

Harmonisasi Metadata Keuangan Daerah, Peran Penting yang Terlupakan

Sigit Wahyu Kartiko

"Data is not information, Information is not knowledge, Knowledge is not understanding, Understanding is not wisdom."

(Cliff Stoll dan Gary Schubert)

Sistem Informasi Keuangan Daerah (SIKD) dilahirkan di era otonomi daerah melalui berbagai gelombang perubahan, yaitu UU No 25/1999 dan UU No 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Sebagai sebuah alat, SIKD memiliki tujuan yang sama disetiap perubahan peraturan tersebut yaitu sebagai sarana menghimpun data dan informasi dari daerah ke pusat sebagai bahan kebijakan dalam mengendalikan fiskal nasional lalu mempublikasikannya secara sistematis. Dengan fungsi tersebut semakin terbayang begitu kompleksnya unsur data yang dihimpun menjadi informasi melalui SIKD.

Dalam implementasinya, upaya identifikasi, penggabungan (agregasi), interpretasi data dan informasi menjadi bahan-bahan analisis kebijakan fiskal melalui statistik keuangan daerah dilakukan berdasarkan keunikan masing-masing daerah. Hal tersebut bukanlah merupakan proses ideal seperti yang dibayangkan, teratur dan seragam. Masalah kecil dan sederhana namun menimbulkan ketidaknyamanan ketika data dihimpun melalui SIKD adalah tidak harmonisnya kodifikasi dan nomenklatur data referensi seperti satker daerah, akun transaksi, jenis dokumen dan sebagainya.

Di pemerintah pusat ditemukan bahwa kodifikasi daerah bisa diperoleh dari berbagai sumber seperti Kemendagri, BPS, dan Bakosurtanal. Sehingga dengan demikian cukup disayangkan ketika data diperoleh dari internal kementerian keuangan pun kodifikasi semisal penamaan daerah atau lokasi juga bisa beraneka ragam antar unit eselon I seperti DJPK, DJPb dan DJA.

Cut off waktu dan sumber data yang disediakan kadangkala juga menimbulkan potensi inkonsistensi. Pihak yang menyediakan data dan informasi bisa saja memiliki *judgment* yang berbeda dengan pihak yang menggunakannya. Misalnya pengguna data realisasi belanja daerah yang digunakan tidak mengetahui bahwa data yang digunakan sebagai bahan analisis tersebut bukan data final atau masih sementara. Ditambah lagi saat terjadi perubahan peraturan perundangan, keterangan tambahan atas makna, penamaan, definisi suatu data dan informasi tersebut kurang memadai. Sebagai contoh, perubahan kebijakan dalam pengelolaan keuangan daerah menghasilkan klasifikasi belanja daerah yang berbeda antara belanja per bidang dengan belanja per urusan. Akibatnya proses penyesuaian (*adjustment*) terhadap asumsi-asumsi pada tahap analisis belanja daerah antar tahun bisa saja terlewatkan.

Perlunya Harmonisasi Metada Keuangan Daerah

Penjelasan dan keterangan mengenai apa saja unsur-unsur (tipe, ukuran, kodifikasi, nomenklatur), siapa yang mengeluarkan, bagaimana diperoleh, kapan didapat, dimana lokasi, apa sandaran legal yang ada dalam data dan informasi dikenal dengan nama metadata. Secara singkat metadata adalah “data tentang data” atau “informasi tentang informasi” dimana hal tersebut membantu bagi penyedia maupun pengguna dalam pengadministrasian dan pencarian untuk tujuan pengolahan lebih lanjut.

Dalam Sistem Informasi maupun Statistika, kejelasan mengenai metada adalah hal yang mutlak untuk diketahui. Sebab pengujian akan suatu analisis akan lebih dititikberatkan di sisi bagaimana data dan informasi tersebut diperoleh dan diolah agar si penguji benar-benar merasa yakin mengenai relevansi dan keandalan analisisnya. Informasi tambahan tentang suatu data mempengaruhi *treatment* pada data yang pada akhirnya analisis diharapkan menjadi lebih konsisten, tidak bias dan tentu saja meyakinkan (kredibel).

