

**PENGAWASAN PEMERINTAH DESA
DALAM MEKANISME CHECKS AND BALANCES PEMERINTAHAN DESA
(Telaah Kritis Berdasarkan UU No 22/1999 Tentang Pemerintahan
Daerah, UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No
6/2014 Tentang Desa)**

Riza Multazam Luthfy

STAI Attanwir Bojonegoro

Abstrak: Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui pengawasan Pemerintah Desa dalam mekanisme checks and balances Pemerintahan Desa pasca reformasi. Berdasarkan telaah kritis atas UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6/2014 tentang Desa, dapat disimpulkan bahwa pengawasan pemerintah desa sebagai upaya mewujudkan mekanisme checks and balances Pemerintahan Desa pasca reformasi mengalami pasang surut. Pada UU No. 22/1999, pengawasan ini kurang maksimal. Hal ini bisa dilihat dari: (1) transparansi laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa oleh Pemerintah Desa tidak menyentuh stakeholder (masyarakat) (2) Tidak ditemukan ketentuan mengenai pemberhentian perangkat desa. Pada UU No. 32/2004, pengawasan terhadap Pemerintah Desa masih stagnan. Hal ini dikarenakan: (1) Legislatif desa tidak dibekali fungsi kontrol terhadap Pemerintah Desa (2) Tidak ditemukan ketentuan mengenai pemberhentian perangkat desa. Adapun UU No. 6/2014 mengalami peningkatan, karena meletakkan pengawasan ekstra ketat terhadap Pemerintah Desa dalam menjalankan kinerjanya. UU No. 6/2014 sudah secara tepat menentukan posisi, pengawas, laporan, serta pemberhentian Pemerintah Desa. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengawasan Pemerintah Desa 1999 belum maksimal, pengawasan Pemerintah Desa 2004 masih stagnan, sedangkan pengawasan Pemerintah Desa 2014 mengalami peningkatan.

Kata kunci : Pengawasan, Pemerintah Desa, Checks and Balances

A. Pendahuluan

Secara langsung maupun tidak, berjalannya mekanisme check and balances Pemerintahan Desa ditopang oleh keberadaan Pemerintah Desa dalam sistem Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa memposisikan diri sebagai salah satu unsur penting yang dapat menentukan apakah suatu desa bisa menjadi tempat yang mengayomi masyarakat atau tidak.

Bila ditinjau dari unsur penyelenggaranya, maka keberimbangan Pemerintahan Desa bisa terrealisir jika peraturan perundang-undangan sudah tepat dalam menetapkan mekanisme pengawasan terhadap Pemerintah Desa. Dalam undang-undang tentang desa, khususnya yang terbit setelah reformasi, yaitu UU No 22/1999, UU No 32/2004, dan UU No 6/2004, mekanisme pengawasan ini bisa dilihat di antaranya dari penentuan posisi Pemerintah Desa, lembaga mana yang berhak mengawasi kinerja Pemerintah Desa, laporan pertanggungjawaban Pemerintah Desa, serta pemberhentian Pemerintah Desa.

Boleh dikatakan bahwa salah satu cara agar Pemerintahan Desa bisa berjalan seimbang yaitu meletakkan Pemerintah Desa pada posisi yang sesuai dan memberikan fungsi sesuai proporsinya. Tidak semestinya Pemerintah Desa dibebani dengan tugas-tugas di luar kompetensinya ataupun justru dibebaskan dari beban yang menjadi tanggung jawabnya. Sebagaimana tertulis dalam UU No 5/1979 tentang Pemerintahan Desa yang 'mengondisikan' kepala desa sebagai unsur pemerintahan desa yang begitu dominan. Bagaimana tidak! Di samping menjalankan fungsi eksekutif, kepala desa juga duduk dalam jajaran legislatif, bahkan berada di pucuk pimpinan. Sehingga, LMD merupakan lembaga korporatis yang dipimpin secara *ex officio* oleh kepala desa.

Ketidaksesuaian antara kompetensi dengan job description masing-masing unsur dalam Pemerintahan Desa hanya akan membuat ketidakharmonisan, kesimpangsiuran, bahkan kekacauan dalam pelaksanaan Pemerintahan Desa. Selain terjadi ketidakselarasan antara satu unsur dengan unsur lain, yang lambat laun akan menimbulkan perpecahan internal, maka dampak besarnya adalah pelayanan terhadap masyarakat desa kurang maksimal.

Sudah begitu banyak ketegangan yang terjadi antar unsur-unsur pemerintahan desa. Seperti ketegangan antara Kepala Desa dengan BPD. Di Kalimantan Timur, Kepala Desa sengaja menyematkan julukan "Badan Provokasi Desa". Sedangkan di Bantul, Yogyakarta, BPD disebut sebagai "Badan Pemborosan Desa".

Demikian penting dan urgennya peran Pemerintah Desa dalam penyelenggaraan urusan masyarakat, barang tentu kinerjanya harus selalu dipantau. Dengan kewenangan yang dimiliki, diharapkan tidak muncul 'raja-raja lokal' yang menindas. Kediktatoran pada era Orde Baru jangan sampai terulang. Sentralisme yang pernah terjadi pada pemerintahan pusat tidak boleh menjangkiti pemerintahan lokal. Sudah saatnya, fungsi pengawasan yang melekat pada legislatif desa dan Pemerintah Daerah benar-benar dilaksanakan. Tak kalah pentingnya yaitu pemberdayaan masyarakat lokal sebagai stakeholders. Orang-orang desa harus diajak lebih kritis terhadap kebijakan-kebijakan Kepala Desa. Apa yang memberikan kontribusi harus didukung dan apa yang ternyata merugikan masyarakat harus ditolak.

Pengawasan sebagai salah satu perangkat dalam membentuk Pemerintahan Desa dengan governance yang baik harus didukung oleh semua pihak, khususnya pemerintah. Dengan kewenangan yang dimiliki, pemerintah bisa mengatur hal-hal yang berkaitan dengan

masyarakat dalam peraturan perundang-undangan. Melalui Undang-Undang, misalnya, Pemerintahan Desa bisa diatur sedemikian rupa. Hak dan kewajiban pejabat desa maupun masyarakat desa diatur secara jelas. Harapannya, Pemerintahan Desa dapat dijalankan dengan manajemen yang bagus dan tidak asal-asalan.

