, 1984) telah mengadakan pengamatan yang jeli terhadap persoalan pokok pembangunan dan ia menyebutkan:

*"the question to ask about a country's development therefore: what has been happening to poverty? ... what has been happening to unemployment? ... What has been happening to inequality? ... If all three of these has declined from high levels, then beyond doubt this has been a period of development for the country concerned. If one or two of these central problems have been growing worse, especially if*

*all three have, it would be strange to call the result "development" even if percapita income doubled."*

Sebagai akibat dari pandangan tersebut di atas kini sudah jelas bahwa pembangunan harus dilihat melalui kacamata yang lebih luas dengan mempertimbangkan faktor-faktor sosial budaya, politik, dan lingkungan di samping pembangunan ekonomi itu sendiri. Paling tidak, usaha pembangunan harus memperhatikan ketiga persoalan pokok pembangunan yakni kemiskinan, pengangguran, dan ketimpangan yang masing-masing tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Kecenderungan ini membawa kita pada pengertian pendekatan multi sektoral, komprehensif dan terpadu terhadap pembangunan, dengan suatu harapan bahwa masyarakat yang adil-makmur, sejahtera lahir dan batin dapat diwujudkan melalui pendekatan ini.

Salah satu bagian dari pendekatan yang multisektoral, komprehensif, dan terpadu ini adalah pembangunan pedesaan. Bank Dunia mendefinisikan pembangunan pedesaan (ESCAP, 1979):

*"... is a strategy design to improve the economic and social life of ... rural poor ... since rural development is intended to reduce poverty. It must be clearly design to increase production and raise productivity ... it is concerned with the modernization and monetization of rural society and with its transition from traditional isolation to integration with national economy. The objectives of rural development, therefore extend beyond any particular sector. they encompass improved productivity, increased employment. ... as well as minimum acceptable level*

*of food, shelter, education, and health."*

Jadi, konsep ini mempunyai tujuan utama untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat pedesaan dengan cara menjembatani jurang pemisah yang ada antara sasaran produksi dan kondisi ekonomi, sosial, dan kelembagaan yang ada (Leopolt, 1975).

## 2. Lingkup Perencanaan

Perlu diingat bahwa pembangunan pedesaan sebenarnya adalah suatu strategi yang dirancang untuk membenahi kehidupan ekonomi dan sosial masyarakat pedesaan yang miskin, dan oleh karenanya perencanaan pembangunan pedesaan secara garis besar dapat didefinisikan sebagai suatu proses perumusan, pelaksanaan, dan evaluasi dari strategi tersebut (Belshaw, 1977). Definisi ini memang tidak menyebutkan secara rinci aspek-aspek pokok yang mencirikan penting misalnya pada tingkat yang mana perencanaan demikian ini memainkan perannya, bagaimana integrasinya dengan perencanaan nasional (oleh karena per definisi dikatakan bahwa tugas pokok pembangunan pedesaan adalah mengikutsertakan dan mengintegrasikan kehidupan pedesaan dalam kehidupan ekonomi nasional), bagaimana posisi dan peran pembangunan pedesaan di dalam struktur administrasi sehari-hari, pendekatan dan metodologi yang dapat digunakan, dan sebagainya, belum terjawab dengan sempurna. Salah satu indikasi yang dapat dijadikan bahan pegangan adalah artikel karya Ian Living stone (1979) yang berjudul "On the concept of Integrated Rural Development Planning in Less Developed Countries". Di dalam artikel ini ia berpendapat bahwa pembangunan pedesaan adalah suatu bentuk **perencanaan daerah (area planning)**. Perencanaan daerah adalah bagian dari perencanaan pada tingkat

kedua (secondary-level planning) di bawah perencanaan pada tingkat pertama (primary-level planning = yang berkaitan dengan perencanaan ekonomi-makro atau rencana-rencana ekonomi dalam arti luas) dan di atas perencanaan pada tingkat ketiga (tertiary-level planning = yang berkaitan dengan perencanaan proyek dan implementasinya).

