

MENGEMBANGKAN KOMUNIKASI ADMINISTRASI EFEKTIF DALAM TATA KELOLA PEMERINTAHAN DESA YANG TANGGAP GENDER

Oleh : Siti Amanah

Terselenggaranya pemerintahan desa yang mampu membawa anggota masyarakat kepada kehidupan yang berkualitas dapat terwujud melalui komunikasi yang efektif antar pemangku kepentingan. Komunikasi tersebut dapat berlangsung melalui proses formal dan informal, baik secara verbal maupun non verbal. Pola-pola komunikasi tercermin dalam berbagai bentuk hubungan antara desa dengan pihak lain baik secara horisontal, lateral, maupun vertikal. Sejalan dengan tuntutan menyelenggarakan pemerintahan desa yang berorientasi pada kebutuhan masyarakat desa, maka diperlukan pemahaman akan kebutuhan anggota masyarakat baik laki-laki maupun perempuan.

Implementasi Undang-undang Nomor 22/1999 yang direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah telah membawa berbagai perubahan baik dalam dimensi sosial, ekonomi, budaya, dan politik dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Pemahaman terhadap undang-undang tentang pemerintahan daerah oleh masyarakat sangat bervariasi. Penerjemahan akan prinsip desentralisasi dari pusat ke daerah terutama untuk memberikan pelayanan yang prima kepada masyarakat, melalui pendayagunaan sumber daya lokal secara efisien dan efektif belum terinternalisasikan secara menyeluruh pada segenap unsur pemerintahan di daerah. Akhirnya, yang mencuat adalah *euphoria* otonomi terutama dalam hal keleluasaan mengatur rumah tangga pemerintahan daerah secara penuh, di sisi lain penerapan prinsip pelayanan yang bermutu bagi publik menjadi terlupakan atau "kurang diminati". Dapat dikemukakan bahwa belum semua wilayah di Indonesia siap untuk menerima limpahan wewenang kekuasaan sepenuhnya dari pemerintah pusat (atas) ke pemerintah daerah (bawah). Terlebih lagi bahwa makna desentralisasi sesungguhnya bukan semata terletak pada penguasaan sumber daya alam bagi penduduk lokal, tetapi lebih pada kemampuan pemerintah setempat mengelola sumber daya yang dimiliki untuk memajukan masyarakat secara adil dan bermartabat melalui penerapan prinsip-prinsip *governance* secara tepat.

Di sisi lain, tolok ukur kesuksesan pemerintah daerah yang terlalu mengedepankan *growth* yang tercermin pada indikator pencapaian Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan melupakan terpenuhinya kebutuhan dasar manusia menyebabkan munculnya

berbagai problema sosial. Angka PAD yang tinggi belum mencerminkan mutu sumber daya manusia yang ditunjukkan oleh pendidikan yang layak, keterjaminan kesehatan, dan kuatnya pilar-pilar perekonomian rakyat yang tumbuh dan berkembang. Pelaksanaan *good governance* pada semua level pemerintahan salah satunya ditunjukkan oleh pelayanan publik yang prima. Untuk mewujudkan hal tersebut, perangkat pemerintah (pemerintah desa hingga pusat) diharapkan mampu memahami kebutuhan warganya. Pemahaman akan kebutuhan masyarakat akan semakin meningkat jika terjalin komunikasi yang interaktif antara pemerintah desa dengan warga, antara pemerintah desa dengan lembaga terkait di desa, seiring diterapkannya prinsip pemerintahan yang responsif gender.

Persoalan lemahnya kualitas komunikasi antar lembaga pemerintahan formal tampak pada fakta kurangnya koordinasi dalam pengambilan keputusan yang menyangkut berbagai kepentingan. Sebagai contoh, di tingkat desa, untuk menentukan warga yang berhak memperoleh dana Santunan Langsung Tunai (SLT dulu BLT) sebagai kompensasi atas kenaikan harga bahan bakar minyak (BBM), pihak yang melakukan pendataan tidak berkoordinasi dengan jajaran perangkat desa dan pengambilan keputusan dilakukan sepihak terutama dalam menetapkan indikator "miskin." Kenyataan ini terjadi, selain disebabkan oleh kurang jelasnya visi yang hendak diwujudkan oleh pemerintah, minimnya program pembangunan yang dirancang terpadu dengan kerangka kerja yang jelas, hingga minimnya kualitas komunikasi antar lembaga merupakan pemicu persoalan. Komunikasi yang secara harfiah berarti menjadikan sesuatu menjadi milik bersama, memerlukan proses tertentu agar terjadi pemahaman yang "konvergen."

Selain persoalan komunikasi, belum diterapkannya prinsip pengarusutamaan gender dalam program pembangunan merupakan salah satu penyebab in-efisiensi pelaksanaan pembangunan di desa. Kesenjangan gender masih dapat ditemui di pedesaan terutama terkait dengan beban ganda yang dipikul oleh perempuan, yakni tuntutan akan melaksanakan peran dan fungsi reproduktif, produktif, dan sosial. Pada pemerintahan desa di lima provinsi kajian yakni di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (disingkat NAD), Sumatera Barat (Sumbar), Jawa Barat (Jabar), Bali, dan Papua ditemui fakta bahwa akses perempuan dalam pelaksanaan pemerintahan desa mulai meningkat, begitu pun dengan peran serta perempuan dalam pemerintahan. Hal yang terlemah adalah pada aspek mengontrol penggunaan sumber daya dan belum dirasakannya manfaat yang adil atas keterlibatan oleh kedua belah pihak dalam pemerintahan desa.

Keunikan desa-desa studi di masing-masing provinsi adalah terdapat dua kelembagaan yaitu desa (yang dibentuk pemerintah) dan desa adat (tumbuh dari keinginan masyarakat sejak dulu guna membantu warga melaksanakan tuntutan adat dan budaya setempat). Masing-masing kelembagaan tersebut memiliki fungsi dan peran tersendiri, dan setiap daerah memiliki sebutan yang berbeda bagi desa yang dibentuk pemerintah dan desa adat. Proses untuk mewujudkan masyarakat desa yang mampu mengembangkan diri melalui berbagai usaha produktif berbasis

potensi sumber daya alam setempat memerlukan kerja sama (baca: kemitraan) dengan berbagai pihak. Kemitraan dapat berlangsung kontinu jika masyarakat mampu mengorganisasi diri dalam mengelola usaha dalam bentuk kelompok usaha bersama yang didasari kepentingan yang sama, yakni peningkatan kualitas hidup. Dengan kualitas hidup yang semakin meningkat, masyarakat akan lebih berdaya untuk mengakses layanan publik meliputi kesehatan, pendidikan, dan dukungan ekonomi. Sejalan dengan hal ini, maka ukuran keberhasilan pemerintahan desa hendaknya tidak semata diukur dari sisi fisik atau materi, tapi juga dari sisi kemampuan pemerintahan desa berkomunikasi dan menggalang kerja sama strategis dengan berbagai pihak guna mewujudkan kehidupan masyarakat yang lebih berkualitas.

Konsep Komunikasi Humanistik dan Konsep Gender dalam Pembangunan

a) Konsep Komunikasi Humanistik

Komunikasi memiliki pengertian yang sangat luas, ada yang mengartikannya dengan hubungan, transportasi, penyampaian pesan, hubungan listrik, hingga mengaitkannya dengan berbagi pengalaman. Mulyana (2001) mengartikan komunikasi sebagai "proses pembentukan makna di antara dua orang atau lebih". Batasan komunikasi yang digunakan dalam tulisan ini sejalan dengan yang dikemukakan oleh Barata (2004) yaitu proses pengiriman dan penerimaan pesan antara dua orang atau lebih melalui cara tertentu, agar pesan tersebut dapat dipahami. Secara praktis, dikenal formula Lasswell tentang proses komunikasi yakni siapa mengemukakan apa kepada siapa melalui cara apa untuk memperoleh respon yang bagaimana. Formula Laswell tersebut jika diterjemahkan berdasarkan unsur komunikasi merupakan gambaran adanya keterlibatan komunikator, pesan, saluran, komunikan, dan umpan balik. Hampir 75 persen waktu manusia digunakan untuk berkomunikasi, begitu pula yang dilakukan oleh perangkat desa. Dimensi komunikasi yang dimaksud adalah komunikasi administratif yang dilakukan oleh Kepala Desa beserta perangkatnya, komunikasi pemerintahan desa dengan lembaga lain baik secara horisontal maupun vertikal terkait hirarki pemerintahan di atasnya (supra desa).

Komunikasi administratif dalam penyelenggaraan pemerintahan desa syarat mutlak bagi terwujudnya *good governance*. Komunikasi efektif antar berbagai pihak dicapai ketika yang simbol-simbol yang dipertukarkan, dapat dipahami bersama. Sebagai pengolah informasi, setiap individu memiliki indera penerima yang menerima pesan dan meneruskannya kepada pengolah yakni otak sebagai penyimpan (Davis, 1995). Hasil olahan merupakan respon proses komunikasi yang dicitrakan dalam bentuk verbal dan non verbal. Pesan diterima oleh penerima pesan melalui indera penerima, lalu penerima memfilter pesan dan meneruskannya ke mesin pengolah dan disimpan dalam memori. Respon muncul sebagai reaksi atas pesan yang

diterima. Proses komunikasi tersebut bersifat mekanistik dan cenderung linier, pada kenyataannya terdapat berbagai kondisi yang menyebabkan komunikasi tidak berjalan semestinya. Faktor-faktor yang berpengaruh terhadap efektivitas komunikasi antara lain meliputi prasangka, stereotip, pengalaman masa lalu, pengetahuan, kebutuhan, dan perbedaan sosial budaya. Pendekatan komunikasi Sumber-Pesan-Media-Penerima yang dikemukakan Aristoteles sudah mengalami transformasi ke arah proses yang lebih dinamik dan kompleks sejalan dengan kompleksitas masalah yang dihadapi umat manusia.

Keterkaitan komunikasi dengan berbagai upaya peningkatan kualitas hidup manusia melalui pembangunan dikemukakan oleh beberapa peneliti pada era 1960-an hingga 1980-an diantaranya oleh Pye, Schramm, dan Rogers pada tahun 1960-an; oleh Lerner, Tehranian pada tahun 1970-an, dan oleh Dissayanake pada tahun 1980-an. Studi Lerner yang didokumentasikan dalam buku *The Passing of Traditional Society* mengungkap bahwa modernisasi suatu bangsa didorong oleh adanya interaksi antara sistem sosial masyarakat dengan dunia luar. Dikemukakan oleh Lerner bahwa proses urbanisasi dapat mempercepat modernisasi melalui peningkatan kemampuan membaca oleh masyarakat yang didukung oleh meningkatnya terpaan dan penggunaan media massa hingga partisipasi masyarakat dalam proses penyusunan kebijakan pemerintah semakin meningkat. Perkembangan aspek komunikasi pada suatu sistem sosial masyarakat, dapat dibedakan menjadi dua yaitu (a) sistem komunikasi tradisional dan (b) sistem komunikasi dengan menggunakan media. Sistem komunikasi tradisional masih dianut oleh sebagian besar masyarakat pedesaan, dan diterapkan oleh pemerintah desa. Ciri khas sistem komunikasi tradisional ini adalah bersifat personal, khalayak relatif homogen, dan cenderung hirarkikal. Sistem komunikasi modern dicirikan oleh penggunaan media untuk siaran, khalayak relatif heterogen, mengedepankan keahlian, dan pesan yang disampaikan berupa penjelasan.

Pelaksanaan proses-proses komunikasi dalam penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa dapat dilihat dari pandangan klasik tentang tiga peran utama komunikasi seperti dikemukakan Schramm (1964) yaitu:

- (1) Penyampaian informasi tentang pembangunan kepada masyarakat, memperhatikan kebutuhan masyarakat serta perubahan atau penyesuaian yang diperlukan.
- (2) Memberikan peluang kepada masyarakat untuk berpartisipasi dalam proses pembuatan keputusan, mengembangkan dialog yang interaktif antara pemimpin dengan masyarakat, dan melancarkan informasi dari berbagai arah.
- (3) Sebagai proses pembelajaran bagi masyarakat untuk mengembangkan diri.

Pemerintah desa sebagai lembaga formal pemerintah terdepan perlu menerapkan ketiga peran di atas melalui penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa

melalui proses komunikasi. Diperlukan dukungan perangkat desa yang mampu berperan sebagai komunikator handal dan dukungan sarana fisik komunikasi.

Terdapat beberapa dukungan komunikasi dalam penyelenggaraan program pembangunan. Peran-peran tersebut relevan pula dengan penyelenggaraan pemerintahan desa. Dukungan tersebut menurut Perret meliputi empat hal utama (Nasution, 2002), yaitu (i) memudahkan perubahan pada pelaksana program pembangunan melalui fungsi partisipasi, akses informasi, pendidikan, pembiayaan, pemanfaatan dan distribusi manfaat; (ii) membantu terwujudnya lembaga pelaksana yang handal melalui pelatihan, pengelolaan program, pengembangan SDM, dan peningkatan produktivitas staf; (iii) membantu mengatasi sikap dan perilaku negatif; dan (iv) membantu mencegah dampak negatif pembangunan.

Permasalahan komunikasi administrasi dipicu oleh berbagai penyebab seperti rendahnya kemampuan perangkat desa untuk menggalang hubungan dengan berbagai pihak, kurangnya koordinasi antar pihak baik internal pemerintah desa maupun antara pemerintah desa dengan lembaga lain, pertukaran simbol yang tidak mencapai pemaknaan yang diharapkan, kurangnya keterbukaan, rendahnya daya empati, dan minimnya toleransi. Beragam pendekatan komunikasi yakni pendekatan antarpersona, kelompok, organisasional, dan publik sebagaimana dirangkum pada Tabel 3 dapat dimanfaatkan guna membangun hubungan dengan komunitas (Williams, 1989). Media rakyat seperti wayang orang, drama gong, berbalas pantun merupakan alternatif media yang efektif dalam proses-proses komunikasi dengan masyarakat (Oepen, 1989).

Tabel 3. Pendekatan dan saluran komunikasi

Pendekatan	Saluran konvensional	Penggunaan teknologi informasi
Massa	Surat kabar, buku, radio, televisi, film	TV kabel, TV satelit, internet, website, sistem informasi digital
Organisasi	Tatap muka, telepon, rapat, interkom, pertemuan	Teleconference, email, faksimili, sistem informasi manajemen
Kelompok	Tatap muka, surat	Aplikasi komputer untuk komunikasi, teleconference
Antarpersona	Tatap muka, surat, telepon	Telepon, email, mailing list

Sumber: Diadaptasi dari Williams (1989)

Komunikasi administrasi antar hirarki pemerintahan dapat berlangsung dengan efektif ketika setiap lembaga pemerintahan saling mengetahui dan memahami baik jati diri masing-masing dan lembaga lainnya, yaitu dari sisi visi, misi, tujuan, hingga program yang dimiliki. Jika komunikasi administrasi pemerintahan desa dicitrakan sebagai hubungan antar persona dengan meminjam konsep diri dari Johari Window (Adler dan Rodman, 1994) yang dikemukakan oleh Joseph Luft dan Harry Ingham, maka setiap lembaga akan dapat mengetahui posisi masing-masing dalam

Johari Window tersebut. Area terbuka maupun tertutup Gambar Johari Window bersifat dinamis, sehingga masing-masing lembaga dapat menggalang hubungan dengan pihak lain sesuai kebutuhan.

Komunikasi administrasi merujuk pada hubungan antar komponen dalam pemerintahan desa. Konsekuensinya, perangkat desa perlu memahami komponen sistem yakni keterkaitan antara *input* – proses – *output* dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. "*Input*" terdiri atas sumber daya manusia dan alam, nilai sosial budaya, sedangkan "proses" meliputi pengelolaan sumber daya tersebut dengan melalui kebijakan tertentu, proses komunikasi, dan pengambilan keputusan, dan "*output*" dapat berupa penyelenggaraan pemerintahan desa yang handal, mampu memberikan layanan prima bagi masyarakat, dan keberdayaan masyarakat. Fungsi komunikasi dalam organisasi (Myers dan Myers, 1987) meliputi tiga fungsi utama yaitu (1) fungsi produksi dan pengaturan; (2) fungsi sosialisasi; dan (3) jaringan komunikasi (*networking*). Pemerintah desa sebagai sebuah organisasi hendaknya dapat menjalankan ketiga fungsi tersebut, sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa menjadi hidup dan dinamis. Agar fungsi tersebut dapat dijalankan, diperlukan peran individu dalam organisasi, struktur organisasi yang jelas, dan informasi.

b) Konsep Gender dan Pembangunan

Hak-Hak Asasi Manusia yang dideklarasikan oleh Perserikatan Bangsa Bangsa (PBB) pada 10 Desember 1948 menyiratkan bahwa hak-hak laki-laki maupun perempuan diakui sebagai manusia merdeka sehingga keduanya perlu diperlakukan secara adil dan beradab. Perjuangan menuju kehidupan yang beradab dan bermartabat baik bagi laki-laki maupun perempuan merupakan persoalan yang ditemui baik dalam skala makro maupun mikro. Berbagai paradigma pembangunan telah diimplementasikan yakni pendekatan yang berorientasi pada produksi hingga pembangunan yang berpusat pada manusia. Pendekatan produksi mengibaratkan manusia sebagai mesin yang mampu menghasilkan sesuatu, sehingga tolok ukur keberhasilan diukur dengan cara konvensional berupa produktivitas semata. Pendekatan ini memacu pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi, akan tetapi pertumbuhan ekonomi tersebut belum dinikmati secara adil oleh semua pihak. Pemanfaat terkonsentrasi pada beberapa segmen masyarakat yang memiliki kekuasaan dan pengaruh, yang umumnya dicirikan oleh golongan *the haves* (lapisan atas pada stratifikasi sosial). Belajar dari kelemahan pendekatan tersebut, maka berkembanglah pendekatan pembangunan berpusat pada manusia, dengan beberapa pakar pengemuka konsep ini seperti Korten (1984), Chambers (1992), dan Whyte (1991). Sebelum menguraikan pentingnya perspektif gender dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka berikut dikemukakan teori dan konsep gender, dan pendekatan gender dan pembangunan.