Dengan agenda pengawasan terhadap Pemerintahan Desa, baik UU No 22/1999, UU No 32/2004, maupun UU No 6/2004 telah menetapkan di mana posisi Pemerintah Desa, lembaga mana yang berwenang mengevaluasi kinerjanya, kepada siapa saja laporan pertanggungjawaban diberikan, serta hal-hal yang menyebabkan pemerintah desa diberhentikan.

Atas dasar pengawasan sebagai modal besar dalam mewujudkan mekanisme keberimbangan Pemerintahan Desa inilah tulisan ini berjudul: PENGAWASAN PEMERINTAH DESA DALAM MEKANISME CHECKS AND BALANCES PEMERINTAHAN DESA (Telaah Kritis Berdasarkan UU No 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No 6/2004 Tentang Desa).

B. Istilah Desa, Pemerintahan Desa, dan Pemerintah Desa

Kata desa berasal dari bahasa Sansekerta yaitu *desi*, *dusun*, yang bermakna tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas.

Dari pengertian di atas, beberapa hal yang terkait dengan desa yaitu adanya kehidupan bersama, wilayah, pemerintahan, juga budaya khas, dengan basis utama perekonomian adalah pertanian.

Pemerintahan adalah salah satu unsur yang harus ada dalam suatu desa. Jadi, pemerintahan desa merupakan unsur pembentuk desa. Pemerintahan desa adalah bagian dari desa. Desa tidak akan berdiri jika tidak ada pemerintahannya. Boleh dikatakan, desa lebih besar daripada pemerintahannya.

Pembedaan antara desa dengan pemerintahan desa penting dilakukan agar tidak terjadi kerancuan. Sering kali, desa dan pemerintahan desa dianggap sebagai satu entitas yang sama. Padahal, antara keduanya terdapat perbedaan besar yang tidak bisa dipandang sebelah mata. Oleh karena itu, dalam beberapa peraturan perundang-undangan, desa dan pemerintahan desa dibedakan secara jelas.

Sebagaimana seringnya desa disamakan dengan pemerintahan desa, maka sering pula terjadi anggapan bahwa antara pemerintahan desa dengan pemerintah desa adalah sama. Padahal, keduanya memiliki perbedaan. Jika pemerintahan desa merujuk pada kegiatan menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat, maka pemerintah desa merupakan pelaku atau penyelenggara urusan pemerintahan desa.

C. PENGAWASAN PEMERINTAH DESA

1. POSISI PEMERINTAH DESA

a. UU No 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam UU No. 22/1999 Pasal 94 dinyatakan bahwa “di desa dibentuk Pemerintah Desa dan Badan Perwakilan Desa, yang merupakan Pemerintah Desa.” Secara tidak langsung, ketentuan ini memberikan garis perbedaan yang tegas antara kedudukan Pemerintah Desa

dengan BPD, walaupun sama-sama sebagai unsur pemerintahan desa. Pemerintah desa yang terdiri atas Kepala Desa dan perangkat Desa (Pasal 95 UU No. 22/1999 ayat 1) berkedudukan selaku lembaga eksekutif, sedangkan lembaga legislatif diperankan oleh BPD. Hal ini ditegaskan dengan Kepmendagri No. 64/1999 Pasal 41 yang melarang terjadinya rangkap jabatan anggota dan Pimpinan BPD dengan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Mirip dengan logika penghapusan sentralisme presiden dalam lingkup pemerintahan pusat, lahirnya pasal ini juga dalam rangka menggeser kedudukan Kepala Desa pada posisi yang lebih tepat.¹

Di samping bertujuan menciptakan keharmonisan antara lembaga eksekutif dan legislatif desa, ketentuan seperti ini dapat menghilangkan kebiasaan buruk Kepala Desa yang menyalahgunakan jabatannya untuk kepentingan pribadi. Sebab, posisi Kepala Desa yang sangat strategis biasanya memudahkan terjadinya pelanggaran. Program-program yang bertendensi pada kepentingan pribadi maupun golongan tertentu begitu mudah dijalankan, tanpa melalui dasar pertimbangan yang jelas. Akibatnya, aspek kesejahteraan yang semestinya menjadi fokus perhatian utama, seringkali dikesampingkan, demi mengejar target-target yang berorientasi pada keuntungan. Aspirasi rakyat yang seharusnya diwujudkan, ternyata malah dikesampingkan.²

Pemisahan antara lembaga eksekutif dan legislatif desa dalam UU No 22/1999 merupakan perkembangan luar biasa, bila dibanding ketentuan undang-undang UU No. 5/1979. Sebagaimana diketahui, undang-undang pada era Orde Baru tersebut menempatkan Kepala Desa dalam posisi *powerfull*. Selain menjalankan kapasitas sebagai lembaga eksekutif, Kepala Desa juga duduk dalam lembaga legislatif (LMD), bahkan berada pada pucuk pimpinan. Agak janggal memang ketika mendapati ketentuan mengenai adanya dua lembaga berlainan fungsi dipegang oleh orang yang sama. Kebijakan seperti ini tidak terlepas dari pasal yang mengatur bahwa pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa (UU No. 5/1979 Pasal 3 Ayat 1).³ Dengan demikian, jelaslah bagaimana Pemerintah Desa yang seharusnya hanya diisi oleh orang-orang eksekutif, ternyata juga dipenuhi oleh orang-orang legislatif.

¹ Riza Multazam Luthfy, *Potret Legislatif Desa Pasca Reformasi (Telaah Kritis Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Diandra, 2014), hlm. 74.

² *Ibid*, hlm. 74-75.

³ *Ibid*, hlm. 76.

b. UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Pasal 200 UU No. 32/2004 Ayat 1, unsur pemerintahan desa terdiri dari pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa (BPD 2004). Meskipun demikian, fungsi eksekutif dan legislatif desa tetap dipisahkan. Dalam pasal ini, pemerintah desa yang tersusun atas kepala desa dan perangkat desa (Pasal 202 UU No. 32/2004 ayat 1) difungsikan selaku lembaga eksekutif, sedangkan BPD 2004 berposisi sebagai lembaga legislatif.⁴ Hal ini mirip sekali dengan ketentuan yang digariskan dalam UU No. 22/1999, yang memosisikan Kepala Desa pada lembaga eksekutif dan sama sekali terpisah dengan lembaga legislatifnya.