Ada empat hal yang mencirikan perencanaan daerah. Pertama adalah ciri **kedaerahannya**, yaitu perencanaan yang memperhatikan persoalan-persoalan daerah (= area focus planning). Kedua, perencanaan semacam ini membutuhkan adanya **perangkat perencanaan pada tingkat lokal**. Dibandingkan dengan perencanaan vertikal atau sistem hirarki perencanaan nasional, perencanaan daerah dicirikan dengan **organisasi horisontal** yang melibatkan suatu derajat kerjasama antar departemen pada tingkat lokal, perencanaan yang lebih menekankan pada proses yang bersifat kontinyu, dan lebih berorientasi pada implementasi (karena kedudukannya yang lebih dekat dengan perencanaan pada tingkat ketiga). Ketiga, perencanaan daerah bukan merupakan perencanaan yang hanya berisi identifikasi proyek-proyek, tetapi lebih dari itu yakni perencanaan dengan **analisa sumberdaya komprehensif** sehingga dapat memberikan gambaran yang komprehensif dan terpadu mengenai kemungkinan-kemungkinan pembangunan daerah. Hal ini berarti bahwa "rencana" tidak selalu ditahapkan secara kaku (misalnya rencana 4 atau 5 tahunan). Di dalam suatu rencana pembangunan daerah skala waktu yang dialokasikan untuk menggali lebih dalam potensi sumberdaya daerah seyogyanya tetap dipertahankan terbuka, sehingga dapat disajikan suatu rencana yang bersifat komprehensif mengenai sumberdaya dasar yang dibutuhkan dalam pembangunan dan tidak hanya sekedar berisi kumpulan proyek-proyek sesaat. Ke-

empat, oleh karena sifatnya yang multi-sektoral, maka persyaratan pokok untuk dapat menghasilkan suatu analisa sumberdaya yang komprehensif dibutuhkan suatu rumusan rencana yang **multi-disiplin**, dengan melibatkan tidak hanya pakar ekonomi dan pertanian saja, tetapi juga pakar kerekayasaan, agronomi, geografi, sosial, politik dan sebagainya. Pelaksanaan atau implementasi rencananya pun melibatkan berbagai jenis kelembagaan baik pemerintah maupun swasta.

Pendek kata, strategi pembangunan pedesaan merupakan strategi pembangunan daerah yang berorientasi pada peningkatan kualitas hidup masyarakat pedesaan yang miskin melalui usaha keterpaduan baik antar sektor, antar lembaga (pemerintah dan swasta) maupun keterpaduan dengan rencana pembangunan nasional. Di bawah ini ada lima bidang utama yang perlu mendapatkan perhatian di dalam perencanaan pembangunan pedesaan (Leopolt, 1975):

- a. Pemerataan kesempatan untuk mendapatkan dan pemanfaatan yang lebih efektif terhadap sumberdaya dan pelayanan, dan memperbesar kesempatan untuk memperoleh pekerjaan sehingga penduduk pedesaan yang miskin dapat terlibat dalam proses pembangunan yang ada dan memperoleh manfaat dan keuntungan dari pembangunan itu sendiri.
- b. Peningkatan produksi pertanian ke arah yang lebih tinggi, terutama peningkatan hasil panen para petani gurem (subsistence farmers). Di samping itu, perlu ditingkatkan pula usaha-usaha konservasi sumberdaya alam dan penanggulangan kemerosotan mutu lingkungan.
- c. Menciptakan distribusi pendapatan yang lebih seimbang, termasuk juga keseimbangan produksi yang bersifat non materiel dan pembenahan ketahanan sosial.

- d. Membenahi pola konsumsi masyarakat, terutama masyarakat pedesaan yang miskin dan rentan, dan
- e. Meningkatkan mobilitas dan motivasi masyarakat pedesaan agar tingkat partisipasi penduduk di dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi proses pembangunan di tingkat lokal, dapat dipertinggi lagi.