Terdapat dua aliran teori yang terkait dengan permasalahan gender dalam konteks kehidupan bermasyarakat, yaitu teori nurture dan teori nature. Teori nurture mengemukakan bahwa perbedaan perempuan dan laki-laki adalah akibat dari hasil

konstruksi sosial budaya, sehingga menghasilkan fungsi dan peran yang berbeda. Pada akhirnya kaum perempuan selalu tertinggal, terabaikan, dan terlupakan dalam program pembangunan. Teori nurture memberikan sumbangan yang besar pada berkembangnya konsep kesamaan antara perempuan dan laki-laki. Konsep sosial konflik yang menjelaskan konflik peran antara perempuan dan laki-laki diturunkan dari teori ini. Implementasi teori secara nyata cukup sulit karena terkendala oleh aspek sosial, budaya, dan tantangan dari kaum pria itu sendiri. Di sisi lain, teori nature mengemukakan bahwa antara perempuan dan laki-laki adalah berbeda secara kodrati atau anugerah Tuhan. Perbedaan tersebut berimplikasi pada perbedaan peran dan tugas yang berbeda. Terdapat peran dan tugas yang tidak dapat dipertukarkan, dan ada pula yang dapat dipertukarkan. Implikasi teori ini adalah antara sesama manusia, laki-laki maupun perempuan diperlukan kerja sama baik secara struktural maupun fungsional.

Selain kedua teori di atas, berkembang pula teori keseimbangan, teori adaptasi awal, teori struktural, teori struktural fungsionalis, dan teori konflik sosial. Pada prinsipnya, teori keseimbangan mengemukakan bahwa setiap kebijakan dan strategi pembangunan perlu memperhitungkan kebutuhan dan peran laki-laki dan perempuan secara seimbang (Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, 2005). Teori struktural berasumsi bahwa keteringgalan dan subordinasi perempuan merupakan aspek budaya dan struktur sosial. Teori adaptasi awal dan teori konflik sosial cenderung menyoroti perbedaan antara laki-laki dan perempuan yang dilihat dari segi kepentingan dan kekuasaan. Teori adaptasi awal mengaitkan relasi perempuan dan laki-laki dihubungkan dengan perkembangan peradaban manusia dimana kaum perempuan terlibat dalam aspek reproduktif dan laki-laki pada aspek produktif. Teori struktural fungsionalis melihat relasi gender berdasarkan kondisi situasional budaya, dan keduanya dapat berbagi peran melalui pelembagaan norma-norma yang sudah dikenal luas.

Penyelenggaraan pemerintahan desa berbasiskan pengelolaan sumber-sumber daya secara optimal diarahkan untuk meningkatkan kualitas hidup, dan kehidupan rakyat, yang secara sederhana dapat diukur dengan indikator perbaikan kondisi ekonomi, peningkatan kualitas pendidikan dan peningkatan kualitas kesehatan. Pada kenyataannya, hasil pembangunan belum dapat dinikmati secara adil dan merata bagi laki-laki dan perempuan. Pembangunan yang semula diarahkan untuk kemaslahatan orang banyak secara sama, ternyata dapat berdampak pada timbulnya ketidaksetaraan dan ketidakadilan gender (KKG). Bentuk-bentuk KKG dikenal dengan istilah kesenjangan gender (*gender gap*) yang pada gilirannya menimbulkan permasalahan gender (*gender issues*). Indikator kesenjangan gender yang paling nyata misalnya adalah *Gender Empowerment Measurement* (GEM) dan *Gender-related Development Index* (GDI) yang menjadi bagian dari *Human Development Index* (HDI). *Human Development Report* 2004 melaporkan bahwa ranking HDI Indonesia adalah 111 dari 177 negara yang diukur, dengan urutan ke 90 pada GDI.

Beberapa kesenjangan gender dalam pembangunan meliputi masih rendahnya peluang yang dimiliki perempuan untuk bekerja dan berusaha, rendahnya akses perempuan terhadap sumber daya ekonomi, seperti teknologi, informasi, pasar, kredit dan modal kerja; ketimpangan dalam pembagian kerja antara pria dan wanita, dan penghasilan perempuan diapresiasi kontribusinya dalam pendapatan rumah tangga. Peran aktif kaum perempuan dalam proses pengambilan keputusan kebijakan publik yang ditetapkan oleh lembaga-lembaga legislatif, eksekutif, dan yudikatif masih terbatas. Perempuan yang duduk dalam lembaga legislatif hanya 6,7 persen (HDR, 2004), dan yang menjadi pejabat struktural eselon I, II, dan III dalam lembaga eksekutif hanya 7 persen. Memasukkan pengalaman, aspirasi, kebutuhan, dan permasalahan laki-laki dan perempuan dalam program pembangunan dapat meningkatkan produktivitas sekaligus efisiensi dalam penggunaan sumberdaya.

Permasalahan gender menurut Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan (2005) dapat dilihat dari empat aspek yaitu (i) sosial budaya, (ii) agama, (iii) ekonomi, dan (iv) aspek hukum dan peraturan perundang-undangan. Dalam tulisan ini aspek gender difokuskan pembahasannya berdasarkan aspek sosial budaya yang terkait dengan aspek komunikasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Implementasi pengarus-utamaan gender (PUG) di seluruh level pemerintah merupakan kebutuhan dan keharusan. Makna PUG adalah dijadikannya kepentingan gender yakni kebutuhan perempuan dan laki-laki dalam menyusun kebijakan, program, dan kegiatan pembangunan guna tercapainya kualitas kehidupan manusia yang lebih baik melalui keadilan dan kesetaraan gender. Landasan hukum penyelenggaraan PUG (Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, 2005) adalah:

- (1) UUD 1945 Pasal 27 ayat 1 yaitu tentang kesamaan kedudukan warga negara di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu.
- (2) TAP MPR Nomor IV/MPR/1999 tentang GBHN 1999-2004 bidang sosial dan budaya, kedudukan dan peranan perempuan yang pada intinya mengemukakan tentang meningkatnya kedudukan dan peran perempuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara melalui kesetaraan dan keadilan gender; dan meningkatkan kualitas dan kemandirian organisasi perempuan, nilai historis perjuangan perempuan dalam rangka pemberdayaan perempuan, serta kesejahteraan keluarga dan masyarakat.
- (3) Undang-undang Nomor 7/1984 tentang Penghapusan Segala Bentuk Diskriminasi dan kekerasan terhadap Perempuan sebagai komitmen Indonesia atas pelaksanaan hasil *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women* (CEDAW) yang disetujui oleh PBB pada tanggal 18 Desember 1979. Dalam ketenagakerjaan, dikeluarkanlah Undang-undang Nomor 21/1999 tentang Pengesahan Konvensi ILO mengenai penghapusan Diskriminasi dalam Pekerjaan dan Jabatan; UU Nomor 23/ 2002 tentang

Perlindungan Anak, dan Undang-undang Nomor 23/2004 tentang Penghapusan Kekerasan dalam Rumah Tangga.

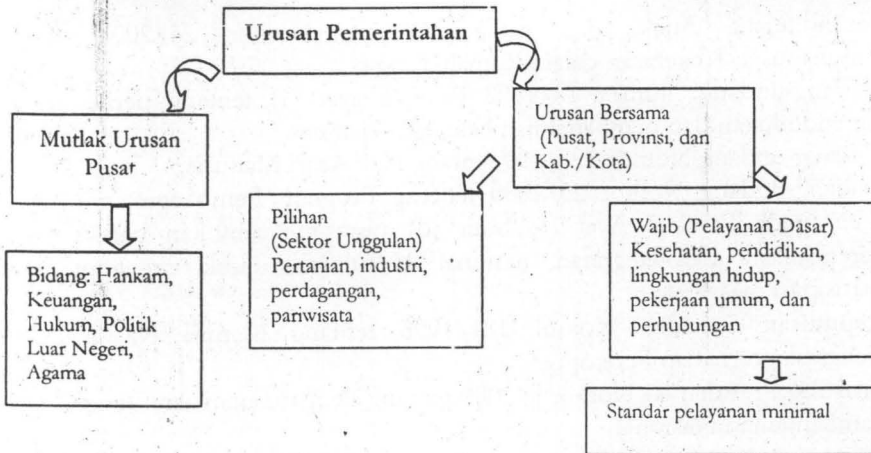
- (4) Undang-undang Nomor 10/1992 Pasal 5 ayat (1) tentang perkembangan kependudukan dan pembangunan keluarga sejahtera.
- (5) Undang-undang Nomor 39/1999 tentang Hak Asasi Manusia.
- (6) Undang-undang Nomor 25/2000 tentang Program Pembangunan Nasional yakni pada Pasal 2 Ayat (4) butir (d) yang menyebutkan bahwa sistem perencanaan pembangunan nasional bertujuan untuk mengoptimalkan partisipasi masyarakat.
- (7) Keputusan Presiden Nomor 181/1998 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan terhadap Perempuan.
- (8) Instruksi Presiden RI Nomor 9/2000 tentang Pengarusutamaan Gender dalam Pembangunan Nasional.

Kebijakan pembangunan yang responsif gender berupaya mendayagunakan potensi yang dimiliki oleh laki-laki maupun perempuan agar dapat berpartisipasi dalam perencanaan pembangunan, memperoleh hak dan peluang yang sama dalam memanfaatkan dan mengontrol sumber daya pembangunan. Pemerintah harus dapat menjawab kebutuhan praktis gender dan strategis (*practical and strategic gender needs*). Kebutuhan praktis gender adalah kebutuhan perempuan terkait dengan relasi gender, terbentuk karena kebutuhan kehidupan yang kurang menguntungkan, dan peran yang diterima masyarakat. Contohnya dalam permasalahan air bersih, kesehatan, dan pekerjaan. Kebutuhan strategis gender muncul karena posisinya yang kurang menguntungkan dalam relasi gender. Hal ini meliputi pembagian kerja, kekuasaan, dan kontrol, isu-isu terkait hak-hak manusia seperti kekerasan, upah yang adil, dan kontrol atas entitas diri perempuan dan laki-laki. Dengan demikian, kebutuhan gender strategis berkaitan dengan pertukaran peran laki-laki dan perempuan sehingga mempertanyakan posisi subordinasi perempuan (Moser, 1993). Terdapat lima pendekatan kebijakan bagi perempuan di negara berkembang yaitu pendekatan kesejahteraan, kesetaraan, anti-kemiskinan, efisiensi, dan pemberdayaan (Moser, 1993). Perbandingan kelima pendekatan tersebut disajikan pada Tabel 4, terlampir.

Tinjauan Umum Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

a) Anatomi Kewenangan Pemerintahan

Secara sederhana, kewenangan pemerintahan sebagaimana ditampilkan pada Gambar 5 dapat dipilah menjadi dua yaitu pusat dan bersama (Suwandi, 2006).



Gambar 5. Anatomi Urusan Pemerintahan (Suwandi, 2006)

Dalam Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 10, ayat (3) disebutkan bahwa Kewenangan pemerintah pusat meliputi politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama. Urusan bersama antara pemerintah pusat dan daerah ada dua kategori kewenangan yaitu urusan wajib dan pilihan. Urusan wajib pemerintah di seluruh level pemerintah mencakup kebutuhan dasar warga yakni kesehatan, pendidikan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, dan perhubungan. Urusan pilihan berarti setiap wilayah mengembangkan sektor-sektor yang dapat menjadi penggerak pembangunan seperti bidang primer seperti pertanian, dan perikanan, maupun sektor sekunder dan tersier seperti perdagangan dan jasa.

Setiap lembaga pemerintahan pada level mana pun tidak mungkin dapat melaksanakan wewenang tanpa berkoordinasi dan berkonsultasi dengan pihak terkait. Komunikasi interaktif antar lembaga diperlukan guna mendukung terselenggaranya tugas-tugas pemerintahan dalam memfasilitasi berbagai kebutuhan publik. Terdapat beberapa pilihan model komunikasi untuk penggalangan hubungan antar lembaga pemerintah, dan antara lembaga pemerintah dengan masyarakat. Secara konseptual, terdapat beberapa model komunikasi antara lain:

- (1) Model konvergensi, yakni mengutamakan adanya konsensus pengertian akan pesan setelah melalui proses pemahaman akan informasi;
- (2) Model Schramm, model komunikasi yang menggambarkan adanya proses pengiriman sinyal dari sumber ke tujuan, pemahaman akan pesan dipengaruhi oleh latar belakang pengalaman pihak yang berkomunikasi;
- (3) Model *spiral of silence* dari Newman, model komunikasi yang menggambarkan bahwa proses komunikasi yang mempertimbangkan sejumlah orang yang tidak mengungkapkan pendapat yang berbeda dari pendapat yang serupa dari kebanyakan orang;

- (4) Model ABX Newcomb, model ini melibatkan beberapa informasi yang disalurkan melalui perantara tertentu, dan perantara akan memilih pesan yang diteruskan sehingga diperoleh respon dari penerima pesan;
- (5) Model Gerbner, model komunikasi ini berisikan beberapa komponen yaitu sumber, kejadian, pihak yang berkomunikasi, alat untuk berkomunikasi, dan persepsi, setiap elemen membentuk hubungan dengan elemen lain sehingga memungkinkan terjadinya reaksi atas penerimaan informasi;
- (6) Model Shannon dan Weaver, model ini disebut pula model matematis dalam komunikasi, proses komunikasi dalam model menunjukkan bahwa informasi yang diteruskan memerlukan transmisi agar sinyal dapat diterima oleh pihak lain, dan dalam meneruskan pesan ditemui gangguan yang disebut *noise*;
- (7) Model DeFleur, model ini merupakan pengembangan dari model matematis, namun model ini telah mempertimbangkan umpan balik;
- (8) Model Circular dari Osgood dan Schramm, model ini melibatkan dua pihak yang berkomunikasi, dan saling mempertukarkan informasi, setiap pihak merumuskan isi pesan, menginterpretasikan, dan meneruskan pesan;
- (9) Model Laswell, model ini berupaya mengartikan proses komunikasi dengan menjawab lima pertanyaan yaitu siapa mengemukakan apa melalui saluran mana kepada siapa dan untuk efek yang seperti apa;
- (10) Model Braddock, model ini serupa dengan formula Laswell, tetapi ada tambahan unsur yaitu dalam kondisi seperti apa dan maksud dilakukannya komunikasi itu apa;
- (11) Model Maletzke, model ini cukup kompleks dan dikemukakan bahwa proses komunikasi dipengaruhi oleh berbagai faktor dari setiap elemen proses komunikasi dari sisi kepribadian pihak yang berkomunikasi hingga karakteristik media dan organisasi;
- (12) Model Riley dan Riley, model ini mempertimbangkan struktur sosial dalam proses komunikasi terutama yang berkaitan dengan komunikasi massa;
- (13) Model Westley dan MacLean, model ini merupakan konsepsi dari komunikasi massa, dan memiliki beberapa komponen yaitu sumber, pesan dari sumber kepada media, organisasi media, pesan dari media kepada khalayak, respon khalayak kepada sumber dan kepada media, serta respon media kepada sumber;
- (14) Model Dua Tahap-Pengaruh Aliran Media dari Katz dan Lazarsfeld, model ini banyak diterapkan pada penyebaran ide atau inovasi melalui peran pemuka pendapat di masyarakat;
- (15) Model Komunikasi Massa dari Schramm, model ini menggambarkan adanya proses pengiriman pesan dari organisasi media massa ke dalam sistem sosial masyarakat, dan masyarakat yang terdiri atas beberapa sub kelompok melakukan berbagai interpretasi dan merespon secara simultan; dan
- (16) Model Pengambilan Keputusan Adopsi Inovasi. Model ini menggambarkan proses internal pengambilan keputusan individu atas inovasi atau proses mental yang dilalui oleh seseorang untuk mengadopsi atau menolak suatu

inovasi. Beberapa peubah yang dipertimbangkan dalam proses tersebut antara lain karakteristik individu, karakteristik sosial, kebutuhan, sistem sosial, karakteristik inovasi dsb. Model pengambilan keputusan meliputi proses pemahaman, persuasi, pengambilan keputusan (menolak atau menerima inovasi) dan konfirmasi; keseluruhan proses tersebut akan berlanjut.