Dalam rangka mewujudkan *local democratic governance*, memang seharusnya kepala desa tidak lagi tampil sebagai sentrum kekuasaan formal yang memonopoli kekuasaan, sehingga segala keputusan dan kebijakan publik selalu berada di tangan mereka. Selaku pejabat lokal, kepala desa dituntut untuk bisa mentransformasikan kekuasaannya dengan memberi ruang seluas-luasnya kepada semua elemen masyarakat untuk berperan serta dalam proses politik dan kebijakan publik. Kekuasaan yang ada di desa harus dibagi pada tiga level, yaitu ke atas pada pemerintah pusat, ke samping pada NGO dan swasta serta ke bawah pada masyarakat lokal. Perlu adanya pengelolaan desentralisasi sebagai mekanisme kekuasaan formal dalam rangka merevitalisasi demokrasi lokal.⁵

c. UU No 6/2014 Tentang Desa

Dalam Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Pasal 1 Ayat 3 disebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah Kepala Desa dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa. Hal ini disebutkan lagi dalam UU No 6/2014 Pasal 23 dan UU No 6/2014 Pasal 25. Kemudian diperkuat dengan PP No 43/2014 Pasal 1 Ayat 3.

Ketentuan di atas diperinci dengan UU No 6/2014 Pasal 48, di mana Perangkat Desa terdiri atas: sekretariat Desa, pelaksana kewilayahan, serta pelaksana teknis.

Jika kepala desa beserta perangkatnya berperan sebagai lembaga eksekutif, maka lembaga legislatif diisi oleh Badan Permusyawaratan Desa. Dengan demikian, dalam pembagian fungsi eksekutif dan legislatif, terdapat persamaan antara ketentuan dalam UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, maupun UU No 6/2014. Yang membedakan hanyalah sebutan bagi lembaga legislatifnya. Jika pada UU No. 22/1999, lembaga legislatifnya disebut Badan

⁴ *Ibid*, hlm. 93.

⁵ R. Widodo Triputro (ed.), *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama (Yogyakarta: APMD Press), 2005, hlm. 18.

Perwakilan Desa, maka pada UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014 dinamakan dengan Badan Permusyawaratan Desa. Untuk lebih jelasnya, bisa dilihat tabel berikut.

Undang-Undang	Lembaga Eksekutif Desa	Lembaga Legislatif Desa
UU No. 22/1999	Kepala Desa dan Perangkat Desa	Badan Perwakilan Desa
UU No. 32/2004	Kepala Desa dan Perangkat Desa	Badan Permusyawaratan Desa
UU No 6/2014	Kepala Desa dan Perangkat Desa	Badan Permusyawaratan Desa

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa, khususnya pasca reformasi, telah menempatkan pemerintah desa sesuai fungsi dan wewenangnya. Baik UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 maupun UU No 6/2014 menetapkan bahwa kekuasaan eksekutif berada di tangan pemerintah desa. Orang-orang yang menjadi eksekutif desa tidak boleh ikut campur dalam legislatif desa. Sehingga, antara kekuasaan eksekutif dengan kekuasaan legislatif terdapat pemisahan yang tegas. Berbeda halnya ketika Orde Baru masih berjaya, di mana antara kekuasaan eksekutif (kepala desa) dengan kekuasaan legislatif (LMD) tidak terpisah.

Dengan demikian, selain berimplikasi pada perubahan tata hubungan desa dengan pemerintah supra desa, ketentuan UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014 mengenai posisi pemerintah desa berdampak pada perubahan dalam relasi kekuasaan antar beberapa kekuatan politik di level desa.

UU No 6/2014 memiliki persamaan bila dibandingkan dengan dua undang-undang tentang desa sebelumnya, yaitu UU 22/1999 dan UU 32/2004. Persamaan yang dimaksud yaitu pengukuhan legislatif desa sebagai legislator serta aspirator. Hal ini mengindikasikan bahwa keberadaan legislatif desa memang dirancang untuk menyusun peraturan tingkat desa serta menyalurkan aspirasi masyarakat.⁶

2. PENGAWAS PEMERINTAH DESA

a. UU No 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Sesuai peraturan perundang-undangan, pengawas Pemerintah Desa diperankan oleh BPD. BPD dibekali fungsi pengawasan terhadap penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Fungsi

⁶ Riza Multazam Luthfy, *Fungsi Legislatif Desa Pasca Reformasi (Telaah Kritis atas UU No. 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6/2014 Tentang Pemerintahan Daerah)* dalam Jurnal Yuridis, *Analisa Fenomena Hukum Sebagai Aktualisasi Tradisi Ilmiah*, Cetakan Pertama (Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran"), 2014, hlm. 16.

ini dirinci dalam Kepmendagri No. 64/1999 poin c, "pengawasan yaitu meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan Peraturan Desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa serta Keputusan Kepala Desa."

Dengan adanya ketentuan Pasal 104 UU No. 22/1999, yang diperkuat dengan Kepmendagri No. 64/1999 poin c, maka selain ditunjuk sebagai pembuat undang-undang (legislatif) pada level desa dan penyambung lidah masyarakat, BPD juga berfungsi mengawasi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, agar kinerja Kepala Desa beserta perangkatnya bisa maksimal dan terarah. Bila dibandingkan dengan LMD, maka lembaga produk Orde Baru tersebut berada dalam posisi yang pasif. LMD tidak bisa leluasa dan mandiri dalam menjalankan fungsi legislatifnya. Karena kekuasaannya digabung dengan lembaga eksekutif (kepala desa), maka pertimbangan dan keputusannya selalu di bawah kendali Kepala Desa. Adapun BPD merupakan institusi yang dibekali hak control dan meminta pertanggungjawaban Kepala Desa. Dapat dikatakan, selain mendapat kesempatan untuk turut serta membuat kebijakan, BPD juga memperoleh kehormatan untuk mengawasi apakah kebijakan yang dirancang benar-benar dilaksanakan atau tidak. Dengan demikian, peran BPD bisa menyentuh hingga tataran evaluasi Pemerintahan Desa.⁷

Peran BPD sangat signifikan dalam memperjuangkan kepentingan rakyat. Pemerintah Desa tidak bisa berlaku sewenang-wenang dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Baik Peraturan Desa (Perdes), Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), maupun Keputusan Kepala Desa mendapat kawalan ketat dari BPD. Apabila sedikit saja terjadi penyelewengan, maka akan mendapat teguran. Jadi, dengan adanya BPD, diharapkan Pemerintahan Desa bisa dijalankan dengan sebaik-baiknya oleh Pemerintah Desa.⁸

Dalam hal pengawasan terhadap jalannya Perdes, terdapat kemudahan bagi BPD untuk mengetahui sejauh mana Kepala Desa menggunakan kapasitasnya. BPD juga mengevaluasi implementasi Perdes, apakah sudah berhasil dalam praktek sebagaimana yang diharapkan sebelumnya atau sekadar formalitas. Posisi strategis lembaga pasca reformasi ini dalam mengawal Perdes tidak terlepas dari kedudukannya sebagai lembaga legislatif desa yang berfungsi menetapkan Perdes bersama dengan Kepala Desa (Pasal 105 UU No. 22/1999 ayat 3).⁹

Begitu pula dalam pengawasan terhadap APBDes. Bukan hal yang sulit bagi BPD untuk menilai apakah dalam APBDes terdapat kebocoran, penyalahgunaan, penggelapan, korupsi,

⁷ Riza Multazam Luthfy, *Opcit*, hlm. 85.