---

#### Perencanaan Pelayanan Sosial

---

Tumbuhnya kesadaran dan perhatian terhadap perencanaan pelayanan sosial dalam konteks perencanaan pembangunan yang komprehensif, terutama pada tingkat nasional, disebabkan oleh kemandegan, bahkan di beberapa negara terjadi kemunduran, kondisi sosial akibat terabaikannya aspek tersebut di dalam pembangunan ekonomi dua dasawarsa yang silam, seperti yang telah dijelaskan pada bagian sebelumnya. Pendek kata, kemajuan ekonomi yang dicapai pada periode waktu tersebut tidak disertai peningkatan kesejahteraan sosial yang ditunjang oleh pelayanan sosial yang memadai.

Untuk mendefinisikan perencanaan pelayanan sosial dan unsur-unsur yang terlibat di dalamnya, bukanlah pekerjaan mudah. Di satu pihak, hal ini disebabkan oleh kata sosial itu sendiri yang mengandung banyak arti dan di pihak lain hanya sebagian kecil referensi saja yang membahas hal tersebut sehingga menyulitkan kita untuk mempelajarinya lebih lanjut. Conyer dalam bukunya yang berjudul "An Introduction to Social Planning in the Third World" sedikit-banyak telah memberikan hal-hal pokok yang terkandung di dalam perencanaan pelayanan sosial (walaupun tidak mengarahkan pada problem perencanaan di pedesaan). Ia berpendapat bahwa arti kata "pelayanan sosial" memang agak membingungkan sebab sebagian besar bentuk pelayanan

tetap mempunyai arti baik sosial maupun ekonomi. Namun, kata pelayanan sosial pada umumnya lebih ditekankan pada berbagai jenis pelayanan yang diberikan (seluruhnya atau paling tidak sebagian) oleh pemerintah dengan tujuan utamanya adalah untuk meningkatkan kualitas hidup secara umum dan tidak secara langsung berkaitan dengan penambahan keuntungan finansial. Bentuk pelayanan-pelayanan yang termasuk dalam kategori ini adalah pendidikan, kesehatan, perumahan, persediaan air minum, dan berbagai jenis pelayanan rekreasi dan kesejahteraan sosial. Pelayanan-pelayanan yang lain seperti listrik, transportasi, dan telekomunikasi juga mempunyai implikasi sosial yang tidak kecil namun biasanya tidak dianggap sebagai pelayanan sosial yang utama.

Ia juga menyebutkan bahwa tidak ada resep umum yang dapat digunakan untuk maksud perencanaan pelayanan sosial, terutama perencanaan yang berkenaan dengan pelayanan yang bersifat khusus, seperti pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. Akibatnya, hanya proses perencanaan yang bersifat umum saja yang dapat ditawarkan di sini, yaitu:

- pengumpulan dan analisa data.
- perumusan kebijaksanaan, dan
- persiapan dan pelaksanaan program-program/proyek-proyek.

Pengumpulan dan analisa data (seperti juga di setiap bentuk perencanaan) merupakan bagian yang sangat penting dalam perencanaan pelayanan sosial. Ada dua jenis data utama yang dibutuhkan: pertama, data mengenai pelayanan yang ada dan tingkat pemanfaatan terhadap pelayanan tersebut dan kedua, data mengenai kebutuhan pelayanan di masa mendatang. Komponen kedua proses perencanaan tersebut di atas berarti bahwa mereka yang terlibat dalam perencanaan pelayanan sosial harus sudah terbiasa dengan pokok-pokok

kebijaksanaan yang bersangkutan dan mereka harus dapat memberikan informasi yang dapat digunakan sebagai dasar penentuan kebijaksanaan. Seringkali mereka juga diminta untuk membuat suatu rekomendasi yang berkaitan dengan kebijaksanaan dan sekaligus mencairkan jalan pemecahannya dalam pelaksanaan kebijaksanaan yang akan diambil. Dan komponen terakhir adalah persiapan usulan rinci untuk pembangunan suatu pelayanan tertentu yang akan digunakan untuk kebutuhan yang telah ditentukan.