SIKD yang menghimpun begitu banyak data dan informasi sangat disayangkan belum cukup memiliki metada yang memberikan kejelasan bagi para pemangku kepentingan. Beberapa daftar pertanyaan yang mungkin akan timbul ketika membaca data dan informasi keuangan daerah untuk tujuan analisis, antara lain:

- 1) Bagaimana kodifikasi sebelum dan sesudah suatu daerah mengalami pemekaran untuk keperluan analisis antar waktu (*time series*)?
- 2) Bagaimana menjembatani kodifikasi antara format anggaran dan realisasi yang dikeluarkan oleh Kemendagri dan Komite SAP?
- 3) Data SPP, SPM, SP2D, atau SPJ-kah yang digunakan sebagai indikator penyerapan belanja di daerah?
- 4) Bagaimana menyandingkan akun-akun antar daerah dimana daerah memiliki kekhasan masing-masing seperti daerah Aceh yang memiliki akun zakat dalam jenis lain-lain PAD yang Sah?
- 5) Apa yang dimaksud dengan belanja fungsi pendidikan di daerah, bagaimana mengklasifikasikan belanja tersebut berdasarkan tingkatan pendidikan dasar, menengah, tinggi antar daerah?
- 6) Bagaimana menyandingkan dinas-dinas di daerah agar belanja daerah dapat diagregasi berdasarkan organisasi.
- 7) Bagaimana cara menyinkronkan kode dan nomenklatur program-program prioritas pemerintah pusat dengan daerah?

Mungkin masih sekian banyak lagi pertanyaan yang muncul berkenaan dengan data yang tersedia dalam SIKD. Sehingga dengan beberapa pertanyaan tersebut maka peluang biasanya penafsiran dalam membaca data dan informasi menjadi besar. Menyerahkan sepenuhnya kepada pembaca sesuai dengan level pemahamannya barangkali juga bukan jawaban yang cukup bijak.

Tantangan gelombang berikutnya atas Revisi Peraturan dan Perundangan tentang Keuangan Negara dan Daerah

Tujuan perubahan peraturan perundangan lazimnya memperbaiki berbagai kekurangan dari peraturan sebelumnya. Hal ini termasuk mengkompromikan ketidakharmonisan peraturan yang dikeluarkan antara kementerian keuangan tentang Keuangan Negara dan Kementerian Dalam Negeri terkait dengan pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Besar harapan penyelerasan dalam perubahan tersebut membahas topik mengenai harmonisasi metadata Keuangan Daerah (dan Keuangan Negara).

Tantangan klise tentang harmonisasi ini adalah faktor bawaan bahwa semangat otonomi di daerah masih menimbulkan banyak variasi dalam menerapkan sistem dan prosedur keuangan. Meskipun sudah diatur melalui peraturan dan perundangan yang baru, potensi variasi data diyakini masih akan tetap terjadi. Pepatah menyebutkan bahwa satu ukuran standar mungkin tidak akan muat dipakai untuk semua daerah (*one size doesn't fit all*). Sehingga perlu dipikirkan strategi implementasi dalam mengharmonisasikan metada keuangan daerah dengan tetap memperhatikan keunikan kebijakan masing-masing daerah.

Pendekatan Harmonisasi Metadata Keuangan Daerah

Konteks implementasi keuangan daerah dari setiap gelombang reformasinya pada prakteknya sering menimbulkan ketidaknyamanan bagi pemerintah pusat terkait ketidakseragaman metada. Walaupun semangat penyeragaman nomenklatur atau standarisasi selalu dijadikan alasan pembaharuan kebijakan, tetap saja pada implementasinya dalam konteks otonomi variasi tersebut selalu akan terjadi. Maka dengan demikian menurut penulis, pendekatan yang arif terkait bagaimana mengharmonisasikan metada keuangan adalah sebaiknya bersifat bottom up, pasif dan dinamis.

