

**APBDes atau APEBEDES yang penting adalah
ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA Desa**
Oleh Haryo Habirono
(*Yayasan Tambuhak Sinta- Palangkaraya / FPPM-Jakarta*)

Pendahuluan

Dahulu sebelum UU Pemerintahan Daerah (UU No.22/1999) digulirkan, istilah APBDes lebih dikenal dengan APPKD atau Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa. Namun demikian, makna keduanya adalah sama.

Bagi kebanyakan masyarakat Desa di Jawa khususnya di Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), istilah APPKD sudah dikenal sangat lama dan mereka (para Kepala Desa atau disebut Lurah Desa dan Perangkatnya) telah terbiasa menyusun APPKD. Demikian pula di banyak Desa lain di Bali, NTB dan sebagian Sumatera. Berbeda dari Desa-Desa di daerah yang telah disebutkan ini, istilah APPKD atau yang sekarang menjadi APBDes belum atau tidak dikenal di kalangan warga masyarakat Desa di Kalimantan, apalagi di wilayah pedalaman Kalimantan. Lebih khusus lagi adalah Desa-Desa di wilayah pedalaman Propinsi Kalimantan Tengah.

Jika APPKD merujuk pada kebijakan UU No.5/1979, maka APBDes merujuk pada UU No.22/1999 pasal 107 mengenai Keuangan Desa. Selanjutnya, pasal 107 ini bersama-sama dengan pasal-pasal lain yang tercakup dalam BAB XI UU No.22/1999 diturunkan (dielaborasi) ke dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) No. 64/1999 yang kemudian setelah mendapatkan tanggapan dan kritikan dari sejumlah LSM dan Pengamat pembangunan pedesaan disempurnakan menjadi Peraturan Pemerintah (PP) No. 76/2001.

Jika UU, PP dan Kepmendagri merupakan produk keputusan pengaturan perundang-undangan pada tingkat Pemerintahan (untuk UU) dan Pemerintah Pusat (untuk PP dan Kepmendagri), maka pada tingkat Kabupaten, peraturan perundangan ini dijabarkan dalam Peraturan Daerah (PERDA).

Secara hirarkhis, PP (Peraturan Pemerintah) semestinya berada di atas Kepmen (Keputusan Menteri). Baik Kepmendagri No.64/1999 maupun PP No.76/2001 judulnya persis sama yaitu Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa. Substansi PP No.76/2001 dimaksudkan untuk menyempurnakan substansi Kepmendagri No.64/1999. Namun karena secara kronologis kelahiran Kepmendagri No. 64/1999 lebih awal (mendahului) dari PP No. 76/2001, dimana dalam masa reformasi ini ternyata paradigma Pemerintah Kabupaten ternyata masih kental dengan wacana Orde Baru yang segala-galanya mesti menggunakan PETUNJUK apakah itu juklak maupun juknis, maka berlakulah Kepmendagri No.64/1999 sebagai rujukan bagi Pemerintah Kabupaten dalam menyusun PERDA-PERDANYA.

Jika diperbandingkan antara Kabupaten yang satu dengan yang lain, maka PERDA-PERDA mereka yang berkaitan dengan pengaturan Desa dapatlah ditarik satu kesimpulan yang tegas yaitu SAMA baik jumlah maupun isinya. Kalapun ada yang berbeda, alasannya tidaklah istimewa atau terlalu rumit yaitu belum selesai atau ada PERDA yang tidak dibuat karena dianggap tidak perlu. Misalnya di Kabupaten Banyumas tidak ada PERDA mengenai Pemberdayaan, Pelestarian dan Pengembangan Adat Istiadat dan Lembaga Adat. Konon oleh Pemerintah Kabupaten Banyumas di wilayahnya sudah tidak ada lagi Desa adat.

Apa itu APBDes?

Tidak satupun, baik UU No.22/1999, UU No.25/1999 maupun PP No.76/2001 dan Kepmendagri No.64/1999 memberikan pengertian atau "definisi" tentang APBDes atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Pada UU No.25/1999 tentang perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah hanya diberikan pengertian mengenai APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) dan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah).