Pada prinsipnya setiap model di atas memiliki unsur komunikasi penting yaitu adanya dua pihak yang berhubungan, adanya informasi atau pesan, saluran, dan efek atau respon sebagai indikasi terjadinya komunikasi. Masing-masing pihak yang berkomunikasi memiliki pengalaman dan pengetahuan yang berbeda-beda mengenai sesuatu sehingga berpengaruh terhadap proses pemahaman atau perumusan arti dari pesan yang disampaikan (*encoding* dan *decoding*).

Terkait dengan komunikasi administrasi pemerintahan, maka model komunikasi yang dianut bergantung pada kondisi masyarakat, pesan atau simbol-simbol yang dipertukarkan, dan isu yang dihadapi. Dalam situasi rutin, maka komunikasi antar komponen dalam perangkat desa dapat berlangsung secara tatap muka (*face to face*) maupun dengan media seperti surat dan telepon, penggunaan media komputer untuk berkomunikasi di pedesaan masih jarang karena keterbatasan fasilitas listrik komputer, dan telepon, serta belum semua perangkat desa memiliki kemampuan menggunakan komputer. Komunikasi antara pemerintah desa dengan masyarakatnya dilakukan melalui surat dan pertemuan rutin, misalnya di Bal disebut *sangkanep* (pertemuan rutin bulanan). Dalam situasi tertentu, pemerintah desa menerapkan model dua tahap komunikasi, yakni dengan memainkan peran pimpinan masyarakat atau pemuka pendapat seperti pemimpin kelompok di desa tokoh adat, ulama, dan pendeta untuk berkomunikasi. Peran perangkat desa adalah sebagai sumber informasi.

Ketika komunikasi antara perangkat desa dengan warganya berkaitan dengan diseminasi inovasi, maka diperlukan pemahaman yang lebih menyeluruh tidak hanya tentang sistem sosial, karakteristik individu dalam masyarakat, tetapi menyangkut pula tentang inovasi itu sendiri. Terjadi proses komunikasi yang berlangsung ketika masyarakat berhadapan dengan hal-hal baru dari berbagai sumber termasuk dari pemerintah desa. Proses komunikasi tersebut menurut Rogers (1994) terdiri atas empat tahapan yaitu (1) pengetahuan (*knowledge*) (2) persuasi (*persuasion*), (3) keputusan (*decision*), dan (4) konfirmasi (*confirmation*). Keterampilan memahami kebutuhan masyarakat, kondisi sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat sangat penting dimiliki oleh pemerintah desa, begitupun pemahaman akan karakteristik inovasi yang akan ditransformasikan ke dalam sistem sosial masyarakat. Setiap inovasi dapat dilihat keunggulannya, kesesuaiannya dengan latar belakang masyarakat, kompleksitas, kemudahan dicoba, dan hasil yang dapat diamati. Semakin sesuai inovasi tersebut dengan kondisi spesifik masyarakat desa, maka akan semakin cepat dan mudah diterima dalam sistem sosial masyarakat.

Aplikasi konsep di atas dalam mewujudkan kemitraan antara pemerintah desa – masyarakat – swasta menjadi penting. Kendala yang dihadapi oleh desa saat ini adalah kesulitan menggalang kerja sama dengan pihak luar secara kolektif guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Adanya mediator untuk “penyambung” antara desa dengan mitra diperlukan. Secara umum permasalahan desa di lokasi studi antara lain adalah (1) minimnya fasilitas air bersih, hal ini ditemui hampir di seluruh desa studi; (2) pengangguran dan kurangnya pelatihan tentang keterampilan praktis yang ditindaklanjuti dengan pengembangan usaha; (3) potensi sumber daya alam dan manusia tersedia namun pengelolaan sumber daya alam untuk aktivitas ekonomi produktif masih kurang karena belum adanya kelompok usaha yang dapat bekerja sama guna menjaga kontinuitas usaha dan terkendala oleh pemasaran hasil usaha; (4) keterisoliran lokasi, yang mestinya dapat diantisipasi dengan sarana transportasi dan telekomunikasi; dan (5) masalah lingkungan, terutama sanitasi dan *hygiene* lingkungan, dan kerusakan sumber daya alam seperti erosi dan kerusakan hutan.

Guna mengatasi berbagai persoalan di atas, perlu dikembangkan proses-proses komunikasi dengan berbagai pihak secara internal di dalam pemerintahan desa, dan secara eksternal dengan melibatkan peran pemerintah supra desa dan swasta; sehingga terbentuklah jaringan komunikasi yang diharapkan. Berdasarkan arus informasi, terdapat tiga metode komunikasi yaitu (i) komunikasi mengarah pada para perangkat desa atau arah *top - down*, (ii) mengarah ke seluruh masyarakat termasuk ke partner desa (mitra), dan (iii) ke atas atau arah *bottom - up*. Komunikasi dapat dilakukan secara lisan dan tulisan, dengan menggunakan media tradisional maupun media elektronik yang dapat diakses oleh berbagai pihak. Dikemukakan oleh Robbins (1990) bahwa terdapat lima bentuk jaringan komunikasi yaitu berbentuk (1) rantai, (2) roda, (3) lingkaran, (4) saluran bebas, dan (5) huruf Y. Bentuk jaringan rantai cenderung mengarah pada posisi atas bawah, dan umumnya ketika diperlukan pengawasan yang tinggi dalam setiap mata rantai untuk menghindari kesalahan. Bentuk roda memiliki ciri pengawasan dilakukan oleh satu orang yang memimpin bawahan, dan antar bawahan tidak terjadi komunikasi. Bentuk lingkaran memungkinkan terjadinya interaksi antar staf namun tidak ada kelanjutan pada tingkat yang lebih tinggi. Bentuk saluran bebas memungkinkan terjadinya komunikasi pada setiap elemen dan terjadi interaksi timbal balik. Komunikasi antar tingkatan tidak dibatasi, staf bawahan dapat berinteraksi dengan atasan secara bebas dan sebaliknya. Bentuk Y hampir serupa dengan bentuk rantai, namun terdapat tingkatan dari pihak yang berkomunikasi.

Implikasi berbagai bentuk jaringan komunikasi tersebut, maka pemerintah desa dapat menyesuaikan pola komunikasi yang dianut guna penyelesaian masalah yang dihadapi. Setiap desa tentu memiliki kekhasan, sehingga pola komunikasi yang dianut akan berbeda antar wilayah. Menyebut kata pemerintahan desa, di setiap desa lokasi studi kecuali desa di Jawa barat, bermakna ganda, yaitu desa yang dibentuk pemerintah dan desa yang tumbuh dan berkembang sejak berabad-abad

lampau karena tuntutan kebutuhan masyarakat terutama berkaitan dengan latar belakang adat dan agama. Desa adat di setiap lokasi studi memiliki kekuatan untuk menggerakkan potensi sumber daya lokal, karena kekekatannya dengan tatanan nilai yang dianut masyarakat, dan kemampuannya mengarahkan perilaku masyarakat atas kesadaran sendiri. Desa adat memiliki kewenangan tersendiri dan umumnya terkait ritual keagamaan dan adat istiadat. Kemampuan desa adat tidak diragukan lagi, di Provinsi Bali misalnya, desa adat Penglipuran di Kabupaten Bangli turut memberikan kontribusi bagi pembiayaan pendidikan warga desa dan penataan desa sebagai salah satu daya tarik wisata budaya. Mengingat kompleksitas permasalahan masyarakat desa, maka hubungan sinergis antara desa dinas atau desa formal dengan desa adat mutlak akan memudahkan pelayanan prima kepada masyarakat.

Penyediaan layanan prima dapat dibangun melalui komunikasi yang efektif. Efektifitas komunikasi menurut Barata (2004) dipengaruhi oleh ketepatan menentukan sasaran, formulasi isi pesan, pemilihan saluran komunikasi, dan kredibilitas pribadi. Selanjutnya pelayanan publik yang berkualitas dapat diwujudkan ketika pelanggan internal dan eksternal dapat dipenuhi kebutuhannya. Pimpinan pemerintahan beserta perangkat desa merupakan pelanggan internal dari sistem pemerintahan desa, sedangkan pelanggan eksternal adalah masyarakat yang memerlukan pelayanan dari pemerintah desa. Setiap kategori pelanggan tersebut memiliki kebutuhan, dan perlu dipenuhi oleh penyedia jasa yakni lembaga pemerintahan pada berbagai hirarki. Ketika kebutuhan itu tidak dapat dipenuhi, maka akan timbul masalah, masalah yang berlarut-larut berdampak pada ketidakpuasan pada sistem pemerintahan sehingga dapat menyebabkan menurunnya partisipasi masyarakat pada program-program pemerintah. Upaya pemenuhan kebutuhan memerlukan kreativitas pemerintah melalui berbagai usaha produktif yang dilakukan dengan bekerja sama dengan berbagai pihak. Dukungan dari berbagai instansi pemerintah dan swasta diperlukan untuk memfasilitasi usaha tersebut.

Sebagai sebuah organisasi formal pemerintahan di jajaran, pemerintah desa memiliki ciri dinamik dan birokratik. Ciri-ciri organisasi yang dinamik dan birokratik sebagaimana dikemukakan Sudarsono dan Ruwiyanto (1999).

Gambaran Umum Pemerintahan Desa di beberapa Lokasi

a) Kondisi Pemerintahan Desa pada Dua Desa di Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD)

Di Provinsi NAD, studi tentang pemerintahan desa dilakukan di Desa Babah Jurong dan Desa Cot Geundreut, Kabupaten Aceh Besar. Secara historis, Provinsi NAD dahulu merupakan kerajaan dengan nama Kerajaan Aceh Darussalam yang dipimpin oleh Sultan Iskandar Muda. Kekuasaan kerajaan ini meliputi seluruh Pulau Sumatera hingga Semenanjung Malaka. Dikemukakan oleh Hanafiah (2006)

bahwa dalam Kitab Undang-Undang kerajaan Aceh yang disebut "Qanun Meukuta Alam" termaktub bahwa struktur Kerajaan Aceh Darussalam tersusun atas Gampong. Gampong dan Mukim masih eksis hingga kini, namun perangkat-perangkat desa yang tumbuh karena adat seperti *tuba pent, tuba lapan, geuchik, imum chik* dan perangkat yang berkaitan dengan sumber daya alam seperti *panglima laot, pawang uteun, keujruen balang, pentua seuneubok, haria peukan*, dan *syahbanda* kurang dikenal luas.

Keunikn sistem adat di Provinsi NAD dilegitimasi dalam tatanan pemerintahan daerah sebagai organisasi pemerintahan tingkat desa pada tahun 1977 melalui Surat Keputusan (SK) Bupati Aceh Besar Nomor 1/1977 tentang Struktur Organisasi Pemerintahan di Daerah Pedesaan Aceh Besar. Akan tetapi, SK Bupati tersebut belum merinci tugas pokok dan fungsi lembaga adat dalam tatanan pemerintahan desa. Dikeluarkannya Undang Undang Nomor 5/1979 tentang Pemerintahan Desa justru memarginalisasi sistem pemerintahan adat di Aceh, karena terdapat kecenderungan penyeragaman. Sebagai antisipasi, pada tahun 1990 Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Aceh menerbitkan Peraturan Daerah Nomor 2/1990 tentang Pembinaan dan Pengembangan Adat Istiadat, Kebiasaan-kebiasaan Masyarakat beserta Lembaga Adat. Secara adat, pembagian pemerintahan terkecil di Aceh adalah "mukim". Luas wilayah sebuah mukim setara dengan luas pengaruh atau cakupan jamaah sebuah Masjid Jami' lebih kurang mencakup satu wilayah desa atau lebih. Sebuah mukim dipimpin oleh seorang "imeum mukim" yang biasanya dipilih secara musyawarah mufakat di Masjid Jami'. Kewenangan Imeum mukim berkaitan dengan urusan aset desa dan tanah. Desa formal dalam hirarki pemerintah dipimpin oleh seorang Kepala Desa atau "Keuchik". Secara administratif, Keuchik tidak memiliki hubungan dengan mukim, tetapi secara fungsional terdapat berbagai persoalan yang menuntut adanya koordinasi antara Keuchik dengan Imeum Mukim.

Selain kelembagaan mukim, di desa lokasi studi terdapat Kejeureun Blang yakni lembaga yang mengatur pengairan sawah. Kelembagaan ini bertingkat dari Mukim sampai dengan tingkat blok-blok sawah. Mesjid Jami' digunakan sebagai lokasi musyawarah Mukim. Kejeureun Blang yang dipilih bebas mengangkat pembantu-pembantunya. Tugas Kejeureun Blang adalah mengatur air sawah, jadwal kegiatan sawah, dan ritual-ritual menyangkut budidaya sawah. Kejeureun Blang mendapat kompensasi dari pemilik sawah sebanyak lebih kurang 20 bambu gabah per 1 petak sawah. Kelembagaan Kejeureun Blang dan Imeum Mukim dalam beberapa tahun di beberapa desa di Provinsi NAD menurun perannya sebagai dampak gangguan keamanan sosial politik selama konflik GAM-RI.

Desa Babah Jurong dan Desa Cot Geundreut merupakan desa peri-urban, yang letaknya lebih kurang 25 km dari Bandar Udara Blang Bintang. Penduduk bekerja di sektor pertanian dan non pertanian. Terdapat ketimpangan dalam penguasaan tanah, keterbatasan ketersediaan input pertanian, dan penguasaan teknologi budidaya. Sebagai akibatnya, dapat ditemui penduduk bekerja sebagai buruh tani

pada lahan milik penduduk lainnya. Sebagian penduduk desa membuat atap rumbia, berdagang sayur mayur, berburuh; dan sebagian perempuan desa melakukan usaha kerajinan kopiah Aceh difasilitasi oleh DEKOPIN. Sebagian warga Desa Babah bermata pencaharian di sektor pertanian sawah, dan sebagian lainnya bekerja sebagai pembuat atap rumbia, pedagang sayur mayur, dan buruh.

Kondisi pemerintahan desa di desa studi di Desa Babah Jurong dan Desa Cot Geundreut belum berjalan sesuai dengan cita-cita yang tertuang dalam undang-undang. Kondisi ini tidak terlepas dari instabilitas sosio-politik terkait dengan konflik bersenjata antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dengan militer Indonesia. Perjanjian damai antara GAM-RI pada tanggal 16 Agustus 2005, belum memberikan hasil yang nyata dilihat dari penyelenggaraan tugas dan wewenang pemerintahan desa dan kondisi sosio ekonomi masyarakat di desa studi. Trauma akan masa lalu masih berbekas pada kehidupan masyarakat desa. Hal ini terjadi sebagai dampak intimidasi dari kedua pihak baik dari GAM maupun militer Indonesia. Masyarakat desa cenderung bersikap skeptis atas sesuatu yang baru, sehingga relatif lamban untuk memulai aksi transformasi. Dari segi ekonomi pun, masyarakat desa di lokasi studi mengalami keterpurukan, kebutuhan dasar belum sepenuhnya terpenuhi, sehingga perlu dilakukan usaha produktif secara nyata guna pengembangan ekonomi masyarakat desa. Dari sisi sosial, penguatan kerja sama berbasis komunitas mutlak diperlukan. Hal ini dapat dilakukan dengan melibatkan lembaga adat di lokasi desa. Prinsip-prinsip demokrasi perlu dikembangkan dalam proses penyusunan program kerja desa, pelaksanaan, dan pemantauan program.

Implementasi Undang-undang Nomor 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah yang direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32/2004 belum terlaksana sebagai dampak dari ketidاكلancaran arus informasi antara pusat dan daerah pada masa konflik, dan kurangnya diseminasi informasi oleh pemerintah daerah setempat. Dari sisi komunikasi administratif hal ini menyebabkan hambatan bagi kemandirian penyelenggaraan pemerintahan desa, karena sistem pemerintahan desa masih mengacu pada Undang-undang Nomor 5/1979 yang sudah tidak berlaku lagi. Selain itu, ancaman keamanan membuat perangkat desa dan kecamatan tidak melaksanakan tugas-tugas pelayanan selama masa konflik. Hal ini memprihatinkan dan memerlukan penanganan serius untuk menjamin terselenggaranya pelayanan publik bagi seluruh warga masyarakat.