Bottom Up

Pengertian bottom up di sini adalah menerima semua perbedaan yang ada terkait semua data-data referensi keuangan daerah yang berasal dari daerah. Pusat menampung semua perbedaan itu dan melakukan persandingan (*mapping*) antara data dan informasi yang diperoleh dari daerah dengan standar referensi yang digunakan dalam analisis.

Pemerintah pusat sebaiknya menerima apa adanya data dan informasi yang berasal dari daerah. Tidak memaksakan nomenklatur yang sama untuk menghindari resistensi dari masing-masing daerah. Apalagi mengaitkannya dengan *reward* and *punishment*. Pendekatan seperti ini menurut penulis lebih realistis menghadapi realita keunikan masing-masing daerah.

Sebagai contoh: Nomenklatur akun di daerah-daerah Provinsi Aceh terdapat akun di level 3 yang namanya adalah Zakat. Akun ini merupakan akun Pendapatan yang berada didalam kelompok Pendapatan Asli Daerah yang Sah. Kodenya pun adalah 4.1.4 dimana sebenarnya dalam standar referensi yang digunakan dipusat sudah di *reserve* sebagai kode untuk akun

jenis “Lain-lain PAD yang sah”. Sedangkan di Aceh kode akun jenis “Lain-lain PAD yang sah” adalah 4.1.5. Untuk menghindari kebingungan pihak pengguna data maka akun jenis “Lain-lain PAD yang sah” yang teragregasi secara nasional untuk daerah di Provinsi Aceh adalah termasuk akun jenis “Zakat” dalam metadatanya.

Standar Nomenklatur Akun		Mapping	Nomenklatur dari Daerah di Provinsi Aceh	
4	Pendapatan	←	4	Pendapatan Aceh
4.1	Pendapatan Asli Daerah	←	4.1	Pendapatan Asli Daerah
4.1.1	Pajak Daerah	←	4.1.1	Pajak Daerah
4.1.2	Retribusi Daerah	←	4.1.2	Retribusi Daerah
4.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	←	4.1.3	Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan
4.1.4	Lain-lain PAD yang Sah	←	4.1.4	Zakat
		↖	4.1.5	Lain-lain PAD yang Sah

Tabel Ilustrasi unsur metadata berupa persandingan (*mapping*) nomenklatur akun dari daerah ke standar agregasi nasional.

Pasif

Pengertian pasif disini tidak dimaksudkan pengelola data dan informasi di pemerintah pusat diam saja tanpa melakukan tindakan apa-apa terkait dengan perkembangan data dan informasi di daerah. Namun lebih diartikan bahwa kegiatan mengupdate metada hanya dilakukan seperlunya saja ketika perubahan tersebut terjadi di daerah. Tidak perlu terlalu agresif bahwa *updating* metada tersebut dipaksakan untuk mengarahkan daerah agar mengubah data referensi seperti yang dikehendaki di pusat agar dipakai dalam sistem transaksional keuangannya.

Contoh: Data yang mengalir dari daerah ke pusat ditampung ke dalam *database* seperti Komunikasi dan Manajemen Data Nasional (Komanandan SIKD). Lalu secara berkala diperiksa apakah ada data referensi yang belum di-*mapping* ke dalam bentuk yang standar untuk diagregasi lebih lanjut. Jika belum di-*mapping*, lakukan langkah *mapping* lalu *update* metada keuangan daerah.

Dinamis

Pengertian dengan dinamis adalah menyesuaikan kebutuhan informasi dengan analisis kebijakan yang akan dilakukan. Tidak semua data dan informasi dibuatkan metadatanya, namun sesuai dengan keperluannya. Kegiatan analisis di satu waktu membutuhkan kedalaman level data dan informasi, sedangkan dengan perspektif waktu yang lebih panjang mungkin tidak terlalu mendalam.