UU No.25/1999 pasal 1 ayat 12 menyatakan bahwa *APBN adalah suatu rencana keuangan tahunan Negara yang ditetapkan berdasarkan Undang-undang tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. Pada ayat selanjutnya (ayat 13) dinyatakan bahwa *APBD adalah suatu rencana keuangan tahunan Daerah yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah*. Secara khusus pengertian mengenai APBDes tidak pernah dijumpai.

Pengertian mengenai APBDes dapat dibaca pada PERDA Kabupaten Kotawaringin Timur No. 7/2000 tentang Anggaran pendapatan dan Belanja Desa pasal 2 adalah sebagai berikut: *APBDes adalah rencana operasional tahunan yang diambil dari program umum pemerintahan dan pembangunan Desa yang dijabarkan dalam angka-angka rupiah, disatu pihak mengandung perkiraan target penerimaan dan dilain pihak mengandung perkiraan batas tertinggi belanja/pengeluaran keuangan Desa*. Sedangkan pada PERDA Kabupaten Kapuas No. 24/2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (Bab II pasal 2) berbunyi sebagai berikut: *APBDes merupakan rencana operasional tahunan dari program pemerintahan dan pembangunan Desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam angka-angka rupiah yang mengandung perkiraan target pendapatan dan perkiraan batas tertinggi belanja Desa*.

Sementara itu pada Peraturan Desa Bentek Kabupaten Lombok Barat No. 02/2001 tentang Peraturan Tata Tertib Majelis Krama Desa Bentek pasal 1 huruf j dinyatakan bahwa *APBDes adalah Anggaran pendapatan dan belanja Desa yang memuat rancangan Pendapatan dan Pengeluaran belanja Desa yang ditetapkan setiap tahun*.

Bagaimana Struktur APBDes?

Mencermati bunyi-bunyi pada UU No.22/1999 pasal 107, PP No.76/2001 pasal 49 s.d 62, dan Kepmendagri No.64/1999 pasal 52 s.d 64, serta beberapa PERDA dari berbagai Kabupaten khususnya yang berkaitan dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, maka struktur APBDes tiap-tiap Desa menjadi kurang lebih seragam sebagai berikut:

1. Setiap APBDes terdiri atas 2 (dua) bagian besar yaitu pertama adalah Anggaran Penerimaan dan kedua Anggaran Pengeluaran
2. Anggaran Penerimaan didasarkan pada Sumber-sumber Pendapatan Desa yaitu:
 - a. Pendapatan asli Desa yang terdiri antara lain:
 - a.1. Hasil Usaha Desa
 - a.2. Hasil Kekayaan Desa
 - a.3. Hasil Swadaya dan Partisipasi
 - a.4. Hasil Gotong-royong
 - a.5. lain-lain pendapatan asli Desa yang sah
 - b. Bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi:
 - b.1. Bagian dari perolehan Pajak dan Retribusi Daerah
 - b.2. Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten
 - c. Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi
 - d. Sumbangan dari pihak ketiga, dan
 - e. Pinjaman Desa
3. Anggaran Pengeluaran terdiri atas 2 (dua) sub bagian besar yaitu Pengeluaran Belanja Rutin dan Pengeluaran Belanja Pembangunan
4. Pengeluaran Belanja Rutin antara lain berupa:
 - a. Pos Belanja Pegawai, yaitu seperti Gaji dan honor para Aparat Desa dan anggota BPD bila memungkinkan
 - b. Pos Belanja Barang, yaitu seperti pengadaan ATK untuk Desa, komputer bila memungkinkan dan lain sebagainya
 - c. Pos Biaya Pemeliharaan, yaitu seperti Pengecatan Kantor Desa atau Balai Desa, Reparasi Komputer bila ada, dan lain sebagainya
 - d. Pos Biaya Perjalanan Dinas, yaitu seperti perjalanan dinas aparat Desa atau anggota BPD ke Desa-Desa lain atau ke Kecamatan atau ke Kabupaten, dan lain sebagainya termasuk ke dusun-dusun di wilayah desanya