Mengenai kedudukan perencanaan semacam ini di dalam tingkatan pengambilan keputusan dan juga mengenai bentuk struktur organisasinya, Conyer tidak dapat menemukan jawaban yang pasti. Petunjuk yang ia berikan adalah hanya berupa pengenalan jenis lembaga yang terlibat di dalam perencanaan pelayanan sosial. Ada empat jenis lembaga utama, yaitu:

### 1. Lembaga kementerian fungsional

Tanggung jawab utama proses perencanaan untuk jenis pelayanan-pelayanan sosial tertentu berada di tangan masing-masing kementerian, departemen, atau lembaga pemerintahan yang lain. Agar perencanaan yang efektif dapat terjamin maka baik kebijaksanaan-kebijaksanaan dan program-program harus dirumuskan secara seksama dan tidak hanya ditentukan secara "ad hoc". Oleh karenanya pembentukan suatu badan khusus di dalam suatu kementerian yang bertanggung jawab terhadap perencanaan secara penuh mutlak diperlukan.

### 2. Lembaga perencanaan nasional

Peranan lembaga perencanaan yang terpenting adalah mengkoordinasikan rencana-rencana dari lembaga kementerian fungsional agar rencana-rencana tersebut sejalan dengan kebijaksanaan

dan prioritas nasional yang telah ditentukan. Dalam praktek, banyak lembaga perencanaan nasional yang mengganggungkan rencana rincinya untuk masing-masing sektor pada masing-masing kementerian fungsional. Namun, hal tersebut tidak berlaku umum, kadang-kadang dijumpai pula lembaga perencanaan ini memainkan peranan yang lebih dominan. Hal ini terjadi apabila kementerian fungsional dianggap tidak atau kurang mampu untuk menyusun suatu rencana yang baik. Pada kenyataannya memang persoalan hubungan kerja antara lembaga perencanaan nasional ini dengan kementerian nasional merupakan suatu hal yang pelik dan kritis.

### 3. Kewenangan daerah atau kelompok-kelompok masyarakat

Memang sukar untuk merampatkan peranan kewenangan daerah dan masyarakat setempat di dalam perencanaan pelayanan sosial oleh karena sangat tergantung pada peranan yang mereka berikan di dalam pemenuhan kebutuhan pelayanan-pelayanan tertentu, dan selanjutnya hal ini juga tergantung pada struktur politik suatu negara. Di beberapa negara yang telah mendesentralisasikan sebagian fungsi dan kekuasaan pusat pada daerah, sangatlah dimungkinkan pemerintah daerah akan memainkan peranannya yang penting di dalam pemenuhan pelayanan-pelayanan sosial yang pokok dan juga akan mempunyai suatu derajat otonomi yang cukup tinggi dalam hubungannya dengan penentuan kebijaksanaan untuk kepentingan daerah. Dalam kasus ini sangatlah dibutuhkan, dan dapat diwujudkan dalam bentuk badan perencanaan pada masing-masing wakil kementerian fungsional di daerah atau pada lembaga perencanaan daerah. Sedangkan untuk negara-negara yang menganut paham administrasi terpusat (termasuk pula perencanaannya) maka tidak diperlukan suatu badan perencanaan pada tingkat

daerah. Namun, bagaimanapun juga tetap diperlukan keterlibatan daerah didalam proses perencanaan agar dapat menjamin relevansi rencana terhadap kondisi dan kebutuhan daerah.