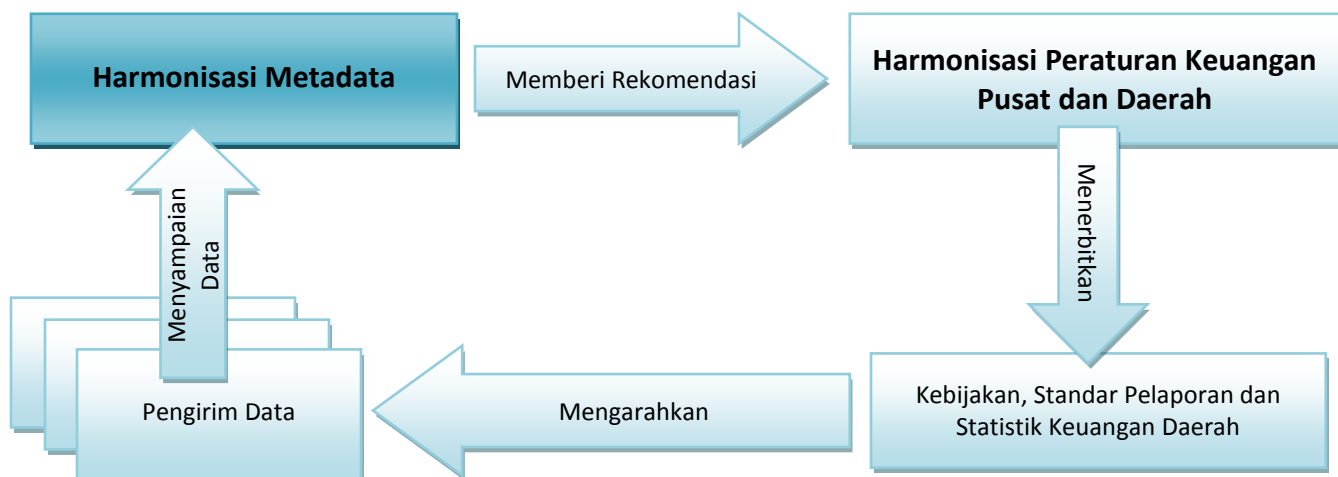
Sebagai contoh: Untuk mendapatkan informasi yang memadai tentang kondisi kas di daerah maka perlu dibuatkan metada Kas di Daerah (akun laporan keuangan neraca level 3 di aset lancar). Pengertian kas di daerah bisa bermacam-macam, apakah termasuk Kas di bendahara

pengeluaran, Kas di bendahara penerimaan, Kas di Badan Layanan Umum. Setelah ditetapkan kode dan nomenklatur mana yang dimaksud dengan kas di daerah maka agar bisa disandingkan antar daerah maka hanya akun inilah yang menjadi target mapping. Jadi energi pengelola data dan informasi tidak akan terbuang percuma dan informasi untuk melakukan persandingan di level data dan informasi yang paling kecil untuk semua data. Hanya data tertentu yang difokuskan untuk dibuatkan metadatanya sesuai kebutuhan analisis.

Selain itu pengertian dinamis yang lain adalah apabila terdapat perubahan peraturan maka metada pun harus juga disesuaikan. Meskipun istilah, definisi, penamaan suatu data bisa berbeda namun benang merah dari substansi istilah tersebut kemungkinan sama saja. Sehingga dengan demikian perlu penyesuaian metada keuangan berdasarkan garis waktu yang lebih panjang sehingga memiliki kesinambungan.

