

LAPORAN PENELITIAN TIM POLITIK DALAM NEGERI

“DINAMIKA PELAKSANAAN PERSANDIAN DI PEMERINTAHAN DAERAH”

Oleh:

**PRAYUDI
AHMAD BUDIMAN
ARYOJATI ARDIPANDANTO**

**PUSAT PENELITIAN
BADAN KEAHLIAN DPR RI
JAKARTA
2016**

EXECUTIVE SUMMARY

A. Latar Belakang Masalah

Penelitian ini beranjak dari latar belakang masalah yang terkait dengan masalah penyelenggaraan persandian khususnya yang terjadi di pemerintah daerah (pemda). Penyelenggaraan pengamanan persandian adalah rangkaian kegiatan dan tindakan pencegahan atau penanggulangan yang dilakukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan untuk melindungi kelangsungan persandian dari segala hakekat ancaman dan gangguan dalam satu kesatuan Sistem Persandian Negara.

Banyaknya kasus penyimpangan Pemda di beberapa daerah tertentu, yang berujung pada penahanan kepala daerah/wakil kepala daerah/ anggota DPRD, atau aparat pemda berwenang lainnya, menjadi peringatan agar prinsip kerahasiaan melalui persandian yang dibangun tidak justru dimanfaatkan untuk kepentingan sempit perorangan, kelompok, atau jangka pendek lainnya. Urusan persandian menjadi hal yang krusial dan sekaligus dapat menjadi dilema tersendiri bagi pemda dalam pengelolaan urusannya. Konteks politik dalam pengelolaan urusan persandian sangat kuat berkorelasi dengan tingkat kepercayaan publik yang pada gilirannya menjadi basis bagi legitimasi pemerintahan setempat. Diskresi yang dimiliki birokrat misalnya, merupakan elemen esensial dalam proses pemerintahan yang demokratis. Penyalahgunaan diskresi dan kewenangan publik akan mendistorsi proses demokrasi dan pembuatan kebijakan publik.

Pada tahun ini, pemerintah telah berkomitmen untuk mengintensifkan monitoring penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) disetiap provinsi, kabupaten, dan kota. Komitmen ini diletakkan harapan agar penyerapan anggaran tahun 2016 dapat berjalan maksimal. Sehubungan komitmen ini, diupayakan keberadaan aturan hukum yang menghambat penyerapan anggaran juga akan dicabut. Penyerapan APBD provinsi tahun 2015 yang hanya 78,3 persen atau turun dari tahun sebelumnya, yaitu di tahun 2014 yang mencapai 86, 2 persen. Menteri Dalam Negeri, Tjahjo Kumolo mengatakan, bahwa pihaknya menginstruksikan pejabat eselon I hingga IV di lingkungan Kemendagri untuk rajin turun ke daerah guna memonitor penyerapan anggaran. Ruang lingkup politik pemerintahan yang semakin dituntut untuk demokratis untuk membuka akses kuat bagi pertanggungjawaban publik, tampaknya menjadi

batasan agar penerapan urusan persandian jangan sampai disalahgunakan untuk kepentingan yang menyimpang dari kebutuhan masyarakat dan pemerintahan itu sendiri.

Merujuk pada Pasal 18 UUD 45, bahwa daerah berhak mengatur sendiri terhadap kewenangan yang diotonomikan. Namun yang menjadi kewenangannya tersebut juga harus dibatasi, termasuk juga urusan persandian. Pembatasan itu perlu tertuang dalam UU, mana yang boleh disandi atau mana yang tidak boleh. Hal ini diperlukan dalam rangka mencegah terjadinya penyalahgunaan kewenangan daerah oleh kepala daerah dalam menyandikan kebijakan yang menjadi kepentingan publik untuk kepentingan kekuasaannya.

Beranjak dari kondisi ini, maka permasalahan penelitian yang diajukan dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimana persandian di pemerintah daerah di kaitkan dengan stabilitas pemerintahan dan integrasi politik
2. Bagaimana persandian ditinjau dari perspektif komunikasi organisasi Pemerintah Daerah?
3. Bagaimana persandian berdampak pada kinerja politik di pemerintahan daerah?