#### 4. Lembaga swasta

Peranan lembaga swasta didalam perencanaan pelayanan sosial juga sangat beraneka ragam antara negara yang satu dengan lainnya. Namun peranannya di negara-negara sedang berkembang tampak sangat menonjol, terutama didalam memenuhi kebutuhan pelayanan-pelayanan sosial yang bersifat khusus. Kehadirannya memang perlu diperhitungkan oleh pemerintah, terutama untuk mengikutsertakan mereka didalam suatu proses perencanaan.

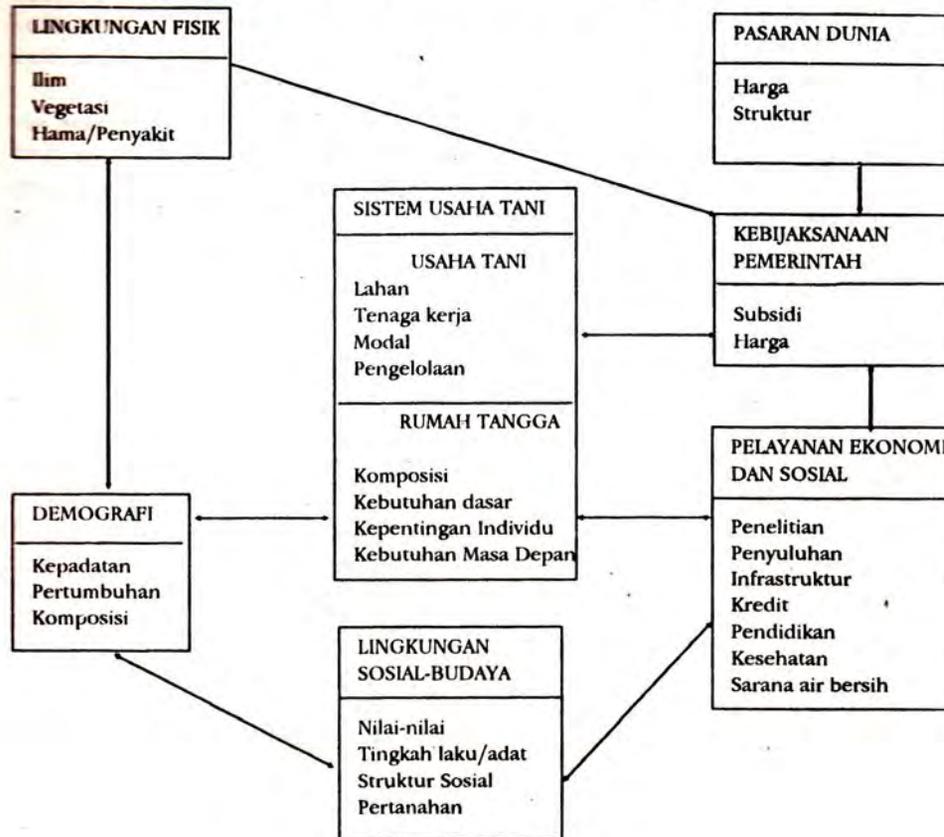
##### Kedudukan Perencanaan Pelayanan Sosial di Dalam Konteks Perencanaan Pembangunan Pedesaan

Setelah mengkaji dua jenis pemikiran dasar yaitu perencanaan pembangunan pedesaan dan perencanaan pelayanan sosial, kini saatnya untuk memadukan keduanya dalam satu kerangka pemikiran yang dapat digunakan untuk mengetahui ruang lingkup perencanaan pelayanan sosial di daerah pedesaan. Pada bagian ini ada tiga hal yang akan mendapatkan perhatian, yaitu: kebijaksanaan pemerintah dalam hal pemenuhan kebutuhan pelayanan sosial yang pada dasarnya berkaitan erat dengan tujuan umum pembangunan yang telah ditentukan; pengambilan keputusan kolektif, terutama berkaitan dengan proses perencanaan dan prosedurnya; dan keadaan dan permasalahan pelayanan sosial di daerah pedesaan.