Keterkaitannya dengan Harmonisasi Peraturan Keuangan Pusat dan Daerah

Mengapa strategi harmonisasi metada data keuangan daerah bersifat *bottom-up* tidak *top-down* dan justru pasif tidak aktif? Sebab metadata keuangan merupakan kebutuhan dan kepentingan pemerintah pusat yang berfungsi untuk menyandingkan berbagai macam data dari berbagai sumber. Teknis bagaimana suatu data disandingkan memang penting bagi luar untuk diketahui. Akan tetapi peran yang mengatur agar pengirim data menyesuaikan data referensinya sehingga dapat disandingkan bukan merupakan fungsi yang tepat dari metadata.



Gambar: Keterkaitan Harmonisasi Metadata dengan Harmonisasi Peraturan

Fungsi harmonisasi peraturan lebih tepat dalam diposisikan untuk mengatur bagaimana data dan informasi didefinisikan dengan benar ke pihak-pihak yang mengirimkan data ke pusat. Bagaimana cara mengaturnya tentu saja fungsi harmonisasi peraturan ini mendapatkan masukan dan referensi dari fungsi harmonisasi metada keuangan daerah. Dengan demikian agar tujuan tersebut tercapai maka peran harmonisasi peraturan keuangan daerah memegang peranan penting pula dalam siklus ini.

Referensi dalam Mengharmonisasi Metadata Keuangan Daerah

Secara konseptual harmonisasi metada dalam sistem informasi dan statistik didasari atas kebutuhan agar data dan informasi bisa digali kembali dan saling dipertukarkan dengan sistem yang lain. Kerangka yang dikembangkan saat ini dan cukup populer adalah yang disebut dengan **Common Metada Framework**. Kerangka ini dibuat oleh UNECE yaitu sebuah lembaga dibawah PBB yang memfasilitasi penyatuan kerjasama ekonomi negara-negara eropa dimana salah satu kepentingannya adalah adanya kolaborasi berupa konvensi definisi dan alir data dan informasi dalam konteks statistik¹.

Framework ini menggambarkan bahwa manajemen metada memenuhi beberapa prinsip diantaranya dengan pengelompokan sebagai berikut ²:

- a) Prinsip dalam hal **penanganan** metadata:
 - i) Mengikuti Model Bisnis Proses Statistik, dimana penanganan metadata dilihat secara menyeluruh dalam rangkaian bisnis proses prosedur analisis yang utuh.
 - ii) Aktif tidak pasif. Metada dapat menggerakkan arah bisnis proses tersebut.
 - iii) Dapat digunakan kembali (*reuse*)
 - iv) Pemversian. Mengarsip metadata yang sudah berlalu (historis)
- b) Prinsip dalam hal **kewenangan** metadata
 - i) Teregistrasi. Terdokumentasi dengan baik dan di-*approve*.
 - ii) Satu sumber. Setiap metada tersimpan dalam satu sumber yang sama untuk digunakan dalam proses statistik selanjutnya.
 - iii) Satu pintu entri/update. Meminimalisir perbedaan perubahan dalam metadata.
 - iv) Variasi yang terstandar. Variasi dapat dikontrol dan ditangani dengan dokumentasi yang memadai.
- c) Prinsip dalam hal **keterkaitan antar proses/siklus** statistik:
 - i) Integritas data.
 - ii) Saling terkait (*matching*)
 - iii) Alur yang jelas
 - iv) Menggambarkan dari mana sumber data berasal
 - v) Dapat dipertukarkan
- d) Prinsip dalam hal **manfaat** bagi pengguna
 - i) Kebutuhan pengguna telah teridentifikasi
 - ii) Kebutuhan format yang berbeda sesuai level data dan informasi
 - iii) Ketersediaan

Penulis menyadari bahwa mengimplementasi semua prinsip tersebut tidaklah mudah. Tataran praktis seringkali mengambil jarak yang jauh dengan tataran konseptual. Oleh karena itu penulis berangkat dari ide yang sederhana namun implementatif dan cukup strategis yaitu menangani

¹ Lihat <http://www.unece.org/about-unece.html>

² *Generic Statistical Business Process Model*. hal24-25

metadata dengan pendekatan *bottom-up*, pasif serta dinamis.