Dari sisi penyelenggaraan pemerintahan desa yang berperspektif gender, baik Desa Babah Jurong dan Desa Cot Geundreut belum memperlihatkan sistem pemerintahan yang responsif gender. Hal ini tampak pada adanya fakta bahwa posisi Kepala Desa dan perangkat desa belum menunjukkan adanya keterwakilan perempuan. Nuansa kesenjangan gender terlihat pada pengambilan keputusan dalam pemerintahan atau program-program pembangunan belum memperhatikan kebutuhan gender secara keseluruhan. Artinya kebutuhan laki-laki dan perempuan belum terakomodasi dengan baik dalam program kerja pemerintahan desa.

b) Kondisi Pemerintahan Desa pada Dua Desa di Provinsi Sumbar

Studi ini dilakukan di dua Nagari yaitu Nagari Simanau dan Nagari Paninggahan Kabupaten Solok. Nagari merupakan lingkup pemerintahan di lingkup desa yang tumbuh dan berkembang karena adanya adat dan budaya Minangkabau. Ketentuan Pokok Pemerintahan Nagari diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 09/2000 sebagai respon atas Undang-undang Nomor 22/1999 (telah direvisi menjadi Undang-undang Nomor 32/2004). Melalui PERDA tersebut diharapkan dapat memberikan peluang diwujudkan pemerintahan nagari yang lebih demokratis, mandiri, dan otonom. PERDA Nomor 09/2000 tersebut ditindaklanjuti dengan PERDA di level Kabupaten tentang Pemerintahan Nagari yang bertolak dari kesadaran bahwa tradisi dan sosial budaya masyarakat Sumbar yang demokratis dan aspiratif sudah terpinggirkan. Nagari menurut Perda Kabupaten Solok Nomor 8/2004 Bab 1 pasal 1 adalah “kesatuan kesatuan masyarakat adat dalam Daerah Kabupaten Solok yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang mempunyai Kerapatan Adat Nagari (KAN), mempunyai wilayah yang tertentu batas-batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri serta berhak mengatur dan mengurus rumahtanganya sendiri.”

Intervensi pemerintah kolonial Belanda membantu kaum adat melawan kaum Paderi berdampak pada dimasukkannya Minangkabau dalam sistem administrasi Pemerintahan Kolonial Belanda yang sangat mengekang dan hirarkis. Ini merupakan awal dari adanya interaksi antara birokrasi modern dengan otoritas tradisional Minangkabau (Alfitri, 2006). Komponen pemerintahan nagari pada masa kolonial Belanda adalah (1) adanya kedudukan administratif supra-nagari yang dikepalai oleh tuanku laras (demang atau asisten demang) sebagai perantara antara nagari-nagari dengan pemerintah kolonial Belanda; (2) diberlakukannya sertifikasi penghulu yang diakui pemerintah Belanda (penghulu basurek) yang dapat diangkat sebagai penghulu Kepala atau Kepala Nagari atau anggota Kerapatan Nagari; (3) adanya tunjangan atau gaji pada penghulu yang duduk sebagai Penghulu Kepala atau Kepala Suku; dan (4) diarahkannya pemerintahan nagari untuk kepentingan Belanda.

Ordonansi Nagari pada zaman Belanda mengakui keberlakuan hukum adat atau keberadaan nagari sebagai masyarakat hukum adat yang otonom sekaligus sebagai unit administrasi terendah. Nagari pasca Undang-undang Nomor 5/1979 memiliki kecenderungan semakin runtuhnya nilai-nilai dasar masyarakat Minangkabau antara lain semangat dan prinsip egalitarian, penghargaan terhadap orang lebih mengacu kepada pangkat, kedudukan, seragam dan simbol-simbol materi lainnya. Hal ini dikarenakan adanya penampilan diri yang cenderung sebagai “fungsionaris negara”. Kedua, menyangkut prinsip dan semangat musyawarah dan mufakat. Ternyata, musyawarah cenderung dilakukan setelah ada mufakat dahulu oleh orang-orang penting. Ketiga, menyangkut semangat memandang kebenaran dan orang yang dimuliakan. Keempat, menyangkut hubungan sosial dan penanganan atau penyelesaian persoalan. Gejala-gejala pembangunan desa tampak pada

menonjolnya jorong (ego desa-desa) yang mengurangi bahkan menghilangkan semangat kebersamaan bernagari. Kedua, kurangnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan lokal, dan ketiga terpinggirkannya institusi sosial tradisional, tergeser oleh menguatnya lembaga formal atau birokrasi.

Nagari Simanau di Kabupaten Solok merupakan daerah yang terisolir dan paling ujung, nagari ini masih tertinggal ketimbang nagari lainnya. Penduduk nagari Simanau berdasarkan Data Monografi Nagari 2005 berjumlah 1.186 jiwa, terdiri atas 320 Kepala Keluarga. Masyarakatnya hidup dengan hasil perkebunan dan pertanian dengan komoditas kopi, karet, dan kayu manis. Penduduk nagari Simanau merupakan etnis Minangkabau yang terdiri dari lima suku yaitu : Melayu, Chaniago, Panai, Melayu Air Abang, Suku Chaniago Lasi, sedangkan suku Tanjung dan Kuti Anyia sudah tidak ditemui lagi di Nagari ini. Penduduk menyebar pada tiga jorong yaitu 160 KK berada di Jorong Parik Batu, 128 KK di Jorong Tanjung Manjulai, dan 32 KK di Jorong Karang Putih.

Nagari Simanau dahulu merupakan bagian dari nagari lain, kemudian berkembang menjadi nagari tersendiri karena adanya dorongan untuk berdiri sendiri dan kebutuhan untuk mengatur kewenangan secara mandiri. Pemekaran nagari memiliki syarat-syarat berikut sesuai PERDA Kabupaten Solok Nomor 8/2004 tentang Pemerintahan Nagari Pasal 5 yaitu memenuhi syarat-syarat pokok yang terdiri atas tiga hal: (1) persetujuan KAN dan Pemerintahan Nagari Induk yang ditetapkan dengan peraturan nagari, (2) adanya kesediaan KAN Induk untuk membentuk KAN yang akan dimekarkan, (3) mempunyai batas-batas wilayah yang jelas antara Nagari Induk dengan Nagari yang akan dimekarkan dan diakui oleh Nagari tetangga. Syarat-syarat tambahan untuk pemekaran nagari adalah (1) berpenduduk minimal 3500 (tiga ribu lima ratus) jiwa, (2) luas wilayah yang terjangkau, (3) tersedianya sarana dan prasarana untuk sebuah Nagari, (4) tersedianya sumber-sumber ekonomi untuk mata pencarian masyarakat, (5) pemekaran Nagari diajukan oleh Wali Nagari kepada Bupati setelah melalui pertimbangan Camat.

Nagari Paninggahan memiliki penduduk sebanyak 11.553 jiwa pada tahun 2004 terdiri dari 5.450 laki-laki dan 6.103 perempuan. Luas nagari ini adalah 3050 ha yang terdiri dari 2000 ha hutan lindung dan 1050 ha tanah perkebunan kopi. Nagari Paninggahan terdiri dari enam jorong yaitu Gando, Kampung Tengah, Ganting Padang Palak, Parumahan, Koto Baru Tambak, dan Subarang. Terdapat lima suku di nagari ini yaitu suku Koto, Chaniago atau Panyalai, Jambak, Guci, dan Pisang. Penduduk berbagai suku tersebut menyebar di enam jorong yakni: (1) di Jorong Subarang dengan jumlah penduduk 2.066 orang; (2) di Jorong Parumahan dengan jumlah penduduk 1.944 orang; (3) di Jorong Ganting dengan jumlah penduduk 1.792 orang; (4) di Jorong Koto Baru Tambak dengan jumlah penduduk 1.507 orang; (5) di Jorong Kampuang Tengah dengan jumlah penduduk 1.926 orang; dan (6) di Jorong Gando dengan jumlah penduduk 2.318 orang.

Secara struktural, baik Nagari Simanau maupun Paninggahan memiliki struktur organisasi pemerintahan desa layaknya pemerintahan desa formal yakni dipimpin oleh seorang Wali Nagari selaku Kepala Nagari, dan didampingi oleh Sekretaris Nagari dan tiga orang Kepala Seksi (Kasi), seperti Kepala Urusan dalam pemerintahan desa. Tiga Kasi terdiri atas Kasi Pemerintahan, Kasi Pembangunan, dan Kasi Kesejahteraan Rakyat. Sebagai Badan legislatif terdapat Ketua Badan Perwakilan Nagari (BPN) dan Sekretaris BPN. BPN terdiri atas KAN, alim ulama, bundo kandung, pemuda, dan wakil setiap jorong.

Sejalan dengan penerapan desentralisasi kewenangan pemerintahan daerah, Nagari memperoleh kewenangan mengurus 105 urusan. Melalui keputusan Bupati, pada tahun 2001, untuk membantu penanganan berbagai urusan, setiap Nagari memperoleh dana perimbangan yang disebut Dana Alokasi Umum Nagari (DAUN) yang besarnya sesuai dengan jumlah penduduk dan luas wilayah. Besaran DAUN ditentukan dalam Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja (RAPB) Nagari, umumnya berkisar antara Rp75 juta hingga Rp 100 juta. DAUN ini diperoleh dari dana DAU dan PAD Nagari.

Di Nagari Simanau, ketersediaan listrik disuplai oleh Pusat Listrik Tenaga Mikro Hidro (PLTMH) dengan kapasitas 25.000 watt dan saat ini sudah ditingkatkan menjadi 30.000 watt. Biaya pengadaan mesin pembangkit listrik ini mencapai Rp 240 juta. PLN belum dapat diakses hingga ke Kecamatan Tigo Lurah ini. Nagari Rangkang Luluh menggunakan listrik diesel dan Nagari Batu Bajang juga menggunakan listrik tenaga mikro hidro. Mesin pembangkit listrik dengan tenaga mikro hidro ini merupakan bantuan dari Pemerintah Jepang pada tahun 1996.

Keterisoliran lokasi Nagari Simanau merupakan kendala dalam perkembangan nagari tersebut. Jalan-jalan darat sudah parah kerusakannya, sehingga penjualan hasil bumipun terkendala oleh biaya transportasi yang tinggi. Persoalan kerusakan lingkungan dihadapi pula oleh Nagari ini, hal ini tidak terlepas dari perilaku manusia yang mengeksploitasi sumber daya hutan, air, dan tanah tanpa diikuti upaya pemulihan. Persoalan di Nagari Simanau adalah kapasitas sumber daya manusia dan kapasitas kelembagaan masyarakat yang masih perlu digali dan dikembangkan potensinya. Terlepas dari kendala yang dihadapi di Nagari Simanau, pola hubungan antar anggota masyarakat di Nagari ini sangat guyub dan hal ini merupakan kekuatan untuk mewujudkan Nagari yang mampu menyelenggarakan pelayanan prima pada warganya. Perselisihan antar kelompok masyarakat umumnya diselesaikan melalui musyawarah dengan ninik mamak sebagai penengah.

Nagari Paninggahan lebih beruntung dari sisi lokasi, karena berdekatan dengan pusat pemerintahan Kabupaten. Selain itu, Nagari Paninggahan mempunyai Badan Usaha Milik Nagari yakni Yayasan Danau Singkarak, Badan Usaha ini bergerak di bidang sosial dan ekonomi dan merupakan salah satu motor penggerak perekonomian di Nagari tersebut. Peran pemerintah didukung peran aktif

masyarakat dan swasta secara berkelanjutan dapat mempersempit kesenjangan antara desa yang maju dengan yang tertinggal.

Dari sisi komunikasi administrasi, begitu banyaknya kelembagaan masyarakat di tingkat lokal yang berkaitan dengan nagari memerlukan perangkat Nagari yang memiliki kemampuan memahami simbol-simbol yang dimiliki oleh masing-masing lembaga. Penggunaan media rakyat yang dapat berfungsi sebagai saluran komunikasi tradisional merupakan alternatif untuk menjembatani hubungan antar lembaga. Sebagai suku yang garis keturunannya mengikuti garis keturunan ibu (matrilineal), maka peranan perempuan di dua Nagari tersebut cukup kuat. Meskipun demikian, terdapat gejala kesenjangan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa yaitu akses kedua belah pihak (perempuan dan laki-laki) dalam pemerintahan, layanan publik, dan aktivitas ekonom masih timpang. Aktivitas perempuan masih terkonsentrasi pada bidang reproduktif, sehingga peluang perempuan untuk turut serta dalam kegiatan pemerintahan relatif terbatas. Di sisi lain kaum laki-laki lebih banyak berhubungan dengan bidang produktif, dan aktivitas pemerintahan. Pada gilirannya, kedua peran tersebut dapat saling dipertukarkan, dan untuk itu diperlukan kesepakatan dan komitmen kedua belah pihak melalui proses-proses komunikasi gender sehingga adanya pertukaran peran tidak memunculkan masalah baru.

c) Kondisi Pemerintahan Desa pada Dua Desa di Provinsi Jawa Barat

Studi aksi di Provinsi Jabar dilakukan di Desa Nasol, Kecamatan Cikoneng, dan Desa Gunungsari, Kecamatan Sadananya, Kabupaten Ciamis. Kedua desa ini mencirikan penyelenggaraan pemerintahan desa yang umum tidak dikaitkan dengan pengaruh adat. Struktur pemerintahan desa menganut sepenuhnya tatanan hirarki sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72/2005 tentang desa. Pada dua desa tersebut berkembang organisasi sosial kemasyarakatan yang tumbuh dan berkembang merespon kebutuhan masyarakat. Kelembagaan tersebut di Desa Nasol berbentuk Forum Majelis Silaturahmi DKM. Selain itu, di desa Nasol terdapat suatu unit usaha yaitu Pengelolaan Sumber Air Bersih (PSAB) yang menyediakan jasa layanan air bersih untuk penduduk desa Nasol dan desa sekitar. Unit Usaha ini berada dalam kewenangan Pemerintah Desa Nasol. Penduduk Desa Nasol sangat berminat pada usaha pertanian sebagai sektor penghidupan yang utama. Akan tetapi, hingga kini petani di Desa Nasol dihadapkan pada kesulitan mengakses informasi dan inovasi pertanian, kurangnya dukungan sarana dan prasarana usaha seperti pupuk, bibit, dan layanan penyuluhan dari lembaga terkait. Guna mengejar ketertinggalan dalam usaha pertanian, masyarakat setempat berharap dapat digalakkan kembali penyelenggaraan penyuluhan pertanian dengan berbagai metode yang relevan, seperti plot percontohan, layanan konsultasi, sekolah lapang dan sebagainya.

Berbeda dengan Desa Nasol, Desa Gunungsari memiliki persoalan dengan proses komunikasi yang kurang efektif antara Kepala Desa dengan masyarakatnya. Hal ini

dilatarbelakangi oleh kesibukan Kepala Desa yang sangat padat sehingga waktu yang tersisa untuk masyarakat sangat terbatas. Pendelegasian tugas telah dilakukan, namun perangkat desa tidak sepenuhnya dapat mengambil keputusan pada persoalan yang merupakan kewenangan Kepala Desa. Hal ini turut mempengaruhi efektifitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Jika hal ini berlanjut, dapat berakibat kepada semakin menurunnya *penghargaan* masyarakat kepada Kepala Desa.

Secara umum, pembiayaan pembangunan di dua desa studi masih bergantung pada Dana Alokasi Umum yang dikurangkan oleh Pemerintah Kabupaten yang besarnya Rp 30 juta/tahun; dan dari Dinas atau lembaga terkait seperti Program Raksa Desa dan Program Peningkatan Kecamatan (PPK). Perencanaan desa dilakukan melalui Musyawarah Perencanaan dan Pengembangan (Musrenbang) di tingkat desa yang mengikutsertakan seluruh unsur di tingkat desa yakni Kepala Desa dan perangkatnya, Badan Permusyawaratan Desa (BPD), tokoh-tokoh masyarakat, wakil pemuda, dan wakil wanita. Hasil Musrenbang tingkat desa ini selanjutnya dibawa tingkat yang lebih tinggi yaitu Musrenbang Kabupaten untuk didiskusikan dan jika disetujui akan menjadi program pemerintah desa yang dibiayai dari APBD.

Hubungan pemerintahan desa dengan supra desa cukup baik, meskipun dari sisi pengawasan dari supra desa khususnya dari Kabupaten belum optimal. Camat sebagai wakil pemerintah kabupaten yang terdekat dari desa dianggap sebagai *pupuhu* yang berarti orang yang dituakan atau sesepuh masih berperan dalam memonitor jalannya pemerintahan desa. Minimnya pengawasan atas pemerintahan desa oleh Pemerintah Kabupaten berdampak buruk pada jalannya pemerintahan desa khususnya dalam melayani kebutuhan masyarakat desa. Begitu pun pada pelaksanaan pembangunan, minimnya monitoring dan evaluasi, terutama di Desa Gunungsari berdampak pada ketidakberlanjutan pembangunan. Hal ini bermula pada apresiasi masyarakat yang melemah terhadap pemerintahan desa. Upaya perbaikan kondisi telah dicoba oleh BPD dengan mengajukan usulan kepada pemerintah kabupaten untuk melakukan pembenahan, namun hingga kini belum ada tindak lanjut.