- e. Pos Biaya lain-lain, yaitu seperti tunjangan hari raya (THR) untuk Kepala Desa, parat Desa dan Anggota BPD, dana Beasiswa untuk anak-anak sekolah yang berprestasi, Bingkisan hari raya untuk keluarga-keluarga kurang mampu, dan lain sebagainya. Semua ini dilakukan bila keuangan Desa memungkinkan
5. Pengeluaran Belanja Pembangunan antara lain berupa:
- a. Pos Prasarana Pemerintahan Desa, yaitu seperti Rehabilitasi atau penambahan ruang kerja atau Kantor Desa atau kantor BPD, dll
 - b. Pos Prasarana Produksi, yaitu seperti pembangunan saluran irigasi Desa, pembentukan atau pengembangan BUMDes (Badan Usaha Milik Desa), dan lain-lain
 - c. Pos Prasarana Perhubungan, yaitu seperti pembangunan jalan, jembatan, gorong-gorong dan lain-lain
 - d. Pos Prasarana Sosial, yaitu seperti Rehabilitasi Gedung SD, rehabilitasi atau pembangunan Pustu (Puskesmas Pembantu), rehabilitasi mesjid/gereja, dan lain sebagainya

Dalam upaya peningkatan Pendapatan Asli Desa sebagaimana dimaksud pada Sumber Pendapatan Desa No.2 huruf a.1 di atas, Pemerintah Desa dapat mendirikan **Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)** yang ditetapkan dengan Peraturan Desa.

Kekayaan Desa sebagaimana dimaksud pada Sumber Pendapatan Desa No.2 huruf a.2 di atas dapat berupa hasil-hasil dari tanah kas Desa, pasar Desa, bangunan Desa, pelelangan ikan yang dikelola oleh Desa, obyek-obyek rekreasi yang diurus oleh Desa, pemandian umum yang diurus oleh desa, hutan Desa, dan lain-lain kekayaan milik Desa.

Sumbangan dari Pihak Ketiga kepada Desa sebagaimana dimaksud pada No. 2 huruf d, dapat berbentuk hadiah, donasi, wakaf, hibah dan atau lain-lain sumbangan, dan pemberian sumbangan dimaksud tidak mengurangi kewajiban-kewajiban pihak penyumbang kepada Desa.

Sumbangan yang berbentuk barang, baik barang bergerak maupun barang tidak bergerak dicatat sebagai barang inventaris kekayaan milik desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sumbangan yang berbentuk uang dicantumkan di dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Pinjaman Desa sebagaimana dimaksud pada No. 2 huruf e, dilakukan oleh Pemerintah Desa setelah mendapat persetujuan Badan Perwakilan Desa. Kepala Desa melakukan penandatanganan pinjaman setelah memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sumber-sumber Pinjaman Desa dapat berasal dari : Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Kabupaten; Bank Pemerintah; Bank Pemerintah Daerah; Bank Swasta; dan sumber-sumber lain yang sah sesuai peraturan perundang-undangan.

Pinjaman Desa digunakan untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa; membiayai suatu usaha yang dapat meningkatkan pendapatan Desa; dan menambah/menyertakan modal Pemerintah Desa kepada Badan Usaha Milik Desa, dan atau usaha-usaha lain.

Pinjaman Desa tidak dapat digunakan untuk membiayai Belanja Rutin Desa. Penggunaan dan pengembalian pinjaman Desa dicantumkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Penjelasan-penjelasan atas Struktur APBDes sebagaimana tersebut di atas apabila digambarkan dalam bentuk Neraca Anggarannya akan tampak sebagai berikut:

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA Desa (APBDes)			
No.	Anggaran Penerimaan	No.	Anggaran Pengeluaran
1.	Pendapatan Asli Desa : a. Hasil Usaha Desa b. Hasil Kekayaan Desa c. Hasil Swadaya dan Partisipasi d. Hasil Gotong-royong e. lain-lain pendapatan asli Desa yang sah	1.	Belanja Rutin : a. Pos Belanja Pegawai b. Pos Belanja Barang c. Pos Biaya Pemeliharaan d. Pos Biaya Perjalanan Dinas e. Pos Biaya lain-lain
2.	Bantuan Pemerintah Daerah : a. Bagian dari perolehan Pajak dan Retribusi Daerah b. Bagian dari dana perimbangan keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten	2.	Belanja Pembangunan : a. Pos Prasarana Pemerintahan Desa b. Pos Prasarana Produksi c. Pos Prasarana Perhubungan d. Pos Prasarana Sosial e. Dan lain-lain (<i>termasuk pos prasarana Budaya</i>) jika memang dirasa perlu atau penting bagi perkembangan Desa
3.	Bantuan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi		
4.	Sumbangan dari pihak ketiga		
5.	Pinjaman Desa		
6.	Dan lain-lain (<i>disini termasuk TPAD – Tunjangan Pendapatan Aparat Desa</i>)		