Selain framework tersebut, institusi seperti Bank Indonesia dan Badan Pusat Statistik juga sudah memberikan contoh bagaimana penanganan metadata statistik yang sudah dijalankan dengan cukup konsisten. Walaupun masih bersifat deskriptif namun setidaknya cukup memberikan gambaran definisi data dan informasi yang dipublikasi. Unsur-unsur metadata statistik tersebut setidaknya memuat informasi sebagai berikut³:

1. Nama Data (kode dan nomenklatur)
2. Penghimpun Data
3. Definisi Data
4. Cakupan Data
5. Periodisasi Publikasi
6. Ketepatan Waktu Publikasi
7. Jadwal Publikasi Kedepan/Advance Release Calendar (ARC)
8. Sumber Data
9. Metodologi
10. Integritas Data
11. Alamat Akses Data

Unsur-unsur metadata tersebut masih dapat diadaptasi sesuai kebutuhan. Sebagai contoh, untuk memperjelas variasi nomenklatur dari data referensi yang diperoleh dari pihak pengirim data maka dapat ditambahkan satu unsur lagi yang disebut dengan persandingan data (*mapping data*) sesuai standar.

Dapat pula ditambahkan aspek mandatori dari elemen data tersebut. Dasar hukum dari mana istilah tersebut muncul sangat membantu bagi pembaca untuk mendapatkan referensi peraturan. Selain istilah/nomenklatur, perhitungan matematis suatu data seperti penjumlahan, pembagian, pengurangan antar elemen yang sudah di-*state* oleh peraturan juga turut memperjelas metadata tersebut.

Apabila keterangan bahwa data tersebut masih sementara maka perlu disebutkan keterangan eskalasi datanya. Sebagai contoh: data realisasi APBD yang data memiliki tanda bintang 1 (*) maka data tersebut diperoleh dari hasil yang belum diaudit (*unaudited*). Sedangkan tanda bintang 2 (**) maka data realisasi tersebut berasal dari dokumen SPJ/SP2D dan seterusnya.

Menuju Harmonisasi Metadata Keuangan Daerah

Modal utama dalam melakukan harmonisasi metadata keuangan adalah ketersediaan data dalam SIKD. Selama ini input SIKD diperoleh dari berbagai macam cara mulai dari manual (*entri data*) hingga pengiriman data secara elektronik. Sedangkan data dan informasi sebagian besar disimpan

³ Bank Indonesia. Metadata Sistem Ekonomi dan Keuangan Daerah Bank Indonesia.

dalam bentuk elektronik ke dalam database yang relatif lebih mudah untuk di arsipkan dan dipanggil kembali.

Beberapa prasyarat terwujudnya metadata keuangan daerah yang sudah dimiliki, dipertahankan dan masih perlu dikembangkan antara lain adalah:

1. **Sumber daya manusia** yang sudah semakin banyak memahami substansi keuangan daerah
2. **Perangkat aturan** tentang standarisasi data referensi yang sudah ada misalnya peraturan pengkodean satker dan uraian satker pemerintah daerah.
3. Aset-aset berupa **perangkat IT** seperti database pengumpulan data terkait keuangan daerah melalui aplikasi komandan SIKD, penginputan APBD, pelaksanaan transfer dan sebagainya.
4. **Metode** harmonisasi data dan arsip historisnya seperti verifikasi, *cleansing*, *mapping* data baik menggunakan aplikasi yang datanya tersimpan dalam *database* maupun pengolahan melalui *spreadsheet* yang selama ini sudah familiar dilakukan.
5. Sarana **publikasi** data dan informasi melalui website.