Sehingga permasalahan utama dalam penelitian ini adalah **“bagaimana dinamika pelaksanaan persandian di Pemerintah Daerah?”**

Tujuan dari penelitian ini adalah mampu mendeskripsikan dinamika pelaksanaan persandian yang terjadi di pemerintah daerah. Sedangkan kegunaan dari penelitian ini yaitu mampu menelaah persoalan persandian dari perspektif politik pemerintah serta komunikasi organisasi. Kegunaan yang lain diarahkan bagi terpenuhinya dukungan keahlian kepada Dewan terutama dikaitkan dengan perumusan regulasi mengenai persandian.

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian kualitatif dengan menggunakan panduan wawancara untuk mendapatkan jawaban informasi penelitian terhadap permasalahan yang diajukan. Informan penelitian dipilih secara purposive sesuai dengan tujuan penelitian yang ingin diperoleh. Informan penelitian terdiri dari :

1. Badan kesbangpol : sebagai bagan yang menangani aktivitas sosial politik masyarakat di daerah dan sebagai unsur kominda yang kegiatannya berkaitan dengan persandian dan intersepsi;
2. BIN di daerah : sebagai koordinator kegiatan kominda yang melaksanakan kegiatan intelijen di daerah;
3. Dinas Perijinan Terpadu : sebagai dinas yang melaksanakan kegiatan pengurusan perijinan secara elektronik dan memiliki data yang masuk dalam kategori rahasia.
4. Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil: sebagai dinas yang melaksanakan kegiatan pencatatan dan penyimpanan data kependudukan di daerah yang bersifat data personal rahasia;
5. Dinas pendidikan/dinas sosial : sebagai dinas yang memberikan pelayanan publik kepada masyarakat yang memiliki kategori data rahasia di tingkat daerah;
6. Unit kerja pengelola persandian di daerah.
7. DPRD
8. Universitas dan LSM

Lokasi penelitian dilakukan di Provinsi Sumatera Utara dan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasannya:

1. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta mewakili daerah dengan karakter tata pemerintahan yang telah maju dalam pengembangan e-government dan berdasarkan hasil evaluasi Lembaga Sandi Negara, masuk dalam kategori daerah yang bagus dalam pengelolaan persandian di wilayahnya;
2. Provinsi Sumatera Utara mewakili daerah dinamika sosial, politik masyarakat yang cukup tinggi dan beragam. Dan berdasarkan hasil evaluasi Lembaga Sandi Negara masuk dalam kategori daerah yang kurang baik dalam pengelolaan persandian di wilayahnya.

C. Hasil Penelitian

Temuan strategis yang didapatkan dalam penelitian ini yaitu:

1. Hingga saat ini kewenangan pemerintah pusat yang diserahkan kepada pemerintah daerah mencapai hampir 70% nya. Dari prosentase tersebut, diketahui 90% nya adalah urusan pelayanan publik. Artinya kewenangan pemerintah harus

dilaksanakan bersifat terbuka (transparan) dan akuntabel (bertanggungjawab). Hal ini menyebabkan praktek persandian jadi tidak terlihat urgensinya karena pemda lebih bersifat pelayanan terbuka. Hal ini berdampak pada tidak ketahuinya ruang lingkup persandian dalam aktivitas pemerintahan daerah.

2. Pelaksanaan persandian di daerah, memang berhadapan dengan sifat pengelolaan pemerintah daerah. Bahwa semakin tertutup sifat pengelolaan pemda, maka sesungguhnya semakin rendah akuntabilitasnya dan berarti menyebabkan makin tinggi sifat otoriternya.
3. Pengaturan dan pelaksanaan persandian memang perlu dilakukan pengharmonisasian dengan UU 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik (KIP). Aktivitas persandian berada pada ruang anti penyangkalan informasi, keotentikan informasi, ketersediaan informasi, keutuhan informasi, dan kerahasiaan informasi. Kriteria informasi dikecualikan di UU KIP menjadi paduan bagi pelaksanaan persandian. Bagi pemda, kriteria kerahasiaannya berada pada tingkat medium dengan sifat terbatas, yaitu informasi bila dibuka maka dapat menghambat tugas pokok instansi, kerusakan aset organisasi tinggi, terganggunya penyelenggaraan instansi dan menimbulkan kerugian bagi instansi.
4. Dilema pengaturan persandian yang bersumber dari pelaksanaan tupoksi SKPD bila dikaitkan dengan masalah keterbukaan informasi publik yaitu:
 - Tidak dipahaminya masalah arti penting persandian secara utuh. Persandian masih ditafsirkan sebagai urusan militer. Persandian dinilai tidak perlu karena bertentangan dengan UU KIP.
 - Klasifikasi informasi publik dan informasi dikecualikan belum banyak dimiliki oleh banyak pemerintah daerah;
 - Belum semua pemda menetapkan Pejabat Pengelola Informasi Dokumentasi (PPID) di masing-masing pemda;
 - Belum semua PPID melakukan uji konsekuensi atas informasi dikecualikan; dan
 - Aktivitas persandian tidak ada di salah satu tupoksi SKPD dan/atau tidak ada unit pengelola persandian.
5. Unit organisasi pemda yang mengelola pelayanan publik dan perijinan terpadu, melakukan pengelola informasinya, sebagai berikut:

- Memiliki dan menyimpan informasi yang berada di bawah kewenangannya (sebagai dampak dari pelaksanaan tupoksi) dalam bentuk informasi tercetak dan atau informasi elektronik.
 - Menyediakan informasi yang berada di bawah kewenangannya kepada intern unit kerja, antar SKPD atau kepada eksternal untuk publik dalam bentuk informasi tercetak atau informasi elektronik diantaranya lewat internet.
 - Pengamanan informasi dilakukan langsung oleh unit kerja dalam bentuk penyimpanan pada lemari besi untuk informasi tercetak dan pengamanan pada *server* untuk informasi elektronik.
 - Pengamanan informasi yang disimpan pada server hanya dilakukan dalam bentuk pencegahan virus dan *back-up* data untuk pencegahan terjadinya *hacker*. Hingga saat ini belum ada upaya pengamanan informasi yang terkait dengan keutuhan dan keaslian informasi yang berada di bawah kewenangannya.
6. Mekanisme persandian yang dilakukan oleh pemda meliputi:
- Perintah awal persandian disampaikan oleh kepala daerah atas informasi yang menurut perintahnya adalah identifikasi informasi yang harus dirahasiakan;
 - Perintah persandian dari kepala daerah dilakukan untuk informasi yang berasal dari pusat dan untuk didistribusikan kepada intern pemda. Perintah persandian juga dilakukan untuk informasi yang untuk disimpan.
 - Kegiatan awal persandian bisa juga dilakukan berdasarkan inisiatif Kantor Santel atas surat-surat dinas yang berkategori rahasia.
 - Tindakan persandian dilakukan dengan melakukan enkripsi atas seluruh materi informasi tercetak dengan menggunakan bantuan alat persandian. Hal yang sama dilakukan terhadap informasi elektronik yang kemudian juga di enkripsi.
 - Hasil eksprisi berupa informasi sandi tercetak yang kemudian disimpan dalam lemari filling cabinet.
 - Proses temu kembali informasi sandi yang telah di masukkan dalam filling cabinet dilakukan secara manual berdasarkan buku rekap manual.
 - Secara khusus, hampir tidak pernah ada permintaan dari kepala daerah atau SKPD untuk melakukan temu kembali informasi sandi yang telah di masukkan dalam filling cabinet.

7. Pemerintah pusat melalui Lembaga Sandi Negara telah melakukan sertifikasi dan akreditasi atas peralatan sandi dan SDM yang ada di Pemerintah Kota Medan. Mengenai peralatan sandi, berkenaan dengan kode simbol dan label yang dicerminkan oleh Lembaga Sandi Negara terhadap peralatan sinyal persandian yang ada di kantor persandian setempat. Sedangkan sertifikasi dan akreditasi mengenai SDM, maka sudah dilakukan Pendidikan dan Latihan (Diklat) bagi tenaga persandian yang ada di pemerintah Kota Medan. Meskipun demikian, dari segi posisi jabatan yang disandanginya, keberadaan tenaga sandi yang ada adalah masih terbatas jumlahnya. Para tenaga sandi itupun belum memiliki jabatan fungsional.
8. Dengan pemerintahan saat ini yang semakin diwarnai oleh orang-orang partai dan afiliasinya dengan organisasi masing-masing, maka keberadaan persandian adalah penting. Hal ini mengingat jangan sampai informasi pemerintahan, misalnya terkait rencana proyek tertentu di daerah, nantinya keberadaan proyek pembangunan hanya dinikmati oleh lingkaran orang-orang dalam secara terbatas, sementara masyarakat hanya menjadi penonton.
9. Akses masyarakat terhadap pemerintahan sangat penting yaitu untuk memperoleh informasi dan mempengaruhi kebijakan. Partai politik adalah wadah masyarakat sipil untuk menjalankan fungsi-fungsi kelembagaan demokrasi, yaitu dibidang agregasi, artikulasi, seleksi pejabat publik, hingga rekrutmen. Fungsi-fungsi kepartaian dijalankan dalam konteks akses masyarakat terhadap pemerintahan, termasuk juga antara lain upaya mempengaruhi kebijakan.
10. Keterbatasan dari implementasi kebijakan pemda, menyebabkan pelaksanaan urusan persandian sebagai basis memperkuat integrasi bangsa masih berada ditataran prioritas antar relasi elit dibandingkan segmen relasi antar elit-massa atau antar kelompok massa. Walaupun segmen relasi elit-massa dan antar massa yang muncul dalam urusan persandian, maka substansinya lebih menjadi ikutan atas prioritas relasi antar elit. Persandian belum secara maksimal ditempatkan menjadi landasan pembentukan akuntabilitas pemerintahan bagi integrasi bangsa, karena bukan mustahil digunakan demi kepentingan partisan elit.
11. Mekanisme persandian yang dilakukan pemda, memang masih bervariasi tergantung kepada keseriusan kepala daerah dan tuntutan kegiatan persandian di daerah. Ketidakmerataan kegiatan persandian di daerah juga disebabkan dari tidak