Secara umum dapat dikatakan bahwa terangkatnya kepentingan perencanaan pelayanan sosial ke permukaan tergantung pada komitmen pemerintah yang sedang berkuasa dan ini tercermin di dalam tujuan pembangunan dan alokasi anggaran pembangunan pada suatu

periode rencana tertentu. Sebagai contoh, Pemerintah Indonesia pada masa Orde Baru selalu mencantumkan Trilogi Pembangunan sebagai dasar acuan pembangunan nasional: Stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi, dan pemerataan pembangunan. Oleh karena untuk mencapai ketiga tujuan tersebut di atas tidak dapat dilaksanakan secara bersamaan dengan tekanan yang sama beratnya, maka penentuan prioritas mutlak diperlukan. Ini terlihat dari penekanan Pemerintah Indonesia yang berbeda antara PELITA I, PELITA II, dan PELITA III serta PELITA IV, yang secara berturut-turut sebagai berikut: stabilitas politik, pertumbuhan ekonomi, pemerataan pembangunan (PELITA III dan IV). Perubahan tujuan pembangunan ini biasanya akan diikuti dengan perubahan alokasi anggaran pembangunan, yang tentu saja akan membawa konflik-konflik kepentingan antar lembaga-lembaga pemerintah yang terkait. Masing-masing lembaga akan mempertahankan kepentingannya sesuai dengan kedudukannya di dalam pembangunan nasional. Kembali pada persoalan perencanaan pelayanan sosial, terutama perencanaan yang diarahkan pada daerah pedesaan kita harus kembali lagi pada hal-hal yang berkaitan dengan pembangunan pedesaan seperti yang telah dibicarakan pada bagian dua. Kedudukan perencanaan pelayanan sosial didalam perencanaan pembangunan pedesaan secara keseluruhan adalah sangat jelas, sebab pemenuhan kebutuhan sosial harus berjalan bersama dengan kebutuhan ekonomi, terutama pembangunan yang berorientasi pada pemerataan pembangunan. Namun realisasi jenis perencanaan semacam ini sangatlah tergantung pada kemampuan pemerintah untuk menjabarkan tujuan pembangunan yang telah ada menjadi kenyataan yang sebenarnya. Hal ini jelas berkaitan erat dengan bentuk dan proses pengambilan keputusan kolektif dari pemerintah yang bersangkutan, atau

Gambar 1  
Hubungan Antar Komponen Dalam Sistem Pedesaan Agraris



Sumber: ESEAP, 1979

dengan kata lain tergantung pada jenis dan proses perencanaan yang sedang berjalan. Seperti apa yang dikatakan oleh Franck GMA (1986) bahwa:

*"the crucial importance is not the exact formulation of government policies, but rather the processing through and the translation by the institutional system of these objectives into service delivery at the supply point".*

Perencanaan pembangunan pedesaan, seperti yang tertulis pada bagian

dua, merupakan suatu bentuk perencanaan daerah yang bersifat kedaerahan, komprehensif, dan yang terpenting, perencanaan yang berciri horisontal. Oleh karenanya, persoalan yang menyangkut perencanaan dari bawah, desentralisasi, dan partisipasi masyarakat merupakan persoalan yang menjadi tema pokok dalam konteks pembangunan pedesaan. Dalam hubungannya dengan komitmen pemerintah untuk memberikan perhatian yang lebih terhadap pemenuhan kebutuhan pelayanan sosial di dalam konteks pembangunan pedesaan, maka mau tidak mau persoalan ini harus dilihat dari ke-

mauan pemerintah untuk menyesuaikan proses dan prosedur perencanaannya dengan apa yang terkandung dalam konsep pembangunan pedesaan. Banyak pemerintahan di negara-negara sedang berkembang memiliki jenis perencanaan yang terpusat dan terkonsentris pada masing-masing kementerian, atau pendek kata pendekatan dari atas ke bawah lebih dominan. Banyak pakar ilmu sosial dan pembangunan yang meragukan keefektifan bentuk pemerintahan yang demikian itu didalam memenuhi kebutuhan pelayanan sosial di daerah pedesaan dan mereka tampak teguh berpendapat bahwa hanya dalam kerangka strategi pembangunan pedesaan, sumberdaya pemerintah yang terbatas dapat digunakan secara efektif dan efisien dan yang terpenting akan lebih jitu di dalam memecahkan masalah-masalah pedesaan yang lebih mendasar.