Implikasi dan Permasalahan

Dengan mempelajari Pengertian atau makna dan Struktur APBDes, maka sesungguhnya kita akan banyak mengetahui peluang atau kesempatan dari sumber-sumber apa saja Desa dapat mengembangkan dirinya. Di balik itu, Desa pun dapat merumuskan berbagai rancangan kegiatan yang secara mandiri mampu dibiayai oleh keuangan Desa yang bersangkutan. Dengan demikian APBDes menjadi sangat penting dan mendasar untuk dipahami bersama-sama, terutama oleh seluruh warga masyarakat Desa setempat - lebih khusus lagi oleh aparat Pemerintahan Desa yaitu Kepala Desa dan Perangkatnya serta semua anggota BPD.

Namun demikian, masih ada banyak implikasi dan permasalahan penting yang belum semuanya terbuka lebar dan jelas bagi kebanyakan orang. Beberapa implikasi dan permasalahan penting tersebut antara lain adalah:

1. Tentang Pendapatan Asli Desa

Tidak semua Pemerintah Desa dan warga masyarakatnya dengan serta mampu mengidentifikasi secara riil (nyata) atas berbagai sumber pendapatan asli desanya. Ambil contoh kasus Desa-Desa di pedalaman Kalimantan Tengah, secara geografis mereka berada di kawasan hutan rimba, namun tidak satu pun Desa yang secara konkrit berani menunjukkan letak kawasan hutan yang menjadi milik (kekayaan) Desa. Di beberapa bagian wilayah di Jawa, Sumatera dan NTT (misalnya) mereka relatif lebih mudah menunjukkan kawasan-kawasan hutan milik desanya (hutan adat atau hutan ulayat). Kasus di Pedalaman Kalimantan Tengah, orang Desa hidup dan tinggal turun temurun di kawasan hutan, tetapi hutan itu bukan lagi miliknya. Pengakuan dari Pemerintah Daerah maupun pemerintah Propinsi atas suatu kawasan hutan bahwa "itu" milik Desa tertentu pada kenyataannya belum pernah ada.

Demikian pula dengan kasus Tanah Kas Desa. Di Jawa dapat dipastikan setiap Desa mempunyai tanah Kas Desa, Tanah Bengkok, dan lain-lain. Demikian pula di NTB ada istilah Tanah Pecatu dan beberapa daerah lain ada yang namanya Tanah Ulayat. Tetapi kembali lagi ke kasus di Kalimantan,

tidak ada istilah-istilah itu yang menggambarkan kepemilikan Desa atas sebidang tanah. Yang ada adalah tanah-tanah pribadi milik perorangan.

Permasalahan ini berimplikasi pada Pengakuan dari Pemerintah Daerah dan Pemerintah Propinsi atas eksistensi desanya.

Implikasi yang lain, sebagaimana umumnya dalam Otonomi Daerah ini Pemda berupaya keras mendapatkan pemasukan dari Pajak dan Retribusi Daerah, demikian pula dengan Desa. Di banyak Desa yang telah menyusun APBDes-nya, ternyata dijumpai adanya berbagai macam pungutan di Desa yang sebelumnya tidak pernah ada. Bagaimana dasar-dasar "teori"-nya agar Pungutan-pungutan di Desa benar-benar mapan dan mampu mendorong pembangunan masyarakat di Desa, bukan sebaliknya memberatkan dan menjadi "dis-insentif" bagi masyarakat Desa. Artinya, pada sektor kegiatan apa saja Desa perlu dan tidak perlu mengadakan pungutan, dan dalam perhitungan yang bagaimana. Hal ini menjadi PR (pekerjaan rumah) yang tidak ringan bagi Pemerintahan Desa.