seragamannya pemahaman pemda terhadap kriteria informasi yang masuk dalam kategori disandikan. Hal ini yang menyebabkan timbulnya subjektivitas persandian yang terbatas pada tujuan menjaga kerahasiaan informasi semata.

12. Pada tataran teknis, idealnya membangun jaringan keamanan persandian di internal pemda perlu melibatkan jajaran pengelola tatausaha yang melekat di pimpinan daerah, bisa juga pada pimpinan SKPD, atau ada unit pengelola persandian/konseptor naskah dinas. Untuk naskah dinas rahasia, maka kerahasiaannya dengan enkripsi dan jaminan terhadap *e-mail*. Untuk arsip digital, kerahasiaan dengan enkripsi dan keutuhan data dengan *hash function*. Pengiriman digital, kerahasiaan dengan enkripsi jaringan dan keutuhan data dengan *hash function*. Sedangkan *hardcopy* melalui pengamanan fisik dan personil.

D. Rekomendasi

Rekomendasi yang perlu menjadi perhatian dalam hal pengelolaan persandian di pemerintah daerah yaitu

1. Pemda provinsi harus memiliki payung hukum yang jelas untuk mengatur persandian secara kelembagaan berhadapan dengan tantangan pemda di era globalisasi informasi saat ini. Melalui instrument Perda yang tegas mengatur soal persandian, daerah diharapkan dapat menjaga keseimbangan antara penegakkan aspek keamanan integritas wilayah di satu sisi dan aspek demokratisasi lokal yang menjamin akses publik terhadap pemerintahan di sisi lain. Peluang ini penting diisi mengingat UU Pemda 23 Tahun 2004 sudah menempatkan posisi provinsi tidak lagi sekedar menjadi mediator bagi kabupaten/kota semata, tetapi juga dapat berperan menertibkan dinamika daerah agar sejalan dengan pusat yang dibahasakan sebagai "kepentingan nasional"
2. Pemda perlu mentransformasikan urusan persandian menjadi basis penguatan integrasi bangsa secara menyeluruh. Hal ini bisa dicapai apabila daerah mampu mempraktekkan keseimbangan unsur kerahasiaan dan unsur autotentifikasi dokumen pemda. Faktor kepemimpinan menjadi penting agar keseimbangan pengelolaan informasi pemda bisa dicapai, yaitu melalui figur kepala daerah yang dipilih secara demokratis melalui pilkada.

3. Mekanisme persandian perlu dibakukan dalam sebuah regulasi yang bisa digunakan oleh setiap penyelenggara persandian untuk menjalankan tugas dan kewajibannya. Selain itu sistem pengamanan persandian perlu terus ditingkatkan sejalan dengan potensi ancaman untuk merusak isi dan jaringan serta tempat penyimpanannya. Dan yang lainnya, koordinasi persandian perlu dilakukan antara institusi di pemda dan koordinasi dengan Lemsaneg untuk memutakhirkan mekanisme dan pengamanan persandian.
4. Pengembangan kualitas dan kuantitas SDM persandian di daerah harus sejalan dengan kebutuhan penyelenggaraan persandian di daerah dan tantangan yang dihadapi dalam pengelola persandian. Anggaran dan sarana prasarana persandian harus bisa memastikan terselenggaranya kegiatan persandian secara profesional, aman, dan otentik.