⁸ *Ibid*, hlm. 85-86.

⁹ *Ibid*, hlm. 86.

atau sudah dialokasikan sesuai perencanaan. Mengingat, setiap tahunnya BPD selalu terlibat dalam penetapan APBDes (Pasal 107 UU No. 22/1999 ayat 3) juga dalam penentuan tata cara dan pungutan objek pendapatan dan belanja desa (Pasal 107 UU No. 22/1999 ayat 5).¹⁰

b. UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Idealnya, dalam menjalankan wewenangnya, Pemerintah Desa diawasi oleh legislatif desa. Akan tetapi, hal ini tidak ditemukan dalam UU No. 32/2004. BPD hanya berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Tidak dibekalnya BPD dengan fungsi pengawasan menyebabkan derajat wewenangnya semakin menurun. Kedudukan BPD tidak jauh berbeda dengan LMD, meskipun pembentukannya dilakukan dengan cara musyawarah dan mufakat. Akhirnya, keterwakilan masyarakat dalam proses pengambilan keputusan di desa mengalami penurunan drastis. Akibat digugurkannya wewenangnya inilah BPD cenderung dikelompokkan sebagai badan desa. Sehingga, hilanglah sebutan parlemen desa yang sebelumnya tersemat pada BPD.¹¹

Ketentuan Pasal 209 UU No. 32/2004 telah menghilangkan fungsi kontrol yang dimiliki lembaga legislatif desa sebagaimana diatur dalam Pasal 104 UU No. 22/1999. Wewenangnya menjadi sangat terbatas. Peran BPD hanya terbatas pada pembuatan kebijakan, tanpa berhak mengawasi apakah kebijakan tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah Desa atau tidak. Implikasinya, daya *bargaining*

BPD dalam pemerintahan desa kembali melemah seperti halnya LMD pada masa Orde Baru. Meskipun kedudukannya sebagai lembaga legislatif dipisahkan dengan pemerintah desa yang berperan selaku lembaga eksekutif, akan tetapi BPD tidak lagi memiliki hak untuk mengawasi jalannya pemerintahan desa. Konsekuensinya, BPD tidak berhak meminta pertanggungjawaban Kepala Desa. Laporan pertanggungjawaban (LPJ) Kepala Desa wajib disampaikan kepada Bupati/Walikota. Adapun BPD hanya menerima laporan keterangan LPJ tersebut (PP No. 72/2005 Pasal 15 ayat 2). Sesuai Penjelasan Pasal 15 ayat 4 PP No. 72/2005, kapasitas BPD membolehkannya untuk sekadar mengajukan pertanyaan-pertanyaan kritis atas laporan keterangan pertanggungjawaban Kepala Desa, tetapi tidak dalam kapasitas menolak atau menerima. Berbeda halnya dengan ketentuan UU No. 22/1999, di mana kepala desa diharuskan untuk memberikan laporan pertanggungjawaban kepada rakyat melalui BPD (Pasal 102). Ini menunjukkan bahwa lemahnya posisi BPD selaku unsur pemerintahan desa semakin nampak.¹²

c. UU No 6/2014 Tentang Desa

UU No 6/2014 menggariskan bahwa fungsi pengawasan pemerintahan desa dilaksanakan oleh Badan Permusyawaratan Desa, masyarakat desa, Pemerintah, Pemerintah

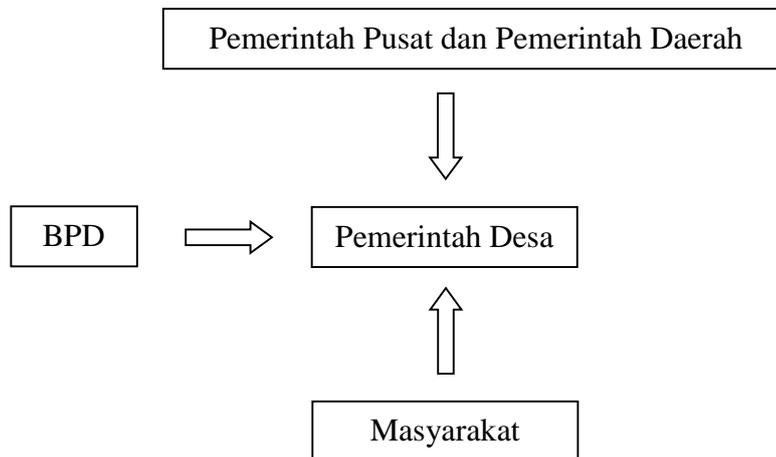
¹⁰ *Ibid*, hlm. 86-87.

¹¹ *Ibid*, hlm. 101.

¹² *Ibid*, hlm. 101-102.

Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Bila ditinjau, pemerintah desa diawasi sekaligus oleh tiga aras. Dari samping oleh Badan Permusyawaratan Desa. Dari atas oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Adapun dari bawah oleh masyarakat desa.

Pola Pengawasan Pemerintah Desa



Konsekuensi dari keadaan ini, pemerintah desa harus selalu berhati-hati dalam melaksanakan pemerintahan desa, karena kinerjanya dipantau oleh banyak pihak. Terlebih lagi, BPD 2014 memiliki fungsi pengawasan terhadap pemerintahan Desa. BPD 2014 dibekali hak meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa (UU No 6/2014 Pasal 61 poin a) dan menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa (UU No 6/2014 Pasal 61 poin b).