Kedudukan pelayanan sosial di dalam sistem kehidupan masyarakat pedesaan juga sangat jelas. Masalah kemiskinan di daerah pedesaan sebagian berkaitan dengan kurangnya sarana-sarana sosial yang memungkinkan mereka untuk memperbaiki kualitas hidup. Salah satu pendekatan komprehensif terhadap masalah kemiskinan di daerah pedesaan adalah seperti yang diberikan oleh ESCAP (1979). Di sini, ESCAP menempatkan pertanian sebagai titik pusat kehidupan pedesaan dan setiap perubahan dalam setiap elemen kegiatan pertanian akan saling berkaitan satu dengan yang lain. Gambar di bawah ini menunjukkan faktor-faktor yang paling berpengaruh di dalamnya.

---

#### Kesimpulan

---

1. Kekecewaan yang mendalam terhadap hasil pembangunan pada dua dasawarsa yang telah lalu, yang lebih menekankan pada pertumbuhan

ekonomi membawa kita pada dasawarsa pembangunan komprehensif yang meliputi tidak hanya pembangunan ekonomi, tetapi juga pembangunan sosial, politik, budaya, dan lingkungan.

2. Strategi pembangunan pedesaan sebenarnya merupakan bagian dari strategi pembangunan nasional yang komprehensif dengan perhatian khusus yang diberikan kepada sekelompok masyarakat, yaitu masyarakat pedesaan yang miskin. Konteks perencanaannya bersifat kedaerahan, koordinasi horisontal pada tingkat lokal, mempunyai analisa sumberdaya komprehensif, dan multi-disipliner.
3. Perencanaan pelayanan sosial merupakan jenis kegiatan perencanaan yang relatif masih baru, yaitu perencanaan yang berhubungan dengan cara-cara pemenuhan kebutuhan pelayanan sosial dengan tujuan utamanya adalah mempertinggi kualitas hidup secara umum. Kelompok pelayanan yang tergolong di dalamnya adalah pendidikan, kesehatan, perumahan, persediaan air minum, dan berbagai jenis pelayanan rekreasi dan kesejahteraan sosial.
4. Kedudukan perencanaan pelayanan sosial di dalam konteks perencanaan pembangunan pedesaan dapat dibahas melalui tiga hal penting, yaitu kebijaksanaan pemerintah mengenai pentingnya perencanaan atau secara umum dapat dikaitkan dengan tujuan pembangunan dari pemerintah yang bersangkutan, pengambilan keputusan kolektif yang dikaitkan dengan proses dan prosedur perencanaan, dan yang terakhir keadaan dan masalah pelayanan sosial di daerah pedesaan

---

**Daftar Pustaka**

---

- Belshaw, D.G.R., 1977, **Rural Development Planning: Concepts and Techniques**, in: *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 28.
- Conyers, D., 1982, **An Introduction to Social Planning in the Third World**, Chichester: J. Wiley.
- ESCAP, 1979, **Guidelines for Rural Centre Planning**, New York: UN
- Franck, G.M.A., 1986, **Access to Agricultural Services: Distribution and Differentiation in Kakamega District, Kenya**, Utrecht (unpublished).
- Leopold, M., 1975, **Re-orientation of Objectives and Approaches to Rural Development. Land Reform, Land Settlement, and Cooperative**, No. 2, Rome: FAU.
- Livingstone, I., 1979, **On the Concept of Integrated Rural Development Planning in Less Developed Countries**, in: *Journal of Agricultural Economics*, Vol. 30.