2. Tentang Bantuan Pemerintah Daerah

Dalam kasus ini, kebanyakan Desa di Indonesia (dengan perkecualian Kabupaten Solok Sumatera Barat dan mungkin DIY) tidak tahu besaran bantuan yang pasti diberikan oleh Pemerintah Daerah (Kabupaten) kepada Desa. Kasus di Kabupaten Lombok Barat, baru-baru ini (awal Januari 2003) seluruh Kepala Desa bersatu dan menanyakan hal bantuan ini kepada Pemda setempat maupun DPRD Kabupaten Lombok Barat. Di Kalimantan Tengah, dimana penulis cukup intensif bekerja disana, tidak satupun Desa yang mengetahui bahwa ada bantuan dari Pemerintah Daerah untuk desanya. Paling jauh mereka, terutama para Kepala Desa, dipanggil oleh Pemerintah Kabupaten untuk menerima sejumlah uang dengan pesan-pesan khusus untuk pemanfaatannya. Konteks pemberian uang itu tidak pernah dipahami oleh si penerima (Kepala Desa).

Implikasi dari permasalahan ini adalah Transparansi atau keterbukaan anggaran dari pemerintah Kabupaten kepada Desa. Istilah BANTUAN, besar kemungkinan sangat tidak tepat karena sesungguhnya pada setiap tahun anggaran Pemerintah Kabupaten HARUS menyisihkan sebagian dananya untuk pembangunan Desa. Istilah Bantuan sebaiknya diganti ALOKASI DANA sehingga kesan yang timbul bukan Pemda berbelas kasih kepada Desa lalu memberikan Bantuan, tetapi yang benar adalah Desa mempunyai HAK menerima dana dari Pemda.

Jika pada UU No.22/1999 yang kemudian diulang lagi pada PP No.76/2001 maupun Kepmendagri No. 64/1999 yang selalu diacu oleh setiap Pemerintah Daerah dalam menyusun PERDA-PERDANYA, keterbukaan anggaran Pemda juga dituntut oleh Desa, yaitu seberapa besar dana yang diperoleh oleh Pemda setempat lewat DAU (Dana Alokasi Umum), dan DAK (Dana Alokasi Khusus) serta peroleh Pajak dan Retribusi Daerah. Sehingga, dengan perhitungan penerimaan keuangan Pemda tersebut akan menjadi lebih jelas seberapa besar dana Pemda yang harus dialokasikan kepada Desa-Desa di wilayahnya.

3. Tentang Bantuan Pemerintah dan Pemerintah Propinsi

Sebagaimana permasalahan dan implikasi pada Bantuan Pemerintah Kabupaten, Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Propinsi kepada Desa juga tidak pernah secara terbuka diketahui dan dipahami secara benar oleh Pemerintahan Desa (Kepala Desa dan BPD).

Apabila tidak ada transparansi Anggaran dari Pemerintah Kabupaten, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah (Nasional) yang harus dialokasikan kepada Desa, maka dipastikan Desa akan mengalami kesulitan dalam menyusun rancangan Anggaran Penerimaannya. Pada gilirannya, Desa juga akan kesulitan menyusun rancangan Anggaran Belanjanya, khususnya pada Pos Belanja Pembangunan. Dan proses pembangunan Desa berhenti.

Penutup

Pembahasan sekilas mengenai APBDes ini menjadi sangat penting dan mendasar bagi Desa untuk mampu "bergerak" dan membangun warga masyarakatnya. Hanya dengan membaca tulisan pendek ini, tidak dapat diharapkan bahwa setiap orang, apalagi orang-orang Desa yang notabene kemampuan baca-tulisnya (kebanyakan) tidak lancar dengan serta merta mampu memahami dan menerapkannya.

Ada tugas lain yang penting sehubungan dengan APBDes ini ialah bagaimana orang dapat merancang Modul Pelatihan Penyusunan APBDes untuk kebanyakan Desa yang masih tertinggal karena terlalu banyaknya faktor yang menyebabkan.

Akhir kata, penulis ingin menyampaikan niat bahwa FPPM (Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat) bermaksud untuk menyusun Modul Pelatihan Penyusunan APBDes ini dalam waktu dekat sebagai substitusi atas rencananya menyusun Modul Pelatihan Demokratisasi Desa yang ternyata telah 3 (tiga) tahun ini tidak kunjung selesai karena berbagai kendala terutama terlalu luasnya cakupan persoalan yang ingin direngkuh.

Salatiga, 29 Januari 2003