Fungsi pengawasan terhadap Pemerintah Desa yang dilekatkan pada legislatif desa sangatlah bagus dalam mendukung *mekanisme checks and balances*. Akan tetapi, dalam segi praktisnya, sering kali terjadi penyimpangan. Sebagaimana diketahui, dalam beberapa kasus, kinerja BPD 1999 hanyalah merupakan respon terhadap Perda kabupaten. Sebab lahirnya BPD 1999 selalu berkaitan dengan Perda, maka Perda beserta juklak dan juknisnya menjadi referensi utama bagi BPD 1999 dalam melahirkan Perdes. Dengan demikian, eksistensi BPD 1999 tiada lain merupakan oligarki elit, yang lebih berkiblat dan mementingkan urusan negara ketimbang kepentingan masyarakat.

Begitu pula dengan BPD 2004 yang kurang memaksimalkan fungsinya sebagai lembaga legislator di tingkat desa. Hal ini bisa dilihat dari rancangan Perdes tidak berangkat dari proses artikulasi dan agregasi kepentingan masyarakat, sehingga Perdes yang dihasilkan kurang

responsif terhadap kebutuhan masyarakat.¹³ Hal ini diperparah dengan ketentuan bahwa BPD 2004 tidak dibekali dengan fungsi kontrol. Akibatnya, Pemerintah Desa bisa melenggang bebas tanpa pengawasan yang ketat. Bila pun ada, pengawasan hanya berasal dari masyarakat umum dan LSM. Adapun penilaian komprehensif terhadap BPD 2014 dalam hal optimalisasi fungsi pengawasan belum bisa dilakukan, karena lembaga ini berada di bawah payung UU No 6/2014, yang belum genap satu tahun disahkan oleh pemerintah. Dengan demikian, monitoring dan evaluasi belum maksimal.

3. LAPORAN PEMERINTAH DESA

Dengan adanya laporan yang dibebankan pada Pemerintah Desa, diharapkan timbul upaya yang serius dari Kepala Desa beserta perangkatnya untuk memaksimalkan kinerja. Bisa dibayangkan bagaimana seumpama Pemerintah Desa tidak berkewajiban memberikan laporan atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Bisa jadi, orang-orang yang menjabat di eksekutif desa berbuat seenaknya, administrasi buruk, target tidak jelas, dan pelayanan kepada masyarakat tidak berjalan. Keharusan Pemerintah Desa melaporkan kinerja kepada pemerintah yang lebih tinggi, lembaga desa, atau pun masyarakat desa merupakan salah satu unsur pendukung terwujudnya *check and balances* Pemerintahan Desa.

a. UU No 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Sesuai ketentuan UU No 22/1999, Kepala Desa, dalam melaksanakan tugasnya diharuskan:

- Bertanggung jawab kepada rakyat melalui Badan Perwakilan Desa (UU No 22/1999 Pasal 102 poin a) yang disampaikan sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun (PP No. 76/2001 Pasal 18 Ayat 3)
- Menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati (UU No 22/1999 Pasal 102 poin b) yang disampaikan sekurang-kurangnya sekali dalam satu tahun (PP No. 76/2001 Pasal 18 Ayat 3)

Dari ketentuan di atas, bisa disimpulkan bahwa laporan pertanggungjawaban Kepala Desa disampaikan kepada BPD sebagai representasi masyarakat desa. Masyarakat desa,

¹³ Riza Multazam Luthfy, *Fungsi Legislatif Desa Pasca Reformasi (Telaah Kritis atas UU No. 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 6/2014 Tentang Pemerintahan Daerah)* dalam Jurnal Yuridis, *Opcit*, hlm. 16.

melalui BPD, bisa menuntut Pemerintah Desa jika dalam menjalankan tanggung jawabnya kurang maksimal.

Dengan posisinya yang strategis, BPD memiliki hak untuk menerima atau menolak pertanggungjawaban Pemerintah Desa. Atas nama masyarakat desa, BPD bisa mengatakan Pemerintah Desa telah berhasil menjalankan Pemerintahan Desa dengan meningkatnya kapasitas lokal, tumbuhnya perekonomian masyarakat, dan diakomodasinya kepentingan orang banyak. Begitu pula sebaliknya. BPD dapat menyebut bahwa Pemerintah Desa telah gagal menjalankan tugas dan kewenangannya dengan ditandai oleh beberapa hal, seperti menurunnya kapasitas lokal dan perekonomian masyarakat, serta dikesampingkannya kepentingan masyarakat dan diutamakan urusan segelintir orang.

b. UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa mempunyai kewajiban:

- Memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada Bupati/Walikota (UU No 32/2004 Pasal 15 Ayat 2) yang disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun (PP No 72/2005 Pasal 15 Ayat 3)
- Memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD (UU No 32/2004 Pasal 15 Ayat 2) yang disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD (PP No 72/2005 Pasal 15 Ayat 4)
- Menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat (UU No 32/2004 Pasal 15 Ayat 2) berupa selebaran atau diinformasikan secara lisan (PP No 72/2005 Pasal 15 Ayat 5)
- Menyampaikan laporan akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota melalui Camat dan kepada BPD (PP No 72/2005 Pasal 15 Ayat 7)

Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa menjadi acuan bagi Bupati/Walikota dalam melakukan evaluasi terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa dan sebagai bahan pembinaan lebih lanjut (PP No 72/2005 Pasal 15 Ayat 6)

Di tingkat lokal, BPD merupakan lembaga yang paling *legitimate* menghakimi Pemerintah Desa, karena undang-undang membekalinya fungsi pengawasan terhadap kinerja Pemerintah Desa. Jika fungsi tersebut dimanfaatkan secara maksimal oleh BPD, maka orang-orang yang menjabat sebagai Kepala Desa maupun Perangkat Desa akan bekerja keras bagaimana agar mereka dapat menyelenggarakan urusan Pemerintahan Desa dan melayani masyarakat desa dengan baik. Jika hal ini yang terjadi, maka mekanisme *checks and balances* dalam Pemerintahan Desa akan mudah tercipta.