Menyelenggarakan pertemuan rutin dan menghadiri berbagai acara yang dilakukan warga merupakan media yang digunakan untuk melakukan komunikasi antara perangkat dengan masyarakat. Komunikasi antar perangkat desa dilakukan baik secara formal maupun informal. Dari sisi keadilan dan kesetaraan gender, baik di Desa Nasol maupun Gunung Sari menunjukkan adanya kondisi yang relatif adil dan setara antara pria dan wanita dalam hal akses terhadap lembaga pemerintahan, akses untuk memperoleh layanan pendidikan, kesehatan, dan pekerjaan. Di sisi lain, persoalan kemiskinan dan keterbelakangan telah memicu banyaknya anak-anak yang putus sekolah, terutama kaum perempuannya, yang akhirnya bekerja di sektor informal. Sebagian remaja putus sekolah, oleh orang tuanya dinikahkan dengan beragam alasan, diantaranya guna mengurangi beban perekonomian rumah tangga.

Perlu dilakukan upaya pemberdayaan melalui pendekatan pendidikan non formal yang membekali remaja putus sekolah dengan keterampilan untuk hidup mandiri. Masalah permodalan perlu dicarikan solusinya melalui sistem modal bergulir, bermitra dengan lembaga pemerintah maupun swasta atau dengan cara lain yang sesuai. Pemerintah desa dalam hal ini Bagian Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) perlu menggalang program peningkatan kapasitas SDM di desanya.

d) Kondisi Pemerintahan Desa pada Desa Studi di Provinsi Bali

Desa Selanbawak, Kecamatan Marga, dan Desa Samsam, Kecamatan Kerambitan, Kabupaten Tabanan merupakan desa studi di Provinsi Bali. Desa Selanbawak letaknya 14 km dari Ibukota Kabupaten, dengan ciri khas masyarakat pedesaan (rural) yang bergerak di bidang pertanian tanaman padi dan palawija. Desa Samsam berada lebih kurang 5 km dari Ibukota Kabupaten, dengan ciri khas transisi antara desa-kota, dengan penduduk yang memiliki beragam mata pencaharian sebagai petani, karyawan, pengusaha kecil, dan buruh.

Asal usul Desa Selanbawak adalah bersumber pada peristiwa di masa raja yang bernama Sri Aria Sentong di Puri Peraan pada ± tahun 1430 masehi, yang bergelar "Sira I Gusti Ngurah Pacung Sakti". Raja tersebut sangat senang berburu dan ketika berburu kerap menemui hal-hal yang berkesan seperti ketika beliau gagal memperoleh kijang (Bahasa Bali: Menjangan), beliau kesal dan menendang sesuatu sehingga tempat tersebut dikenal dengan Tinjak Menjangan (Tinjak=tendang). Raja dan rombongannya melalui beberapa lokasi dengan topografi yang curam dan menanjak, sehingga lokasi tersebut disebut dengan Manik Gunung. Raja juga melewati hutan yang lebat dan dianggap angker, sehingga disebutlah dengan nama Kekeran. Nama Manik Gunung dan Kekeran adalah dua dusun awal yang ada di Desa Selanbawak. Nama Selanbawak sendiri berasal dari kata Selat (pemisah) dan bawak (sempit/pendek), hal ini berasal dari peristiwa perseteruan antara Raja Marga dengan Raja Belayu yang bersekutu dengan Raja Mengwi. Guna menandai wilayah antara Marga dengan Mengwi dibuatlah batas pemisah yang sempit. Raja Belayu mengawasi perbatasan dan membangun istana di lokasi Selatbawak tersebut, hingga kawasan istana tersebut terkenal hingga masa pra kemerdekaan dengan sebutan Selanbawak. Nama Selanbawak yang lebih menonjol dibandingkan Kekeran dan Manik Gunung. Dilihat dari hubungan antara desa adat dan dinas, maka di Desa Selanbawak, semua anggota masyarakat (krama) bergabung dalam satu ikatan Desa Adat "Kekeran", sedangkan dalam struktur administrasi pemerintahan masyarakat di desa tersebut tergabung dalam desa dinas dengan nama Desa Selanbawak.

Desa Selanbawak berbatasan dengan Desa Sembung, Kecamatan Mengwi di sebelah Utara dan Timur. Di sebelah Barat, desa ini berbatasan dengan Sungai Sungi, di sebelah Selatan, desa Selanbawak berbatasan dengan Subak Guama. Desa Selanbawak merupakan dataran rendah dengan kemiringan topografi sebesar 10 derajat (Pemerintah Desa Selanbawak, 2005). Desa ini memiliki tanah tegalan,

tanah pekarangan, dan tanah sawah. Tanaman yang diusahakan oleh penduduk di Desa Selanbawak meliputi kelapa, cengkeh, rambutan, pisang, ubikayu, padi, serta palawija. Kehidupan masyarakat Desa Selanbawak adalah kebanyakan bertani. Kemiringan daerah memudahkan para petani untuk mengatur perairan sawah. Petani di Desa Selanbawak tergabung dalam Subak Guama yang anggotanya juga berasal dari Desa Batan Nyuh, tetangga desa di sebelah Selatan Desa Selanbawak. Di Desa Batan Nyuh terdapat Kelompok Usaha Agribisnis Terpadu (KUAT) yang menerapkan konsep usahatani terpadu, dengan sistem *zero waste* yakni keseluruhan usahatani merupakan suatu siklus yang berkaitan dan limbah yang dihasilkan dari pengelolaan usahatani dimanfaatkan untuk proses selanjutnya. Misalnya kotoran sapi dan sisa-sisa tanaman digunakan untuk pupuk.

Desa Samsam memiliki lambang berbentuk segi lima sama sisi berisikan beberapa gambar yang disusun sedemikian rupa dan mampu menggambarkan perikehidupan yang ada di Desa Samsam. Gambar tersebut terdiri atas: (a) bentuk segi lima merupakan wadah yang mencerminkan Pancasila; gambar padi dan kapas yang (b) Gambar keseluruhan berbentuk sesajen yang diapit dua buah gambar padi dan kapas yang melingkar menjadi satu melambangkan sila kelima Pancasila, gambar padi dan kapas pada pangkalnya dijadikan enam ikatan yang mencerminkan adanya 6 Banjar Dinas di desa Samsam. Terdapat tulisan "Satya Mukhyaning Dharma" mempunyai arti Kejujuran adalah puncak kebenaran. Selain itu ada gambar kendi yang berisikan beras kuning, bunga, dan air suci yang diapit oleh dua buah bentuk apit surang. Beras kuning berisi air suci adalah biji/wija, dan bunga dan sari yang menyatu menjadi wijasari yang berarti Samsam. Desa Samsam pada zaman Belanda memiliki lima banjar (dusun) yaitu: (1) Banjar Samsam, (2) Penyalin, (3) Kutuh Kelod, (4) Kutuh Kaja, dan (5) Lumajang. Desa ini dahulu dikepalai oleh seorang Bendesa yang berkedudukan di Samsam. Batas wilayah desa ini adalah Desa Batuaji di sebelah Utara, Desa Oangkung Karung di Selatan, Desa Dauh Peken di Timur, dan Desa Sembung Gede di Barat. Penduduk Desa Samsam berjumlah 2991 jiwa, terdiri atas 1436 laki-laki, dan 1555 perempuan, dengan 842 Kepala Keluarga (Pemerintah Desa Samsam, 2005). Sebelum tahun 1983, Samsam merupakan Kebendesaan, dan sejak tahun 1983 atau pada masa kepemimpinan I Dewa Made Pegeg, kantor Bendesa Samsam dipindahkan ke Banjar Penyalin dan Kebendesaan Samsam menjadi Kelurahan. Pada masa tersebut Banjar Samsam dibagi dua, sehingga terdapat enam Banjar Dinas. Setiap banjar dinas dipimpin oleh Kelian Banjar Dinas (Kelian Dinas). Nama-nama Banjar Dinas tersebut adalah (1) Banjar Dinas Samsam I, (2) Banjar Dinas Samsam II, (3) Banjar Dinas Lumajang, (4) Banjar Dinas Penyalin, (5) Banjar Dinas Kutuh Kelod, dan (6) Banjar Dinas Kutuh Kaja.

Sejak tanggal 7 Agustus 2001 sesuai dengan Perda No. 20 Tahun 2001 sebagai tindak lanjut implementasi undang-undang tentang pemerintahan daerah, maka Kabupaten Tabanan mengubah semua Kelurahan menjadi Desa. Tujuannya tidak lain adalah untuk mengembangkan kemandirian desa mengelola rumah tangganya

sendiri sesuai potensi yang dimiliki. Permasalahan yang saat ini dihadapi adalah adanya berbagai status kepegawaian perangkat desa. Kepala Desa atau di Kabupaten Tabanan disebut dengan Perebekel bukan Pegawai Negeri Sipil (PNS), Sekretaris Desa merupakan PNS, dan perangkat desa (para Kaur) merupakan pegawai Pemerintah Kabupaten. Dengan demikian, meskipun pemerintahan desa bersifat otonom, namun peran pemerintah supra desa tetap kuat terutama dalam arus informasi atas-bawah berupa instruksi dan bentuk-bentuk intervensi lain. Kemandirian desa menjadi relatif sulit diwujudkan mengingat masih kuatnya ketergantungan pendanaan pembangunan di desa pada Kabupaten. Untuk keperluan pembangunan desa, Pemerintah Kabupaten mengucurkan dana Rp25 juta/tahun pada tiap desa dinas di Kabupaten Tabanan. Dana tersebut diberikan dalam tiga termin, akibatnya desa mengalami kesulitan untuk pembiayaan kegiatan. Selain itu, setiap desa pakraman memperoleh bantuan hingga Rp40 juta/tahun untuk pembangunan dan perawatan pura. Penyusunan rencana program pemerintahan desa di dua desa studi dilakukan secara musyawarah dengan melibatkan perangkat desa, BPD, Bendesa Adat, dan wakil organisasi perempuan di desa.

Di Bali, istilah desa mengandung dua makna yakni desa adat (*pakraman*) dan desa dinas. Kedua desa ini telah ada sejak berabad-abad lalu, desa pakraman berperan dalam persoalan adat dan ritual keagamaan Hindu, sedangkan desa dinas mengurus urusan administratif kependudukan. Desa pakraman tumbuh terlebih dahulu jauh sebelum ada desa dinas, mengingat adanya kebutuhan masyarakat (*krama*) akan dukungan sarana dan prasarana ketika melakukan ritual adat dan agama. Pengaruh desa pakraman sangat besar dalam penerapan nilai-nilai adat dan agama di Bali, sebagai upaya penerapan prinsip Tri Hita Karana (keseimbangan hubungan antara Tuhan, manusia, dan alam) secara konsisten. Kehadiran pemerintah kolonial Belanda mempengaruhi tatanan pengaturan desa di Bali. Pemerintah Belanda sulit untuk mengintervensi desa adat, sehingga dibentuklah suatu sistem pemerintahan yang dapat membantu pelaksanaan administrasi pemerintahannya sekaligus memperluas pengaruh pemerintah kolonial. Desa inilah yang disebut dengan desa dinas yang sekarang tumbuh dan berkembang menjadi desa yang terintegrasi dalam pemerintahan formal. Segregasi kewenangan antara desa dinas dengan desa pakraman di dua desa telah dipahami oleh warga desa. Peran perebekel adalah menciptakan situasi yang kondusif bagi penyelenggaraan berbagai kewenangan tersebut.

Baik Desa Selanbawak maupun Desa Samsam memiliki satu desa adat yakni berturut-turut adalah Desa Adat Kekeran, dan Desa Adat Samsam. Kedua tipe desa dapat bekerja sama secara sinergis. Terdapat beberapa wacana yang berkembang menyikapi adanya dua tipe desa di Bali bahwa yang sebenarnya disebut desa adalah desa adat mengingat kemampuannya untuk mengatur diri sendiri dan warganya secara otonom. Di sisi lain adanya Undang-undang Nomor 32/2004 yang ditindaklanjuti dengan PP Nomor 72/2005 mengisyaratkan adanya

bentuk desa yang dapat menjadi penerus dari hirarki pemerintahan di atasnya dan mampu melaksanakan berbagai fungsi administratif. Dengan demikian peran desa dinas tetap diperlukan, kekhawatiran akan terjadinya tumpang tindih kewenangan dapat dicegah jika antara kedua lembaga tersebut saling berkoordinasi dan berkonsultasi secara terbuka.

Dari sisi pengembangan ekonomi rakyat terdapat usaha skala rumah tangga yang dilakukan oleh beberapa penduduk Desa Selanbwak yakni pengolahan kelapa menjadi minyak kelapa yang dilakukan oleh kaum perempuan, pembuatan tape singkong, dan ternak babi. Ampas pengolahan minyak kelapa dan kulit singkong sisa untuk membuat tape digunakan untuk campuran pakan babi. Air kelapa segar yang tidak digunakan oleh pengolah minyak dapat digunakan untuk membuat *nata de coco*. Hingga saat ini, usaha ekonomi produktif tersebut dilakukan secara individual. Untuk menjamin kontinyuitas usaha dan kepastian harga jual, antar pengelola usaha dapat menggalang kerjasama (kemitraan). Di desa Samsam, penduduk bekerja sebagai karyawan, menyediakan jasa, berdagang, dan sebagian lagi bertani dan berkebun.

Di dua desa lokasi studi terdapat beberapa organisasi kemasyarakatan, diantaranya:

- (1) *Desa Pakraman*. Tentang kelembagaan ini telah dikemukakan pada uraian sebelumnya. Berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 3/2001 tentang Desa Pakraman, kelembagaan ini mengatur tata pergaulan hidup masyarakat merupakan desa secara turun temurun dalam ikatan kahyangan tiga (desa) dengan cakupan wilayah tertentu dan harta kekayaan sendiri, dan bersifat otonom. Setiap desa pakraman antara lain memiliki (1) banjar pakraman, (2) krama desa (anggota desa pakraman), (3) krama pengempon (anggota yang mengelola upacara di kahyangan), (4) krama penyungsong yaitu anggota yang mendukung kegiatan upacara berupa pemeliharaan, perawatan, pendanaan dsb, (5) *awig-awig* yaitu tata aturan penerapan Tri Hita Karana, (6) prajuru atau pengurus, (7) beberapa paruman (sidang atau pertemuan); (8) pacalang yaitu satuan tugas keamanan tradisional masyarakat Bali di tingkat banjar maupun desa pakraman, (9) pengayoman, (10) pemberdayaan dan pelestarian desa pakraman. Pemekaran desa pakraman dimungkinkan jika dipenuhinya syarat-syarat sebagai sebuah desa adat, diantaranya dimilikinya pura kahyangan tiga, adanya kekayaan desa berupa tanah, wilayah, dan krama.
- (2) *Subak*. Peraturan daerah Provinsi Bali Nomor 02/PD/DPRD/1972 tentang irigasi (pasal 4) dinyatakan bahwa Subak adalah "masyarakat hukum adat di Bali yang bersifat sosio-agraris-religius yang secara historis didirikan sejak dahulu kala dan berkembang terus sebagai organisasi penguasa tanah dalam bidang pengaturan air dan lain-lain untuk perswahan dari sumber air di suatu daerah". Selanjutnya di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 23/1982 tentang irigasi, pasal 1 (h) dikemukakan bahwa subak merupakan masyarakat hukum adat yang bersifat sosio agraris, religius yang secara historis tumbuh dan berkembang sebagai organisasi di bidang tata guna air di tingkat usahatani."

- Subak didasarkan pada tiga komponen pokok yaitu Parhyangan, Pawongan, dan Palemahan. Dengan demikian Jalam Subak terdapat aktivitas upacara keagamaan, tata aturan hubungan pengurus dan anggota dalam organisasi Subak, dan pengaturan air, tanah, dan tanaman. Petani desa Selanbawak bergabung pada Subak Guarna, sedangkan petani di desa Samsam bergabung dalam Subak Samsam, yang lokasi organisasinya berada di Desa Batuaji.
- (3) *Lembaga Perkreditan Desa (LPD)*. LPD berdasarkan Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 02/1988 adalah Badan Usaha Simpan Pinjam Milik Masyarakat Desa Adat di Propinsi Bali dan merupakan sarana perekonomian di pedesaan. Tujuan LPD adalah (1) mendorong pembangunan ekonomi masyarakat desa melalui tabungan dan penyaluran modal yang efektif, (2) memberantas ijon, gadai gelap dan lain-lain; (3) menciptakan pemerataan dan kesempatan berusaha bagi warga desa dan tenaga kerja di pedesaan; dan (4) meningkatkan daya beli dan kelancaran lalu lintas pembayaran pertukaran di desa.
 - (4) *Posyandu dan PKK*. Kelembagaan ini lebih bersifat philantropi, adanya unsur keswadayaan, kesukarelaan, dan kemampuan menggalang kerja sama untuk kepentingan sosial. Di dua desa studi terdapat kedua lembaga ini. Dalam perkembangannya, PKK mengalami kecenderungan penurunan intensitas kegiatan. Kendala yang dihadapi antara lain adalah kurangnya kaderisasi, kegiatan yang tidak seintensif era 1980-an, dan pendanaan kegiatan.
 - (5) *Karang taruna*. Hingga kini organisasi kepemudaan ini masih dijumpai, meskipun terkendala oleh berbagai faktor seperti kurangnya upaya pengembangan kapasitas anggota karang taruna oleh berbagai pihak terutama terkait dengan pemuda pemudi putus sekolah. Diperlukan beragam program untuk membantu meningkatkan keterampilan pemuda pemudi desa di berbagai bidang sebagai alternatif solusi masalah pengangguran. Program tersebut hendaknya ditindaklanjuti dengan dukungan sarana dan prasarana serta penyediaan modal awal dalam bentuk pinjaman, pendampingan penggunaan dana, dan pengembangan jejaring.
 - (6) *Sekebe gong*. Organisasi ini lebih mengarah pada bentuk kelompok sosial semacam paguyuban untuk mengasah keterampilan memainkan gong pengiring ritual adat dan keagamaan Hindhu. *Sekebe* gong berhubungan erat dengan ritual keagamaan dan pelestarian nilai-nilai budaya Bali. *Sekebe* gong melakukan pertemuan dan latihan rutin sesuai kesepakatan anggota kelompok.

Beberapa persoalan yang ditemui di desa studi, perlu ditindaklanjuti yaitu: Di Desa Selanbawak, terdapat kekurangan air bersih, keterbatasan peluang bekerja, pengembangan ekonomi produktif (spemanfaatan limbah kelapa), pengembangan kapasitas perangkat desa, dan pengembangan kelompok usaha berbasis kemitraan. Di Desa Samsam masalah yang dihadapi masyarakat setempat meliputi kurang lancarnya air irigasi, kurangnya minat generasi muda terhadap sektor pertanian, peluang bekerja terbatas, adanya pendatang yang kurang mematuhi peraturan desa,

kesulitan pemasaran hasil usaha, regenerasi keorganisasian masyarakat (peningkatan kapasitas sumber daya manusia), pengelolaan limbah pabrik. Terkait dengan kurangnya air irigasi, pada era pemerintahan Presiden Megawati (2000-2004) telah dimulai pembangunan waduk Embung Telaga Tunjung yang direncanakan aliran airnya hingga ke persawahan di Desa Samsam. Akan tetapi, kini perkembangan pembangunan waduk terhenti.

Komunikasi antara perangkat dan masyarakat dibangun melalui peran Bendesa Adat, Kelian Dinas, dan perangkat desa lainnya yakni para kepala urusan. Pertemuan (sangkepan) dilakukan sesuai kesepakatan, dan disesuaikan dengan kalender Bali. Media telepon dan surat tertulis digunakan pula untuk mengundang warga dalam berbagai pertemuan. Aspek kesetaraan gender oleh pemerintah desa telah dikembangkan dengan melibatkan perempuan dalam berbagai aktivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, diantaranya sebagai Kaur Keuangan, Kaur Pembangunan, Kaur Umum, dan Kaur Kesra. Meskipun peran laki-laki masih dominan dalam beberapa kegiatan yang bersifat ekonomi dan pengambilan keputusan, namun pertukaran peran sosial antara laki-laki dan perempuan telah berlangsung, misalnya baik laki-laki maupun perempuan dapat berperan sebagai pemasar produk hasil olahan, perempuan dan laki-laki dapat bekerja sama dalam pemugaran pura dsb.

e) Kondisi Pemerintahan Desa pada Desa Studi di Provinsi Papua

Di Provinsi Papua, sebutan desa, sejak tahun 2001, pasca penerapan Undang-Undang Nomor 22/99 diganti menjadi Kampung, dan sebutan Kecamatan diganti dengan Distrik. Nama Kampung dan Distrik telah digunakan sejak lama, namun nama tersebut berganti menjadi desa dan kecamatan sesuai Undang-Undang Nomor 5/1974 dan Undang Undang Nomor 5/1979 yang cenderung menginginkan adanya penyeragaman. Kampung lokasi studi di Provinsi Papua adalah Kampung Sabron Sari, Distrik Sentani Barat dan Kampung Tablasupa, Distrik Depapre, keduanya berada di Kabupaten Jayapura. Kampung Sabronsari memiliki kondisi geografi datar dengan ciri desa pertanian dan perkebunan dan multi etnis, dulunya merupakan salah satu lokasi transmigrasi. Kampung Tablasupa memiliki ekologi pantai dan sebagian penduduk memiliki kebun dan penduduk seluruhnya merupakan etnis lokal (Papua).

Sebagaimana di Provinsi NAD, kondisi di Papua menampilkan penyelenggaraan pemerintahan yang belum optimal, dan sedang berproses menuju "keajegan" dilihat dari proses-proses hukum yang terus berkembang. Sejalan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 22/1999 yang telah diganti menjadi Undang-Undang Nomor 32/2004 tentang pemerintahan daerah, maka sejak Januari 2001, Provinsi Papua memperoleh status Otonomi Khusus (Otsus) melalui Undang Undang Nomor 21/2001. Penyelenggaraan pemerintahan di Papua diserahkan sepenuhnya pada keinginan warga setempat. Akan tetapi, belum banyak perangkat peraturan yang dihasilkan oleh Pemerintah Papua guna menjabarkan Otsus menjadi langkah

nyata memajukan wilayahnya. Penjelasan Undang-undang Nomor 32/2004 pun belum memberikan penjabaran tentang batasan-batasan Otsus, lingkup kewenangan, dan pengawasan pelaksanaan Otsus. Peran Majelis Rakyat Papua (MRP) yang dibentuk sebagai respon atas status Otsus belum menunjukkan hasil yang optimal. Ternyata peran MRP lebih condong pada bidang politik praktis, padahal semestinya MRP mengembangkan keberdayaan lembaga adat dan aspek kebudayaan Papua.

Sebagaimana istilah desa di Provinsi Bali yang memiliki makna ganda, maka sebutan kampung pun mempunyai dua makna di Provinsi Papua, yaitu sebagai desa pemerintahan formal; dan sebagai lembaga adat yang memiliki wilayah kerja tertentu. Pemimpin kampung adat disebut "ondoafi" atau di beberapa kampung di Papua disebut "ondofolo". Di lokasi studi, pemimpin kampung adat disebut dengan "ondoafi", dan pemimpin kampung pemerintahan disebut dengan kepala kampung. Di lokasi studi dan wilayah Papua umumnya, dikenal istilah "keret" yaitu klan yang terdiri atas beberapa rumah tangga atas dasar pertalian darah. Satu keret umumnya terdiri atas beberapa rumah tangga dan membentuk marga. Seorang ondoafi berperan memimpin ritual suku dan pengawasan atas aset desa seperti tanah dan kekayaan alam di kampung tersebut.

Kampung Sabronsari, Distrik Sentani Barat menunjukkan kampung yang telah mengalami perkembangan dengan adanya fasilitas jalan raya, listrik, dan telepon. Kampung Sabronsari memiliki penduduk berjumlah 781 dengan komposisi 430 orang laki-laki dan 351 perempuan. Warga Kampung Sabronsari sebagian besar mengusahakan perkebunan dengan komoditas utama rambutan dan vanili. Masalah yang dihadapi petani rambutan saat ini adalah rambutan gagal panen, tidak seperti tahun-tahun lalu. Konsultasi dengan dinas perkebunan maupun penyuluh diperlukan untuk mengantisipasi hal tersebut. Persoalannya, ketersediaan penyuluh sangat terbatas, sehingga petani tidak memperoleh layanan. Intensitas interaksi antara masyarakat asli Papua di Kampung Sabronsari dengan pendatang dari Jawa, dan Sulawesi (Bugis, Buton, dan Makassar) cukup tinggi. Hubungan antara lembaga adat, gereja, dan kampung pemerintahan berada dalam posisi setara. Peran lembaga adat di Kampung Sabronsari tidak sekuat di Kampung Tablasupa, ini tidak terlepas dari adanya kondisi masyarakat yang multikultur, dan intervensi adat menjadi rendah. Hubungan antara lembaga adat, gereja, dan kampung sangat kuat di Kampung Tablasupa. Penguasaan atas lahan sepenuhnya oleh lembaga adat, dan jual beli tanah dilarang. Di satu sisi hal ini bernilai positif, namun di sisi lain cenderung mempersulit upaya penggunaan lahan untuk kepentingan umum.

Sebagai lokasi studi yang berada paling timur wilayah Indonesia, kondisi fasilitas penunjang pelaksanaan administrasi pemerintahan di Kampung Sabronsari dan Tablasupa paling terkebelakang. Bahkan, bangunan untuk penyelenggaraan pemerintahan kampung belum tersedia di Kampung Tablasupa. Keteringgalan ini mestinya dapat diantisipasi oleh pemerintah bekerjasama dengan lembaga adat dan masyarakat, untuk mempermudah pengurusan izin pemanfaatan lahan. Di sisi lain,

akses jalan menuju Kampung Tablasupa perlu ditingkatkan, mengingat jalan raya menuju ke kampung tersebut sangat parah kerusakannya. Untuk menuju ke Kampung Tablasupa dapat pula melalui laut, namun inipun masih terkendala oleh ketersediaan perahu motor yang minim dari segi jumlah dan keamanan alat transportasi tersebut.

Guna pembangunan Kampung di Provinsi Papua, sejak tahun 2006 sudah ada kesepakatan antara pemerintah provinsi dan kabupaten untuk mengalokasikan dana Otsus sebesar Rp 1 Milyar per distrik. Dari nilai tersebut, Rp 100 juta akan dialokasikan untuk program pemberdayaan masyarakat kampung dengan perimbangan 75 persen dikelola oleh kampung dan 25 persen dikelola distrik. Penggunaan dana otsus distrik dikelola oleh kepala distrik dan diutamakan untuk pengembangan usaha kecil menengah dan sepertiga dana otsus diprioritaskan untuk pengembangan pendidikan. Peran warga dan perangkat kampung adalah menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Kampung (RPJMK) sebagai pedoman penyelenggaraan pembangunan kampung. Baik di Kampung Sabronsari maupun di Kampung Tablasupa, upaya pengembangan komoditas pertanian, perkebunan, dan perikanan di perairan Tablasupa terhambat oleh ketiadaan penyuluh atau fasilitator, dan kesulitan mengembangkan jaringan pemasaran.

Dari sisi komunikasi administrasi penyelenggaraan pemerintahan di dua kampung studi, tampak bahwa Kampung Sabronsari sudah mulai memanfaatkan teknologi komunikasi berupa telepon untuk berkomunikasi. Sebaliknya, Kampung Tablasupa belum memanfaatkan sarana komunikasi secara optimal mengingat belum adanya akses jaringan telepon. Masyarakat di Kampung Tablasupa menggunakan teknik komunikasi langsung, lisan, dan penggunaan media rakyat masih intensif. Hal yang menarik dari sisi budaya adalah tradisi mengunyah pinang sebagai pelancar komunikasi. Sudah menjadi kebiasaan masyarakat setempat, bahwa mengunyah pinang dapat memperlancar pikiran dan menghangatkan suasana, sekaligus sebagai simbol pertemanan. Pinang yang dikunyah terdiri dari pinang muda, tangkai sirih, dan kapur. Penolakan atas tawaran mengunyah pinang sering diartikan menolak persahabatan. Di kantor-kantor pemerintah disediakan tempat khusus untuk menampung cairan kunyahan pinang. Penjual buah pinang umumnya adalah kaum perempuan, dengan harga Rp5000 seikat lengkap dengan kapurnya. Kantor Pemberdayaan Perempuan Kabupaten Jayapura telah menyusun program untuk peningkatan kualitas hidup perempuan penjual pinang dengan tujuan peningkatan kualitas hidup perempuan dan keluarganya, melalui diversifikasi usaha.

Kesenjangan gender ditemui dalam peran domestik, ekonomi, dan sosial antara perempuan dan laki-laki. Meskipun keterwakilan perempuan dalam posisi pemerintahan desa telah ada, namun dukungan sarana kesehatan, pendidikan, dan peluang bekerja bagi perempuan masih terbatas. Khusus bidang pendidikan, masih terdapat sebagian perempuan di dua kampung tersebut yang tidak bisa membaca tulis. Di bidang kesehatan, fasilitas dan sarana pendukung kesehatan sulit diakses dari segi ketersediaan sarana, obat-obatan, dan ketersediaan tenaga paramedis.

Upaya pemberdayaan masyarakat di dua kampung lokasi studi mutlak diperlukan, dengan mengakomodasi kebutuhan masyarakat lokal.

Tatanan Komunikasi Administrasi yang Efektif dan Pemerintahan Desa yang Tanggap Gender

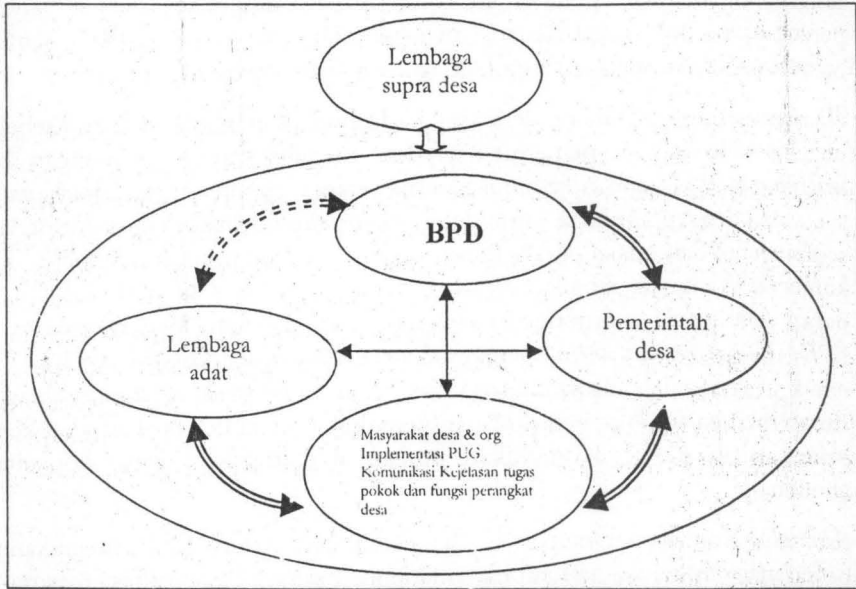
a) Perbandingan Komunikasi Administrasi dalam Pemerintahan Desa di Lokasi Studi

Setiap lokasi studi memiliki simbol-simbol spesifik sebagai pencitraan institusi. Semakin dipahami makna simbol-simbol institusi baik pemerintahan desa maupun lembaga lain di desa, maka proses komunikasi akan berlangsung lebih baik. Selain di Provinsi Jabar, keempat provinsi lain memiliki tatanan pemerintahan yang dilandasi nilai-nilai adat, memiliki luas wilayah tertentu, dan memiliki tata aturan yang dibangun berdasarkan kesepakatan warga adat. Terdapat adanya keinginan menjadikan desa adat sebagai desa formal, namun jika hal itu diwujudkan, terdapat kekhawatiran bahwa desa adat akan berada dalam hirarki pemerintahan, sehingga segala tindakan harus dalam koordinasi pemerintah supra desa. Dengan kata lain, desa kehilangan kebebasan untuk mengelola diri sendiri.

setiap wilayah memiliki keunikan, sehingga upaya mengakomodasi berbagai kepentingan masyarakat yang berbeda latar belakang budaya dan agama dapat dilakukan pada tiap desa yaitu dengan mengadopsi tata nilai adat dan budaya pada sistem pemerintahan desa. Hal ini pun telah dikemukakan pada penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 72/2005 tentang desa. Penjelasan tersebut menyebutkan bahwa desa dapat disesuaikan dengan asal usul dan kondisi sosial budaya setempat. Penyelenggaraan pemerintahan di desa harus menghormati sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat dan selaras dengan tatanan kelidupan berbangsa dan bernegara, artinya tidak menyimpang dari tata peraturan di atasnya.

Setiap wilayah desa dapat mengembangkan pola penyelenggaraan pemerintahan yang sesuai aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa selama tidak melanggar undang-undang yang berlaku. Permasalahannya adalah tidak semua wilayah di Indonesia siap dengan pelimpahan wewenang yang begitu besar. Upaya pengembangan kapasitas institusi lokal dan sumber daya manusia pada seluruh hirarki pemerintahan senantiasa diperlukan sehingga kesiapan dari pemerintahan terdepan yakni desa menjadi lebih baik. Tanpa adanya pengarahan, pelaksanaan pemerintahan desa yang berorientasi pada kepuasan masyarakat, tanpa adanya monitoring dan evaluasi yang disertai tindak lanjut untuk selalu meningkatkan kinerja perangkat desa, maka implementasi desentralisasi pemerintahan akan kabur. Komunikasi dalam berbagai bentuk seperti konsultasi, koordinasi, dan konsolidasi dapat dikembangkan melalui berbagai forum yang melibatkan pemerintahan desa, kelembagaan masyarakat di desa, dan lembaga supra desa.

Secara sederhana beberapa pola komunikasi administrasi antar berbagai lembaga di pedesaan dapat diilustrasikan sebagaimana Gambar 6. Tampak bahwa antara lembaga satu dengan lain saling terkait. Lembaga supra desa dalam hal ini berperan menciptakan situasi yang kondusif bagi penyelenggaraan tatanan hubungan harmonis antar berbagai pihak.



Gambar 6. Keterkaitan antar Lembaga dan Masyarakat dengan Pemerintahan Desa

Dalam tipologi desa yang memiliki kelembagaan adat dan lembaga formal desa, maka diperlukan kejelasan fungsi dan peran masing-masing lembaga, agar tidak terjadi tumpang tindih dan beban yang berlebihan pada salah satu lembaga. Diseminasi informasi tentang fungsi dan peran lembaga adat dan pemerintahan desa perlu dibuat secara tertulis misalnya dalam peraturan desa, agar terdokumentasi dan dapat dijadikan acuan oleh pihak yang berkepentingan. Dalam kaitannya dengan penyelenggaraan otonomi desa, maka pemahaman konsep tentang otonomi desa perlu dimiliki oleh pemerintah desa dan lembaga terkait di desa. Otonomi desa sebenarnya bukan semata masalah *autonomy* (Rozaki dkk., 2005), namun lebih kepada keleluasaan, kekebalan, dan kemampuan untuk mengambil keputusan, dan menggunakan kewenangan untuk mengelola sumberdaya lokal. Diperlukan dukungan dalam pelaksanaan otonomi desa yakni pendelegasian kekuasaan, kewenangan, keuangan, kepercayaan, dan tanggung jawab pada desa; dan pendayagunaan kapasitas lokal. Agar desa dapat berkembang lebih dinamis, diperlukan pengembangan kemitraan dalam bentuk jaringan kerjasama yang saling menguntungkan. Permasalahannya adalah posisi, tawar menawar masyarakat desa masih lemah sehingga diperlukan peran lembaga supra desa atau lembaga terkait sebagai mediator kerja sama.

b) Komunikasi Administrasi yang Efektif

Leonard White menyebutkan bahwa administrasi pemerintahan berkaitan dengan pelaksanaan kegiatan negara untuk menunaikan kebijaksanaan negara, sehingga komunikasi administrasi berkaitan dengan penggalangan hubungan antar aparatur negara dalam menjalankan fungsinya yaitu sebagai aktivitas pelayanan. Fungsi-fungsi administrasi pemerintah desa dapat dilakukan dengan melakukan perencanaan, pengorganisasian, penggerakkan masyarakat, dan pengawasan; menyelenggarakan pelayanan publik, dan pengembangan masyarakat.

Gambaran pemerintahan desa yang dikemukakan pada bagian sebelumnya, menunjukkan bahwa pemerintahan desa memiliki hubungan dengan berbagai kelembagaan baik dalam kedudukan yang setara maupun dengan hirarki yang lebih atas yakni dengan lembaga supra desa. Agar pemerintahan desa dapat berlangsung secara efektif dan efisien, maka dalam organisasi pemerintahan desa perlu dibangun komunikasi antar perangkat desa, antara kepala desa atau perbekel atau kepala nagari atau kepala kampung dengan perangkatnya, antara perangkat desa dengan BPD. Komunikasi internal pemerintahan dapat berupa komunikasi bawah – atas untuk penyampaian informasi, aspirasi, saran dan masukan. Komunikasi atas – bawah merupakan arus penyampaian petunjuk, perintah, kebijakan, dan keputusan pemerintahan desa. Komunikasi horisontal merupakan upaya konsultasi dan koordinasi.

Komunikasi antara perangkat desa dengan masyarakat dapat dikembangkan melalui pendekatan individu, kelompok, maupun massa. Efektifitas masing-masing pendekatan bergantung pada beberapa faktor diantaranya kemampuan berkomunikasi perangkat desa, intensitas komunikasi, ketersediaan media komunikasi, kompleksitas masalah, dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan kegiatan dan pengambilan keputusan. Terdapat berbagai pilihan saluran untuk menggalang komunikasi dalam hierarki pemerintahan formal meliputi surat menyurat, rapat, telepon, konsultasi, dan koordinasi. Komunikasi dengan berbagai lembaga kemasyarakatan dapat digalang dengan menggunakan saluran interpersonal seperti anjangsana, sarasehan, koordinasi, dan konsultasi.

Jika dibandingkan kondisi bagian barat lokasi studi hingga bagian timur, terdapat gejala bahwa kondisi pemerintahan desa di wilayah paling barat (Provinsi NAD) dan paling timur (Provinsi Papua) lebih memprihatinkan dibandingkan pemerintahan desa di tiga provinsi lainnya dilihat dari kelengkapan fasilitas pendukung pelaksanaan pemerintahan desa. Selain faktor alam, kondisi sosio-ekonomi, politik, dan keamanan di wilayah Aceh yang labil ketika terjadi perang saudara antara Gerakan Aceh Merdeka (GAM) dan Tentara Nasional Indonesia (TNI) menorehkan trauma bagi kenyamanan hidup masyarakat. Sejalan dengan Rancangan Undang-Undang Pemerintahan Aceh (RUU PA) didukung oleh perdamaian antara GAM dan RI, masyarakat dan pemerintah di Aceh baik di

Provinsi, Kabupaten, maupun Desa dituntut inampu mempersiapkan diri mengelola sumber daya yang dimiliki.

Proses komunikasi multipihak diperlukan untuk memungkinkan berlangsungnya tata kelola pemerintahan desa yang dapat didasarkan potensi sumber daya lokal dan mengembangkan kemitraan. Agar proses tersebut berlangsung dengan baik maka :

- (1) Seluruh elemen dalam jajaran pemerintahan perlu memahami secara menyeluruh konsep desentralisasi dan penerapan *good governance* oleh semua pihak di dalam organisasi pemerintah. Dari studi yang dilaksanakan, terdapat berbagai pemahaman akan desentralisasi. Bahkan pengertian pemerintahan daerah diartikan sempit sebagai segala sesuatu adalah milik daerah dan wewenang daerah. Pemaknaan bahwa desentralisasi adalah upaya mendekatkan pelayanan dari birokrasi pemerintah kepada masyarakat belum dilaksanakan secara menyeluruh.
- (2) Pelaksanaan otonomi daerah menuntut diterapkannya otonomi desa sebagaimana dikemukakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72/2005 tentang desa bahwa penyelenggaraan kelembagaan pemerintahan desa seyogyanya mampu mengembangkan kemandirian, pengaturan dan pengelolaan, pengawasan, dan mekanisme pembiayaan pembangunan yang merupakan fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik
- (3) Untuk mewujudkan *good rural governance* sehingga dapat diselenggarakan sistem tata-kelembagaan desa yang handal, maka komunikasi internal dan eksternal pemerintahan desa perlu dibangun dengan mendayagunakan media yang sesuai dengan kebutuhan setempat, baik untuk pendekatan personal, kelompok, maupun massa. Komunikasi antara perangkat desa dengan masyarakat dapat dikembangkan melalui pendekatan individu, kelompok, maupun massa. Efektifitas masing-masing pendekatan bergantung pada beberapa faktor diantaranya kemampuan berkomunikasi perangkat desa, intensitas komunikasi, keterediaan media komunikasi, kompleksitas masalah, dan partisipasi masyarakat dalam perencanaan kegiatan dan pengambilan keputusan.
- (4) Komunikasi dengan institusi supra desa sangat penting, jika dibandingkan antara kelima wilayah studi, maka tampak bahwa pada wilayah yang telah mapan dari sisi kekondusifan situasi sosial budaya, faktor keamanan, dan intensitas komunikasi yang lebih intensif dengan hirarki pemerintahan supra desa, memperlihatkan bahwa wilayah Jawa Barat dan Bali menunjukkan adanya proses komunikasi yang lebih efektif ketimbang tiga lokasi lain.
- (5) Pemenuhan kebutuhan masyarakat yang sesuai dengan harapan terwujudnya tata kelola pemerintahan desa yang handal perlu didasarkan pada kondisi spesifik sosial budaya masyarakat, sehingga pengembangan kemitraan pun memerlukan adanya pemahaman akan potensi dan nilai-nilai lokal tersebut. Misal di Provinsi NAD yang sangat kuat memegang prinsip syariat Islam

dalam mengatur hubungan antar anggota masyarakat, maka upaya kemitraan untuk mengembangkan usaha ekonomi produktif dapat dilakukan dengan mengintegrasikan program yang dilandasi pada hukum Islam. Contoh lainnya, desa adat di Provinsi Bali yang berkembang sesuai filosofi agama Hindu mampu menggalang dana masyarakat untuk pembiayaan berbagai kebutuhan warga akan rumah ibadah dan berbagai kebutuhan hidup melalui Lembaga Perkreditan Desa (LPD) yang dikembangkan oleh desa adat.

Pemerintah desa dapat berfungsi sebagai sumber ataupun komunikator. Selain persoalan administrasi, desa juga memiliki persoalan dengan kerusakan sumber daya alam, masalah kebersihan dan penataan lingkungan, peluang pengembangan usaha, dan sebagainya. Untuk mendorong terjadinya perubahan diperlukan upaya penyadaran dan langkah nyata yang menyuguhkan fakta bahwa transformasi kondisi tersebut diperlukan bagi kelangsungan hidup masyarakat desa yang lebih baik. Pemasaran ide-ide sosial (*social marketing*) merupakan alternatif yang dapat dilakukan. Pendekatan ini merupakan aplikasi konsep pemasaran pada aktivitas sosial yang berkaitan dengan kepedulian akan permasalahan yang dihadapi masyarakat, untuk melaksanakan pelayanan sosial, dan mewujudkan kesejahteraan. Agar pemasaran sosial mencapai hasil yang diinginkan diperlukan beberapa unsur yaitu (1) diketahuinya penyebab masalah sosial, (2) adanya pendamping perubahan atau fasilitator, (3) subyek atau masyarakat yang berkepentingan, (4) saluran komunikasi, dan (5) strategi perubahan yang akan dilaksanakan. Pemasaran sosial mengandung tiga komponen yaitu penyebarluasan ide, aksi untuk perbaikan, dan partisipasi masyarakat (Ruslan, 2002). Persoalan kerusakan hutan di Nagari Simanau, Erosi di jalan desa Selanbawak, kesulitan air di Desa Gunungsari, dan konservasi tanah dan air di Kampung Tablasupa, dapat dibantu mengatasinya melalui peran pemerintah desa setempat dengan menyusun program yang komunikatif dan tanggap gender.

c) Analisis Gender dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Secara sederhana, gender dapat diartikan sebagai pembagian peran, kedudukan, dan tugas antara laki-laki dan perempuan ditetapkan oleh masyarakat berdasarkan karakteristik perempuan dan laki-laki yang dibentuk oleh norma-norma, adat istiadat, kepercayaan atau kebiasaan masyarakat (Djohani, 1996). Peran gender dapat dipertukarkan, namun tidak semua masyarakat dapat menerima pertukaran peran gender. Pada prinsipnya, perempuan dan laki-laki memiliki hal yang sama dalam hidup dan kehidupan. Dalam Undang-undang Dasar 1945, dikemukakan bahwa seluruh warga negara kedudukannya sama di depan hukum. Berarti baik laki-laki maupun perempuan setara dan tidak untuk didiskriminasikan.

Secara nasional, Indonesia telah mencapai kemajuan yang cukup berarti dalam pencapaian keadilan dan kesetaraan gender (KKG), terutama di bidang pendidikan. Hal ini ditunjukkan pada rasio angka partisipasi murni (APM) perempuan terhadap laki-laki yang berskisar antara 100 hingga 103 pada tahun 2004, untuk jenjang

pendidikan dasar dan menengah. Di sisi lain Laporan Pembangunan Manusia tahun 2004 menyatakan bahwa untuk Indonesia, angka *Human Development Index* (HDI), angka *Gender-related Development Index* (GDI), dan angka *Gender Empowerment Measurement* (GEM) berturut-turut adalah 65,8; 59,2; dan 54,6. Tingginya angka HDI ketimbang angka GDI memperlihatkan bahwa keberhasilan pembangunan sumber daya manusia belum disertai keberhasilan pembangunan gender, dengan kata lain masih ada gejala kesenjangan gender. Rendahnya angka GEM berarti peluang dan kesempatan perempuan di bidang politik, ekonomi, dan pengambilan keputusan masih rendah.

Adanya gejala kesenjangan gender dapat diketahui melalui teknik analisis gender. Dalam analisis gender ini terdapat empat pertanyaan yang perlu dijawab untuk membuktikan ada tidaknya kesenjangan gender yaitu: (1) Siapa melakukan apa?; (2) Siapa memiliki apa?; (3) Faktor apa saja yang mempengaruhi diferensiasi peran gender tersebut?; dan (4) Bagaimana sumber daya manusia dan alam didistribusikan, dan siapa yang memperoleh manfaat dari distribusi tersebut? Analisis gender tersebut dapat dilakukan pada level rumah tangga, masyarakat, dan negara. Analisis gender dalam pemerintahan desa dilihat pada peran laki-laki dan perempuan dalam empat aspek yaitu: (1) peluang dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, (2) partisipasi dalam program pemerintah desa, (3) mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa, dan (4) memanfaatkan hasil pembangunan secara adil.

Kesenjangan gender umumnya tampak pada peluang mengakses sumber daya yang terkendala oleh faktor terbatasnya program maupun teknologi yang "ramah" baik terhadap laki-laki maupun perempuan sehingga menjadi penghalang bagi keduanya untuk mengakses dan berkiprah pada penyelenggaraan pemerintahan desa. Misalnya, dalam pembangunan sarana air bersih seringkali yang diundang penentuan lokasi air bersih untuk keperluan keluarga adalah Kepala Keluarga yang mengacu pada figur bapak, padahal yang berperan menyediakan air bersih dalam rumah tangga adalah kaum ibu. Ketika sarana air bersih didirikan, maka yang tirabul justru penambahan beban bagi kaum ibu karena letaknya yang tidak tepat, dan desainnya yang tidak sesuai dengan kebutuhan. Akhirnya, diperlukan pembangunan kembali di lokasi yang lebih dekat, dan ini berarti terjadi pengeluaran biaya tambahan yang tidak perlu terjadi jika sejak awal dilakukan penilaian kebutuhan laki-laki dan perempuan atau dijawabnya pertanyaan "siapa melakukan apa?".

Diperoleh kenyataan bahwa belum semua pemerintah desa memahami konsep gender, dan makna KKG. Secara umum dapat dikemukakan bahwa baru 20 persen dari keseluruhan perangkat desa yang mengetahui makna gender dari sudut sosiologis. Sisanya mengartikan gender sebagai perempuan, bukan sebagai peran yang dapat dimainkan oleh laki-laki maupun perempuan yang saling dipertukarkan. Dari pelatihan yang telah dilakukan sebagai bagian yang tidak terpisahkan dari studi aksi ini tampak bahwa pemahaman dan penerapan tata kelola pemerintahan

desa yang tanggap gender mendesak untuk dilakukan. Artinya, penyelenggaraan pemerintahan desa memasukkan peran serta kedua belah pihak, sehingga aspirasi dan kebutuhan gender terakomodasi dalam berbagai program. Dengan demikian, sangat penting bagi supra desa maupun lembaga swadaya masyarakat (LSM) untuk senantiasa meningkatkan pemahaman perangkat desa dan organisasi masyarakat tentang pengarusutamaan gender dalam penyelenggaraan pemerintahan desa.

Untuk memungkinkan para perencana mampu mengintegrasikan kebutuhan gender dalam formulasi kebijakan, penyusunan program maupun kegiatan pembangunan, diperlukan penguasaan teknik analisis gender dan penyediaan, dan penggunaan data statistik gender. Perencana dari setiap sektor perlu memahami proses analisis data, dan informasi responsif gender secara sistematis hingga terbentuknya rancangan aplikasi rencana aksi yang sudah mengintegrasikan gender dalam perencanaan, pelaksanaan, monitoring, dan evaluasi, serta tindak lanjut. Perlu dilakukan penelusuran tentang kondisi awal, dan komponen kunci PUG sebagaimana ditampilkan pada Tabel 4.

Tabel 4. Beberapa Aspek yang Perlu dikembangkan untuk Penerapan PUG

Kondisi Awal	Komponen Kunci PUG
1. Komitmen politik	Peraturan perundang-undangan
2. Kerangka kebijakan	Tindak lanjut atas ratifikasi, konvensi internasional, penyusunan sistem dan mekanisme akuntabilitas yang responsif gender, dan pelebagaan institusi PUG
3. Struktur dan mekanisme pemerintah	Unit PUG, Fccal point, Pokja dan berbagai Forum
4. Sumberdaya	Sumberdaya manusia dan sumber dana
5. Sistem informasi dan data	Data dan statistik yang terpilah menurut jenis kelamin
6. Alat analisis	Analisis gender
7. Masyarakat madani	Mekanisme dialog dan proses yang partisipatif

Sumber: INPRES Nomor 9/2000 tentang PUG

Memperhatikan faktor-faktor yang disajikan dalam Tabel 4 dan dihubungkan dengan fakta di lima provinsi yang diteliti, ternyata belum semua elemen yang diperlukan ada hingga di tingkat desa. Komponen kunci PUG seperti peraturan perundang-undangan dan unit PUG baru tersedia hingga tingkat kabupaten, sedangkan data terpilah menurut jenis kelamin belum tersedia, ketrampilan melakukan analisis gender belum dimiliki, dan menyelenggarakan dialog yang bersifat partisipatif masih terbatas. Pengembangan kemampuan dari perangkat desa untuk mempersiapkan data terpilah, melakukan analisis gender di tingkat desa, dan melibatkan kebutuhan gender dalam setiap program kerja pembangunan diperlukan.

Hubungan antara pemerintahan desa dengan masyarakat (laki-laki dan perempuan) dan dengan pemerintah supra desa secara sinergis berkaitan dengan kondisi sosio, politik, ekonomi, dan budaya di tingkat desa dan supra desa. Implementasi PUG

pun tidak terlepas dari pola ini, sehingga diperlukan dukungan seluruh komponen sistem pemerintahan desa sebagai sistem yang dinamik.

Aspek sosial, politik, ekonomi dan budaya berhubungan dengan respon perempuan dan laki-laki dalam pemerintahan desa. Umumnya keterlibatan perempuan dalam domain pemerintahan relatif terbatas, namun pada sistem sosial budaya yang terbuka, komunitas yang lebih heterogen dan kosmopolit, terdapat kecenderungan keikutsertaan perempuan dalam berbagai kegiatan yang lebih tinggi. Pada komunitas yang patriarkhal, dan sistem yang agak tertutup, maka partisipasi perempuan dalam kegiatan publik relatif terbatas karena terkendala oleh berbagai kondisi, terutama masalah kepatutan dan waktu sebagian besar tercurah pada kegiatan domestik. Pemerintahan desa yang tanggap gender dapat diimplementasikan manakala telah disusun kebijakan yang mengakomodasi gender dalam berbagai program pemerintahan desa. Tanpa adanya PUG, maka peran gender dalam memelihara dan memanfaatkan hasil pembangunan di desa sangat rendah, yang pada gilirannya kegiatan kontrol atas pemerintahan desa hanya terlihat dari sisi kebutuhan dan kepentingan salah satu pihak apakah itu laki-laki atau perempuan. PUG merupakan instrumen untuk mendukung terakomodasinya kepentingan laki-laki dan perempuan secara adil, dan diselaraskan dengan nilai budaya lokalita setempat.

Analisis gender tentang peran laki-laki dan perempuan di lima lokasi studi memperlihatkan masih beratnya beban yang dipikul oleh kaum perempuan. Perempuan dituntut terampil di tiga domain yakni peran domestik menyangkut persoalan reproduksi, peran sosial yakni melakukan interaksi sosial dengan masyarakat yang lebih luas, dan peran produktif yakni mengembangkan perekonomian rumah tangga. Akan tetapi, peran domestik dan ekonomi telah menyita waktu dan tenaga sebagian besar perempuan di pedesaan, sehingga peluang perempuan untuk berpartisipasi dalam kegiatan sosial seperti PKK, Posyandu, dan kelompok sosial lainnya menjadi berkurang. Keterbatasan pendidikan dan keterampilan perempuan bermuara pada ketiadaan pilihan pekerjaan bagi perempuan pedesaan, sehingga akhirnya pekerjaan di sektor informal merupakan pilihan. Di wilayah studi seperti di Bali, ditemui perempuan turut bekerja dalam konstruksi jalan raya, mengangkut pasir, dan pekerjaan "keras" lainnya. Di Papua, perempuan bekerja keras tidak hanya di rumah, melainkan juga berdagang dan berkebun. Kontribusi perempuan dalam sektor rumah tangga cukup signifikan, bahkan waktu istirahat bagi perempuan pun sangat singkat, sehingga dari sisi kesehatan cukup memprihatinkan.

Di sisi lain, kaum pria di lokasi studi lebih banyak berkecimpung di ranah ekonomi produktif, didorong oleh tuntutan sebagai KK penopang utama kehidupan rumah tangga. Partisipasi kaum pria dalam kegiatan domestik pada tipologi desa di area pedalaman lebih rendah daripada partisipasi pria yang berada di perkotaan atau transisi desa kota. Hal ini menunjukkan bahwa ketika terjadi formasi keluarga inti di kota yang menuntut pengelolaan kehidupan lebih mandiri, maka antara pria dan

wanita dalam rumah tangga terjadi kesepakatan untuk lebih fleksibel mengatur peran domestik, sosial, dan ekonomi. Dalam kaitannya dengan pemerintahan desa yang tanggap gender, internalisasi nilai-nilai kesetaraan gender lebih mudah diterima di daerah urban ketimbang di daerah terpencil. Kondisi ini tidak terlepas dari arus informasi yang lebih banyak menerpa kota ketimbang desa terpencil. Dikaitkan dengan program pembangunan, berarti terjadi kecenderungan adanya bias lokasi, sebagaimana dikemukakan oleh Chambers (1992), hal ini terjadi ketika suatu program penelitian ataupun program lain dilakukan hanya memperhitungkan kedekatan dengan pusat kota, dan tidak menyentuh wilayah terpencil, sehingga keluaran penelitian hanya representatif bagi wilayah tertentu.

d) Rumusan Model Komunikasi Administrasi Pemerintahan Desa yang Tanggap Gender

Pada ulasan tentang konsep komunikasi dikemukakan bahwa ada tiga fungsi komunikasi organisasi yaitu (1) fungsi produksi dan pengaturan; (2) fungsi sosialisasi; dan (3) jaringan komunikasi (*networking*). Begitupula dengan pemerintahan desa, sebagai organisasi formal memiliki ketiga fungsi tersebut. Fungsi produksi dan pengaturan berkaitan dengan komunikasi oleh perangkat desa sehingga mampu menghasilkan produk berupa jasa, peraturan, maupun layanan publik melalui pengelolaan sumber daya yang dimiliki desa. Pemerintah desa seyogyanya berperan pula sebagai lembaga yang melakukan sosialisasi melalui proses komunikasi, penginformasian, dan pemberdayaan melalui pendekatan edukasi. Istilah sosialisasi terkadang berkonotasi negatif, karena terlalu bernuansa arus informasi dari atas ke bawah. Untuk itu perlu dikembangkan mekanisme informasi pesan yang berakar dari kebutuhan masyarakat desa. Sebagai contoh, untuk mengatasi kerusakan sumber daya alam di beberapa wilayah studi, maka dalam upaya rehabilitasi sumber daya hutan, tanah, dan air; pemerintah desa dapat berperan mengembangkan pemahaman akan prinsip konservasi dalam pemanfaatan sumber daya alam dengan pengetahuan dan kearifan lokal yang dimiliki oleh masyarakat desa.

Desa yang dapat mengembangkan jejaring dengan lembaga swasta maupun pemerintah akan lebih berkembang. Barang dan jasa yang dihasilkan oleh sebuah komunitas perlu didistribusikan ke daerah atau pihak lain. Fungsi komunikasi organisasi dalam pemerintah desa dengan demikian ditujukan pula untuk mengembangkan jejaring kerja sama dengan lembaga lain untuk mendukung usaha produktif di desa. Dengan demikian, jejaring tersebut dapat memfasilitasi masyarakat baik dalam bentuk konsultasi maupun pendanaan.

Model komunikasi administrasi dalam tata kelola pemerintahan desa tanggap gender bermakna bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa didasarkan pada pemenuhan kebutuhan baik laki-laki maupun perempuan. Pemahaman akan kebutuhan gender diterjemahkan dalam program pembangunan desa, sehingga sejak awal, kedua belah pihak telah dilibatkan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan

monitoring dan tindak lanjut program pemerintah desa. Komunikasi gender dalam pemerintahan desa akan lebih efektif ketika dilakukan secara konvergen dengan melibatkan berbagai organisasi masyarakat di level desa. Sebagai sebuah sistem interaksi humanistik, maka penerapan komunikasi administratif tersebut memiliki komponen input, proses, dan output.

Kebijakan supra desa, dukungan lembaga adat, dan LSM berkontribusi terhadap pola komunikasi administrasi pemerintahan desa. Selain itu, terdapat masukan yang dapat dikelola langsung melalui manajemen pemerintahan; dan masukan yang tidak terkontrol sebagaimana tampak pada Gambar 6 di atas. Penerapan tata kelola yang tanggap gender dapat menghasilkan keluaran yang diharapkan dan tidak diharapkan. Keluaran yang tidak diharapkan yakni biaya yang membengkak dapat dicegah dengan ditingkatkannya pemahaman akan kebutuhan gender dan aksi yang perlu ditempuh untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Agar aksi tersebut dapat terwujud, maka dapat diterapkan formula komunikasi dari Laswell yakni siapa-atau apa yang akan dilakukan oleh siapa untuk menjawab masalah apa dengan cara bagaimana? Misal di salah satu lokasi studi di Kampung Tablasupa, Distrik Depapre, Kabupaten Jayapura, baik perempuan maupun laki-laki memiliki kesulitan mengakses layanan kesehatan. Mengatasi masalah ini, Dinas Kesehatan bekerja sama dengan pihak Distrik dan Kampung perlu menyediakan layanan yang dapat dijangkau masyarakat. Di sisi lain, Kampung Tablasupa sangat kaya akan sumber daya laut, yang belum dimanfaatkan secara optimal. Baik laki-laki maupun perempuan dapat mengakses sumber daya tersebut, meski dalam bentuk atau usaha yang berbeda, namun ketika teknologi penangkapan telah didesain baik untuk laki-laki maupun perempuan, maka kedua belah pihak dapat mengakses usaha penangkapan ikan. Hal yang senada dapat diaplikasikan di wilayah lain.

Penutup

Berdasarkan paparan yang telah dikemukakan dalam tulisan ini, dapat disimpulkan bahwa komunikasi administrasi yang efektif dalam pemerintahan desa dapat diwujudkan ketika dalam unsur-unsur dalam pemerintah desa memiliki pemahaman yang jelas akan simbol-simbol yang digunakan oleh masing-masing pihak. Kejelasan fungsi dan peran masing-masing pihak dalam hirarki pemerintahan diperlukan untuk menyelenggarakan pemerintahan desa yang mampu menyediakan layanan prima bagi publik.

Kecuali di Provinsi Jabar, seluruh provinsi lokasi studi memiliki pengaruh adat yang kuat dan melembaga menjadi desa adat dengan berbagai sebutan yang khas, seperti Mukim di Provinsi NAD, Nagari di Provinsi Sumbar, Desa Pakraman di Provinsi Bali, dan Ondoafi di Provinsi Papua. Antara desa formal pemerintahan dan desa adat telah terjalin hubungan sinergis dalam membangun desa. Segregasi

tugas dan wewenang antara kedua lembaga dapat mewujudkan tata kelola pemerintah desa yang lebih efektif.

Dari sisi implementasi pemerintahan desa yang tanggap gender sebagai implementasi PUG dalam pemerintahan tampak bahwa pemahaman akan konsep gender belum sepenuhnya dimiliki oleh perangkat desa. KKG tampak pada tahap pelaksanaan pemerintahan desa, sedangkan dalam proses perencanaan, dan pengontrolan penyelenggaraan pemerintahan desa, masih terdapat kesenjangan gender. Komunikasi administrasi pemerintahan desa yang tanggap gender dipengaruhi oleh kebijakan supra desa, dukungan lembaga adat, dan peran LSM dan swasta.

Keterampilan berkomunikasi baik verbal maupun non verbal perangkat desa perlu ditingkatkan melalui kapasitas oleh lembaga terkait. Hal ini dapat ditempuh melalui pelatihan dan pengembangan sumber daya manusia untuk menempa kepribadian dengan orientasi mengembangkan konsep diri positif dan kemampuan menggalang hubungan humanistik yang egaliter, toleran, dan simpatik.

Pengembangan keterampilan pelayanan prima kepada masyarakat diperlukan untuk meningkatkan kinerja pemerintahan desa. Namun, kompensasi perangkat desa perlu ditingkatkan guna mendukung kinerja perangkat desa tersebut. Selama ini kompensasi yang diterima perangkat desa masih di bawah kebutuhan fisik minimum, sehingga mempengaruhi produktivitas kerja perangkat itu sendiri.

Perencanaan, implementasi, monitoring, dan evaluasi, serta tindak lanjut PUG dalam pemerintahan desa hanya dapat terselenggara jika didukung oleh ketersediaan sumber daya manusia yang dapat memfasilitasi hal tersebut, terutama untuk mengembangkan kemauan, kemampuan dan kesempatan yang dimiliki oleh perangkat desa dalam menyusun data terpilah, menindaklanjuti kebutuhan gender, dan mengembangkan kelembagaan di level desa untuk pemberdayaan perempuan dan laki-laki secara sinergis. Selain itu dukungan dari supra desa dan lembaga terkait diperlukan baik dalam bentuk tenaga maupun pendanaan kegiatan.

Daftar Rujukan

- Adler, Ronald B. dan Rodman, George. 1994. *Understanding Human Communication*. Edisi Kelima. Forth Worth: Harcourt Brace College Publishers.
- Alfitri, 2006. "Nagari dan Pembaruan Tata Kelola Pemerintahan Desa Berbasis Kemitraan." Makalah Seminar Studi-Aksi Pembaruan tata kelola Pemerintahan desa Berbasis Kemitraan, diselenggarakan oleh *Partnership for Governance Reform in Indonesia* dan PSP3 IPB, Padang 23 Maret 2006.
- Barata, Atep A. 2004. *Dasar-dasar Pelayanan Prima*. Jakarta: PT Gramedia.

- Chambers, Robert. 1992. *Methods for Analysis by Farmers: The Professional Challenge*. Brighton: IDS Discussion Paper 311.
- Davis, Gordon B. 1995. *Kerangka Dasar Sistem Informasi Manajemen*. Cetakan Kesembilan. Jakarta: PT. Gramedia.
- Djohani, Rianingsih. 1996. *Dimensi Gender dalam Pengembangan Program secara Partisipatif*. Bandung: Studio Driya Media.
- Hanafiah, M. 2006. "Tata Kelola Pemerintahan Gampong Berbasis Lokalitas dan Kemitraan." Makalah Seminar Studi-Aksi Pembaruan tata kelola Pemerintahan desa Berbasis Kemitraan, diselenggarakan oleh Partnership for Governance Reform in Indonesia dan PSP3 IPB, Banda Aceh 25 Maret 2006.
- Kementerian Negara Pemberdayaan Perempuan, 2005. *Bahan Pembelajaran Pengarusutamaan Gender*. Jakarta: BKKBN, Meneg PP, dan UNFPA.
- Kerlinger, Fred N. 2003. *Asas-asas Penelitian Behavioral*. Cetakan ke-19. Penerjemah Landung Simatupang. Disunting oleh H.J. Koesoemanto. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Korten, David C. 1984. *People-centered Development*. Connecticut: Kumarian Press.
- Moser, Caroline O. N. 1993. *Gender Planning and Development: Theory, Practice and Training*. London and New York: Routledge.
- Mulyana, Dedy. 2001. *Human Communication: Prinsip-prinsip Dasar*. Bandung: PT Remaja Rosdakarya.
- Myers, G.E., dan Myers, M.T. 1987. *Teori-teori Manajemen Komunikasi*. Jakarta: Bahana Aksara.
- Nasution, Zulkarimen. 2002. *Komunikasi Pembangunan: Pengenalan Teori dan Penerapannya*. Rajawali Press, Jakarta.
- Oepen, Manfred (Penyunting). 1988. *Media Rakyat: Komunikasi Pengembangan Masyarakat*. Terjemahan "Development Support Communication in Indonesia." Jakarta: P3M.
- Pemerintah Desa Samsam, 2005. *Monografi Desa Samsam*. Kecamatan Kerambitan, Kabupaten Tabanan.
- Pemerintah Desa Selanbawak, 2005. *Monografi Desa Selanbawak*. Kecamatan Marga, Kabupaten Tabanan.
- Robbins, Stephen P., 1990. *Organization Theory*. Englewood Cliffs: Prentice Hall Inc.
- Rogers, E.M. 1994. *The Diffusion Process*. Edisi Keempat. New York: The Free Press.

- Rozaki, Abdur dkk., 2005. *Prakarsa Desentralisasi dan Otonomi Desa*. Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE).
- Ruslan, Rosady. 2002. *Manajemen Humas dan Komunikasi: Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada.
- Schramm, Wilbur. 1964. *Mass Media and National Development: the Role of Information in Developing Countries*. Stanford: Stanford University Press.
- Sudarsono, Juwono. dan Ruwiyanto, Wahyudi. 1999. *Bunga Rampai Reformasi Sosial Budaya dalam Era Globalisasi*. Jakarta: Wacha Widia.
- Suwandi, Made. 2006. "Meningkatkan Hubungan Koordinatif antara Pusat dan Daerah." Makalah Seminar Menggerakkan Investasi di Daerah, Berbagi Pengalaman dan Mencari Solusi, diselenggarakan oleh IFC-PENSA, The Asia Foundation, dan GTZ, Jakarta 3-4 Mei 2006 .
- UNDP, 2004. *Cultural Liberty in Today's Diverse World*. New York: United Nations Development Programme.
- Whyte, William F., (editor) 1991. *Participatory Action Research*. Newbury Park: Sage Publications.
- Williams, Frederick. 1989. *The New Communication*. Edisi Kedua. Belmont CA: Wadsworth Publishing.