Dengan prakondisi tersebut modal dasar menuju harmonisasi metadata keuangan daerah yang lebih terarah sangat mungkin dicapai. Agar proses pembakuan metadata keuangan daerah dapat segera dilakukan penulis mengusulkan agar dimulai dari hal yang sederhana namun mendasar dengan butir penekanan sebagai berikut:

1. Mendefinisikan kebutuhan informasi dari laporan yang bersifat umum (*general purpose*) dan rutin terlebih dahulu daripada yang bersifat khusus (*special purpose*). Contoh laporan-laporan ini, antara lain:
 - a) Agregasi ringkasan APBD dan realisasi APBD;
 - b) Tren pendapatan daerah;
 - c) Tren belanja daerah;
 - d) Data dasar alokasi transfer.
2. Menyusun standar data referensi dari laporan-laporan tersebut. Standar referensi yang biasa digunakan dalam membuat laporan, antara lain:
 - a) Kodifikasi daerah dan kategorinya;
 - b) Kodifikasi akun ringkasan APBD dan realisasinya sampai dengan level 3 (jenis);
 - c) Kodifikasi fungsi belanja APBD dan realisasinya.
3. Mendefinisikan tingkatan publikasi data keuangan dari yang final lalu mundur ke data sementara. Misalnya data final tanpa tanda apapun, data sementara dengan tanda bintang *, **, *** dan seterusnya.
4. Mendefinisikan periodisasi data, tahunan, semesteran, triwulanan, bulanan.
5. Mendefinisikan sumber data dan informasi.
6. Menginventarisasi alat baik berupa *software* maupun prosedur manual dalam melakukan

cleansing, verifikasi, dan *mapping* harmonisasi data.

7. Membuat dokumentasi format dan prosedur penambahan/perubahan metadata keuangan daerah.

Penutup

Potensi informasi yang belum tergali dalam SIKD sangatlah berharga. Melimpahnya data dan informasi dalam pustaka data yang bernama SIKD menjadi lebih bernilai tambah jika metadatanya diharmonisasikan dengan cara yang lebih baku. Bagaimana metadata terdefinisikan dengan baik mencerminkan bagaimana kualitas data yang diolah untuk tujuan analisis kebijakan.

Selain untuk tujuan memberikan arah yang tepat kepada pengguna data, metada yang tersusun dengan baik dapat membantu tercapainya agregasi data secara nasional. Apapun sistem, prosedur, dan teknologi yang digunakan di daerah dalam mengadministrikan keuangan daerah, data yang masuk ke pusat dalam bentuk yang lebih rapi sudah siap untuk dikonsolidasikan. Walaupun ada beberapa langkah penyesuaian setidaknya variasi dan kebingungan atas intepretasi data dapat diminimalisir.

Tingkat keberhasilan tersusunnya metadata tergantung dari bagaimana pengguna dan pemilik data memandang data dan informasi itu sendiri. Implikasinya jelas, semakin terkelolanya suatu metada keuangan semakin kredibel institusi tersebut untuk dijadikan sebagai sumber informasi bagi pihak manapun. Tinggal bagaimana memperkuat peran harmonisasi metada keuangan tersebut agar dapat terinstitutionalkan dalam bentuk fungsi yang lebih nyata di organisasi.

Referensi

Badan Pusat Statistik. **Sistem Rujukan Statistik (Sirusa)**. <http://sirusa.bps.go.id>. (diakses Februari 2013)

Bank Indonesia. **Metadata Sistem Ekonomi dan Keuangan Daerah Bank Indonesia**.
<http://www.bi.go.id/web/id/Statistik/Sekda/> . (diakses Februari 2013)

UNECE. **Generic Statistical Business Process Model**.
<http://www1.unece.org/stat/platform/download/attachments/8683538/GSBPM+Final.pdf?version=1> . (diakses Februari 2013)

UNECE. **The Common Metadata Framework**.
<http://www1.unece.org/stat/platform/display/metis/The+Common+Metadata+Framework> .
(diakses Februari 2013)