Adapun keharusan Kepala Desa menyampaikan laporan kepada Bupati adalah dalam rangka menghindarkan adanya kesewenangan Pemerintah Desa dalam menjalankan fungsinya. Bupati sebagai pejabat publik yang duduk di struktur pemerintahan lebih tinggi akan menilai apakah Pemerintahan Desa sudah dijalankan sesuai prosedur dan tatacara yang benar atau justru sebaliknya. Bupati juga bisa mengkategorikan Kebijakan-kebijakan yang dikeluarkan Kepala Desa dalam kebijakan pro rakyat, yang menampung aspirasi mereka, juga kebijakan anti rakyat, yang lebih berpihak pada pemodal atau pihak lain yang memiliki kedekatan dengan Kepala Desa atau Perangkatnya.

c. UU No 6/2014 Tentang Desa

Dalam melaksanakan tugas, Kepala Desa mempunyai kewajiban:

- Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota (UU No 6/2014 Pasal 27 poin a) yang disampaikan kepada bupati/walikota melalui camat paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran (PP No 43/2014 Pasal 49 Ayat 1).
- Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota (UU No 6/2014 Pasal 27 poin b) yang disampaikan dalam jangka waktu 5 (lima) bulan sebelum berakhirnya masa jabatan (PP No 43/2014 Pasal 50 Ayat 2).
- Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran (UU No 6/2014 Pasal 27 poin c) paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran (PP No 43/2014 Pasal 51 Ayat 1)
- Memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran (UU No 6/2014 Pasal 27 poin d) menggunakan media informasi yang mudah diakses (PP No 43/2014 Pasal 52)

Dengan keharusan menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa bagi Kepala Desa, ada keinginan besar dari penyusun undang-undang dalam upaya memaksimalkan kinerja Pemerintah Desa, sehingga Pemerintahan Desa berjalan baik dan lancar.

Laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa dari Kepala Desa biasanya juga digunakan sebagai bahan evaluasi oleh bupati/walikota untuk dasar pembinaan dan pengawasan (PP No 43/2014 Pasal 49 Ayat 3). Adapun bagi Badan Permusyawaratan Desa,

laporan tersebut digunakan untuk melaksanakan fungsi pengawasan kinerja kepala Desa (PP No 43/2014 Pasal 51 Ayat 3)

Bila dibandingkan antara tiga undang-undang, yaitu UU No. 22/1999, UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014, maka UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014 lebih transparan dalam memberikan informasi kepada masyarakat mengenai laporan penyelenggaraan pemerintahan desa. Dalam UU No. 22/1999 maupun aturan penjelasnya, ketentuan mengenai hal ini tidak ditemukan. Lain halnya dengan UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014.

Jika dalam UU No 6/2014 Pasal 27 poin d diatur ketentuan bahwa laporan penyelenggaraan pemerintahan desa diinformasikan secara tertulis, maka UU No 32/2004 Pasal 15 Ayat 2 lebih fleksibel, karena laporan yang dimaksud bisa disebarkan berupa selebaran atau disampaikan secara lisan.

Selain sebagai proses pembelajaran, penyebaran informasi penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat desa merupakan upaya pendewasaan para *stakeholder*. Dengan mengetahui sejauh mana Pemerintah Desa menjalankan fungsi, wewenang, serta tugasnya, diharapkan masyarakat desa lebih kritis terhadap permasalahan yang ada. Sudah tidak waktunya lagi masyarakat menjadi 'penonton setia' yang hanya diam saat melihat pemerintahan desa dijalankan sekehendak hati Kepala Desa dan perangkatnya.

Ketentuan di atas memungkinkan terciptanya *governance* yang baik. Dengan keadaan masyarakat yang kritis, Pemerintah Desa akan lebih responsif mengakomodasi kepentingan masyarakat. Akibatnya, selain kapasitas lokal meningkat, interaksi yang terbangun antara Pemerintah Desa dengan masyarakat Desa bisa lebih kuat.

D. PEMBERHENTIAN PEMERINTAH DESA

Pemberhentian Pemerintah Desa merupakan salah satu upaya mewujudkan *checks and balances* Pemerintahan Desa. Dengan ancaman pemberhentian, Kepala Desa beserta perangkatnya akan bekerja keras dalam melaksanakan tugas. Apa jadinya bila dalam peraturan perundang-undangan tidak diatur ketentuan mengenai ancaman pemberhentian. Tidak menjadi masalah apabila mereka yang duduk di jajaran Pemerintah Desa adalah orang-orang yang dapat dipercaya dalam mengemban amanat. Berbeda halnya apabila Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh orang-orang yang kurang bertanggung jawab. Barang tentu Pemerintahan Desa diselenggarakan tanpa target yang pasti. Di tambah lagi, meskipun telah diterbitkan larangan bagi Pemerintah Desa, misalnya. Maka, bila tidak disertai ancaman pemberhentian, larangan tersebut mudah dilanggar.

UU No 22/1999, UU No 32/2004, dan UU No 6/2014 telah menggariskan ketentuan mengenai pemberhentian Pemerintah Desa. Hal ini mengindikasikan bahwa bagi Kepala Desa dan perangkatnya, ancaman pemberhentian merupakan rem agar mereka selalu waspada dalam bertindak serta senantiasa berada di atas rel yang telah dibangun.

a. UU No 22/1999 Tentang Pemerintahan Daerah

Dalam UU No 22/1999 Pasal 103 Ayat 1 poin c dan e, yang diperkuat dengan PP No. 76/2001 Pasal 20 Ayat 1 poin c dan e, terdapat ketentuan bahwa Kepala Desa berhenti karena di antaranya: tidak lagi memenuhi syarat dan melanggar peraturan perundang-undangan atau norma dalam masyarakat Desa.

Sesuai dengan apa yang digariskan dalam UU No 22/1999 Pasal 103 Ayat 2, pemberhentian Kepala Desa dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa.

Kewenangan BPD dalam mengusulkan pemberhentian Kepala Desa ini tidak terlepas dari keberadaan BPD 1999 sebagai badan yang kuat. Jika legislatif desa sebelumnya, yaitu LMD, selalu di bawah kendali Kepala Desa, maka BPD, merupakan institusi yang berhak mengontrol dan meminta pertanggungjawaban Kepala Desa.¹⁴ Pemberhentian jabatan Pemerintah Desa atas usul BPD inilah yang bisa memperkuat mekanisme *checks and balances* Pemerintahan Desa. Kekhawatiran terhadap BPD yang dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa kepada Bupati sudah pasti membuat Kepala Desa lebih serius menjalankan kewajibannya. Kepala Desa senantiasa berupaya semaksimal mungkin agar BPD tidak memberikan 'rapor merah'. Sebaliknya, Kepala Desa akan berusaha supaya BPD memberikan apresiasi terhadap prestasi-prestasi yang telah diraih.

Dengan adanya mekanisme pemberhentian, Kepala Desa mendapat kawalan ketat dari BPD. Apabila sedikit saja terjadi penyelewengan, maka akan mendapat peringatan. Jikalau ternyata setelah mendapatkan teguran, Kepala Desa masih bersikap acuh tak acuh, bahkan bersikap tidak adil, diskriminatif dan mempersulit dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, BPD dapat mengusulkan pemberhentian Kepala Desa (Pasal 17 Kepmendagri No. 64/1999 ayat 2) kepada Bupati, karena dianggap telah melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 103 UU No. 22/1999 ayat 1 dan 2). Dengan demikian, BPD berhak mengusulkan atas ketidakloyalan Kepala Desa dalam menjalankan pemerintahan desa serta melengserkan jabatannya apabila jelas-jelas terbukti menyalahi peraturan yang telah digariskan.¹⁵

¹⁴ AAGN Ari Dwipayana, et. al., *Membangun Good Governance di Desa*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: IRE Press, 2003), hlm. ix.

¹⁵ Riza Multazam Luthfy, *Opcit*, hlm. 86.

Dalam UU No 22/1999 tidak terdapat ketentuan mengenai pemberhentian Perangkat Desa. Hal ini dikarenakan antara lain yaitu: *pertama*, undang-undang ini tidak secara khusus mengatur desa. UU No 22/1999 merupakan undang-undang yang mengatur Pemerintahan Daerah di mana di dalamnya terdapat juga aturan tentang desa. Pengaturan tentang desa dalam undang-undang yang tidak secara khusus mengenai desa (dalam hal ini UU No 22/1999) tidak selengkap undang-undang yang dibuat secara khusus mengatur desa. *Kedua*, kedudukan Kepala Desa lebih tinggi dibanding perangkatnya. Dalam pembuatan peraturan perundang-undangan, pengaturan terhadap hal-hal yang lebih penting dan esensial adalah suatu keniscayaan. Dengan logika berpikir seperti ini, bisa jadi penyusun undang-undang sengaja mengesampingkan aturan pemberhentian Perangkat Desa. Dengan demikian, ketentuan mengenai hal ini hanya ditemukan di aturan penjelasnya (Peraturan Pemerintah).

b.UU No 32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Berdasarkan PP No 72/2005 Pasal 17 Ayat 2, Kepala Desa berhenti di antaranya karena: tidak dapat melaksanakan tugas secara berkelanjutan atau berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan (PP No 72/2005 Pasal 17 Ayat 2 poin b), tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala desa (PP No 72/2005 Pasal 17 Ayat 2 poin c), melanggar sumpah/janji jabatan (PP No 72/2005 Pasal 17 Ayat 2 poin d), tidak melaksanakan kewajiban kepala desa (PP No 72/2005 Pasal 17 Ayat 2 poin e), serta melanggar larangan bagi kepala desa (PP No 72/2005 Pasal 17 Ayat 2 poin f).

Berdasarkan PP No 72/2005 Pasal 17 Ayat 3, usul pemberhentian diusulkan oleh Pimpinan BPD kepada Bupati/Walikota melalui Camat, berdasarkan keputusan musyawarah BPD.

Sebagaimana UU No 22/1999, UU No 32/2004 tidak mengatur ketentuan mengenai pemberhentian Perangkat Desa. Hal ini dikarenakan: *pertama*, undang-undang ini tidak secara khusus mengatur desa. UU No 32/2004 adalah peraturan perundang-undangan yang diterbitkan untuk mengatur Pemerintahan Daerah di mana di dalamnya terdapat juga aturan tentang desa. *Kedua*, kedudukan Kepala Desa lebih tinggi dibanding perangkatnya.

c. UU No 6/2014 Tentang Desa

Saat masih menjabat, Pemerintah Desa bisa diberhentikan. Kepala Desa diberhentikan karena beberapa alasan. Di antaranya yaitu berhalangan tetap secara berturut-turut selama 6 (enam) bulan (UU No 6/2014 Pasal 40 Ayat 2 poin b; PP No 43/2014 Pasal 54 Ayat 2 poin b), tidak lagi memenuhi syarat sebagai kepala Desa (UU No 6/2014 Pasal 40 Ayat 2 poin c; PP No

43/2014 Pasal 54 Ayat 2 poin c), melanggar larangan (UU No 6/2014 Pasal 40 Ayat 2 poin d; PP No 43/2014 Pasal 54 Ayat 2 poin d), tidak melaksanakan kewajiban (PP No 43/2014 Pasal 54 Ayat 2 poin f), dan dinyatakan sebagai terpidana (PP No 43/2014 Pasal 54 Ayat 2 poin g).

Selain pemberhentian tetap, Kepala Desa juga terancam pemberhentian sementara oleh Bupati/Walikota apabila dinyatakan sebagai terdakwa yang diancam pidana penjara minimal 5 (lima) tahun (UU No 6/2014 Pasal 41) atau ditetapkan sebagai tersangka dalam tindak pidana korupsi, terorisme, makar, dan tindak pidana terhadap keamanan Negara (UU No 6/2014 Pasal 42).

Demikian juga dengan Perangkat Desa. Orang-orang yang duduk di sekretariat Desa, pelaksana kewilayahan, serta pelaksana teknis bisa diberhentikan di antaranya sebab berhalangan tetap (UU No 6/2014 Pasal 53 Ayat 2 poin b; PP No 43/2014 Pasal 68 Ayat 2 poin b), tidak lagi memenuhi persyaratan (UU No 6/2014 Pasal 53 Ayat 2 poin c; PP No 43/2014 Pasal 68 Ayat 2 poin c), serta melanggar larangan (UU No 6/2014 Pasal 53 Ayat 2 poin d PP No 43/2014 Pasal 68 Ayat 2 poin d).

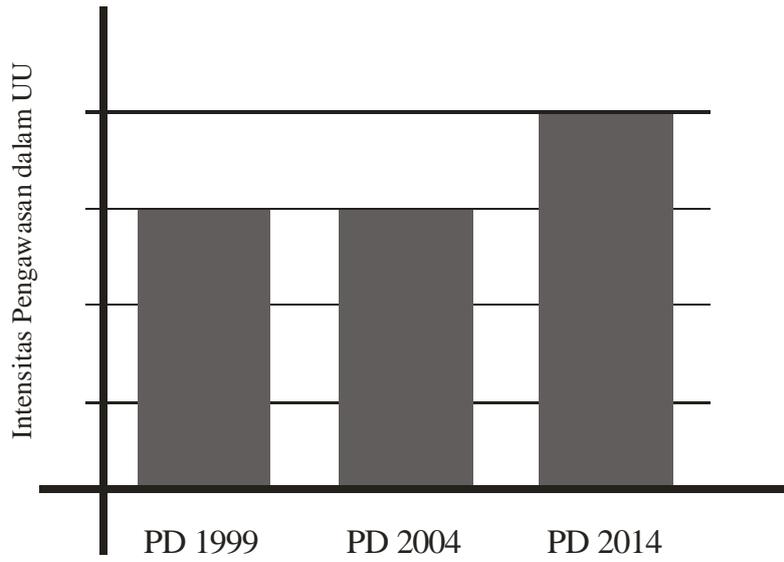
Bila dibandingkan, maka ancaman pemberhentian Kepala Desa lebih berat daripada Perangkat Desa. Hal ini mengindikasikan bahwa Kepala Desa memiliki tanggung jawab lebih besar ketimbang Perangkat Desa. Pada Kepala Desa melekat kewajiban-kewajiban yang tidak dimiliki Perangkat Desa. Ditambah lagi dengan kenyataan bahwa di tangan Kepala Desa terdapat 'nasib' Perangkat Desa. Dalam UU No 6/2014 Pasal 53 Ayat 3, disebutkan bahwa jika terbukti melakukan pelanggaran berat, perangkat desa bisa diberhentikan oleh Kepala Desa.

Kebergantungan Perangkat Desa terhadap Kepala Desa inilah yang menimbulkan dua sisi saling berlawanan. Di satu sisi, Perangkat Desa bisa menjadi pendukung setia terhadap program-program Pemerintah Desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Namun di sisi lain, jika kinerja Kepala Desa kurang maksimal atau bahkan melakukan penyelewengan, maka Perangkat Desa akan turut serta membantunya. Merasa takut dan khawatir atas kedudukan, daya kritis orang-orang yang menjabat sebagai Perangkat Desa terpaksa pupus. Kepala Desa sebagai mitra sekaligus atasan tak akan segan-segan memberhentikan mereka saat jabatan masih digenggam.

Dibanding dengan UU No 22/1999 dan UU No 32/2004, aturan pemberhentian Pemerintah Desa dalam UU No 6/2014 lebih lengkap. Jika dalam UU No 22/1999 (beserta aturan penjelasnya) dan UU No 32/2004 (beserta aturan penjelasnya) hanya terdapat ketentuan mengenai pemberhentian Kepala Desa, maka UU No 6/2014 mencakup pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa.

KESIMPULAN

- Dalam hal posisi, baik UU No. 22/1999, UU No. 32/2004, maupun UU No 6/2014 sudah menempatkan Pemerintah Desa secara tepat. Pemerintah Desa menjalankan fungsi eksekutif, sedangkan BPD berperan sebagai lembaga legislatif.
- Dalam rangka mengontrol jalannya Pemerintahan Desa, UU No. 22/1999 dan UU No 6/2014 telah menetapkan BPD sebagai pengawas Pemerintah Desa. Dalam tataran konseptual, dua undang-undang ini sudah sesuai dengan prinsip *good governance*. Berbeda halnya dengan UU No. 32/2004 yang menghilangkan fungsi kontrol pada BPD, sehingga tidak ada lembaga desa yang mengawasi Pemerintah Desa.
- UU No. 22/1999 tidak menempatkan masyarakat sebagai pihak yang berhak mengetahui laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Lemahnya transparansi ini menyebabkan pengawasan Pemerintah Desa kurang maksimal. Adapun UU No. 32/2004 dan UU No 6/2014 lebih transparan, karena mengharuskan Kepala Desa untuk menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan kepada masyarakat Desa.
- UU No 22/1999 dan UU No 32/2004 hanya mengatur pemberhentian Kepala Desa, sedangkan UU No 6/2014 mencakup pemberhentian Kepala Desa dan Perangkat Desa. sebagai upaya mewujudkan keberimbangan Pemerintahan Desa, ketentuan undang-undang yang terakhir ini lebih tepat, karena Pemerintah Desa tidak hanya Kepala Desa tetapi juga perangkatnya.
- Pengawasan Pemerintah Desa dalam mekanisme *checks and balances* Pemerintahan Desa pasca reformasi mengalami pasang surut. Pengawasan Pemerintah Desa 1999 belum maksimal, pengawasan Pemerintah Desa 2004 masih stagnan, sedangkan pengawasan Pemerintah Desa 2014 mengalami peningkatan. Hal ini bisa dilihat dari posisi, pengawas, laporan, serta pemberhentian Pemerintah Desa. Di bawah ini disajikan grafik pasang surut pengawasan Pemerintah Desa:

Grafik Pasang Surut Pengawasan Pemerintah Desa

Keterangan: PD = Pemerintah Desa

Daftar Pustaka

- Chandra, Ade. et. al. *Manifesto Pembaharuan Desa: Persembahan 40 Tahun STPMD "APMD"*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: APMD Press, 2005.
- Duara, Prasenjit. *Culture, Power, and the State: Rural North China, 1900-1942*. Cetakan Pertama. California: Stanford University Press, 1988.
- DuPuis, Erna Melanie dan Andergeest, Peter (ed). *Creating the Countryside: The Politics of Rural and Enviromental Discourse*. Cetakan Pertama. Philadelphia: Temple University Press, 1996.
- Dwipayana, AAGN Ari et. al. *Membangun Good Goovernance di Desa*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: IRE Press, 2003.
- Gunawan, Jamil. et. al (ed.). *Desentralisasi, Globalisasi, dan Demokrasi Lokal*. Cetakan Pertama. Jakarta: LP3ES, 2005.
- Luthfy, Riza Multazam. *Potret Legislatif Desa Pasca Reformasi (Telaah Kritis Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah)*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Diandra, 2014.
- Mayer, Adrian C. *Caste and Kinship in Central India: A Village and Its Region*. Cetakan Kelima. California: University of California Press, 1973.
- Purnomo, Mangku. *Pembaruan Desa: Mencari Bentuk Penataan Produksi Desa*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Laper Pustaka Utama, 2004.
- Tripuro, R. Widodo (ed.). *Pembaharuan Otonomi Daerah*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: APMD Press, 2005.

Jurnal

- Jurnal Yuridis. *Analisa Fenomena Hukum Sebagai Aktualisasi Tradisi Ilmiah*. Cetakan Pertama. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional "Veteran". 2014.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia. Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 1999 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Indonesia. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa.