

**DINAMIKA PELAKSANAAN URUSAN DI BIDANG
PERSANDIAN PEMERINTAH DAERAH**

**DINAMIKA PELAKSANAAN
URUSAN DI BIDANG
PERSANDIAN
PEMERINTAH DAERAH**

**Editor:
Dr. Halilul Khairi, M.Si**

Yayasan Pustaka Obor Indonesia
Jakarta, 2017

Perpustakaan Nasional RI. Data Katalog dalam Terbitan (KDT)

Dinamika Pelaksanaan Urusan di Bidang Persandian Pemerintah Daerah/Prayudi, Aryojati Ardipandanto, Ahmad Budiman; editor: Dr. Halilul Khairi, M.Si.—Ed. 1; Cet. 1.—Jakarta : Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2017.

xii + 134 hlm; 15,5 x 23 cm

ISBN 978-602-433-577-9

Judul:

Dinamika Pelaksanaan Urusan di Bidang Persandian Pemerintah Daerah
Dr. Halilul Khairi, M.Si (ed.)

Copyrights © 2017

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang
All rights reserved

Penerbitan ini atas kerja sama
Yayasan Pustaka Obor Indonesia dengan
Pusat Penelitian Badan Keahlian
Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia

Cetakan pertama: Desember 2017

YOI: 1467.36.21.2018

Desain sampul: Anung H.

Yayasan Pustaka Obor Indonesia
Jln. Plaju No. 10, Jakarta 10230
Telepon: +62 (0)21-31926978, 31920114
Faksimile: +62 (0)21-31924488
Email: yayasan_obor@cbn.net.id
Website: www.obor.or.id

PENGANTAR EDITOR

Kajian dan pembahasan tentang penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang persandian masih tergolong langka, terutama dengan menggunakan sudut pandang otonomi daerah. Buku ini merupakan langkah yang tepat untuk memperkenalkan penyelenggaraan urusan persandian di daerah dan sekaligus mengungkap serta mengkritisi manfaat dan masalah yang mungkin terjadi sebagai konsekuensi pemberian otonomi kepada daerah dalam mengelola urusan pemerintahan bidang persandian.

Persandian sebagai upaya untuk mengamankan, melindungi dan menjamin orisinalitas sebuah berita atau dokumen pemerintah merupakan hal yang amat penting dalam era serba teknologi informasi saat ini. Modernisasi pemerintahan akan sangat bergantung dan didukung oleh penggunaan teknologi informasi di segala aspek mulai dari administrasi perkantoran (*e-office*), perencanaan (*e-planning*), keuangan (*e-budgetting*), dan fungsi pemerintahan lainnya. Penggunaan teknologi informasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah akan menghadapi beberapa risiko seperti penyadapan, *hacking* dan berbagai ancaman lainnya. Adanya ancaman dalam pengelolaan pemerintahan yang berbasis teknologi informasi (*e-government*) tersebut membuat pengelolaan persandian oleh pemerintah daerah menjadi terasa lebih penting.

Di sisi lain, pengelolaan persandian yang diidentikkan dengan kerahasiaan dan tertutupan akan berhadapan dengan hak-hak warga negara untuk memperoleh informasi publik sebagai isyarat dan amunisi untuk melakukan pengawasan dan partisipasi dalam penyelenggaraan

pemerintahan. Kekhawatiran publik akan munculnya pemerintahan yang serba tertutup, dan menghindari dari kontrol publik merupakan tantangan tersendiri dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang persandian di daerah

Buku ini mencoba menghadirkan dinamika penyelenggaraan urusan pemerintahan bidang persandian oleh pemerintah daerah, mengungkap sisi dilematis pengelolaan persandian yang bermata dua (kerahasiaan negara dan keterbukaan informasi publik), serta mengantarkan pemahaman terhadap dinamika praktik pengelolaan persandian di daerah termasuk dalam aspek kelembagaan dan sumber daya manusia persandian.

Dampak negatif dalam penyelenggaraan urusan persandian di daerah oleh penulis ditemukan jawaban berupa adanya ketentuan yang mewajibkan pemerintah daerah untuk mematuhi pedoman yang dibuat oleh pemerintah pusat dalam menyelenggarakan otonomi daerah. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah telah mengatur adanya kewajiban penyelenggara pemerintahan daerah untuk mematuhi pedoman yang ditetapkan oleh pemerintah pusat. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik merupakan salah satu koridor yang memagari agar pemerintah daerah tidak menyalahgunakan urusan persandian sebagai upaya untuk menutup-nutupi tindakan pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sebagai urusan pemerintahan yang belum banyak dipahami oleh publik dan bahkan oleh pemerintah daerah, pengelolaan urusan persandian di daerah masih mengalami berbagai hambatan yang cukup fundamental seperti kelangkaan tenaga persandian, kelangkaan peralatan persandian bahkan barangkali juga keterbatasan dukungan dari pemangku kebijakan di daerah.

Apa yang dihadirkan dalam buku ini merupakan langkah awal yang perlu dikembangkan dan dibahas lebih lanjut agar pemahaman terhadap pengelolaan persandian semakin meluas dan di sisi lain

Pengantar Editor

publik dapat memahami dengan baik tujuan dan manfaat pengelolaan persandian di daerah dalam rangka melindungi kepentingan negara dan kepentingan publik.

Semoga buku ini dapat memberikan gambaran yang baik tentang penyelenggaraan persandian di daerah yang sangat bermanfaat baik pemerintah daerah maupun masyarakat umum.

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR EDITOR	v
DAFTAR ISI	ix
PROLOG	1
BAGIAN PERTAMA	
PERSANDIAN SEBAGAI PELAKSANAAN URUSAN	
PEMERINTAHAN DALAM MEWUJUDKAN INTEGRASI BANGSA	
<i>Prayudi</i>	11
A. Pengelolaan Urusan Persandian	11
B. Kualitas Demokrasi Lokal	15
C. Integrasi Politik Kewilayahan	17
D. Persandian di Provinsi Sumatra Utara	19
D. 1 Ketidakseimbangan Demokratisasi di Tengah Integritas Kewilayahan	19
D. 2 Persandian di Tengah Akuntabilitas Pemerintahan	26
E. Persandian di Provinsi Yogyakarta	33
E. 1 Upaya menyeimbangkan Demokratisasi dengan Keutuhan Integritas Wilayah	33
E. 2 Persandian dan Tuntutan Akuntabilitas Pemerintahan	40

F. Ruang Demokrasi di Tengah Dukungan Bangunan Integrasi Bangsa	44
G. Langkah-Langkah Yang dilakukan Untuk Akuntabilitas Pemerintahan	47
H. Penutup	52
H. 1 Kesimpulan	52
H. 2 Rekomendasi	54
Daftar Pustaka	56

BAGIAN KEDUA

PERSANDIAN DALAM PERSPEKTIF KOMUNIKASI ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH

<i>Ahmad Budiman</i>	59
A. Persandian Bagi Pemerintah Daerah	59
B. Komunikasi Organisasi Birokrasi	65
C. Aspek Keamanan Penyelenggaraan Telekomunikasi	69
D. Persandian di Pemerintah Daerah	76
1. Provinsi Sumatra Utara	76
2. Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	82
E. Persandian dalam Komunikasi Organisasi Pemda	88
F. Penutup	95
Daftar Pustaka	97

BAGIAN KETIGA

PERSANDIAN DI PEMERINTAH DAERAH: PERSPEKTIF KINERJA POLITIK KEKUASAAN DEMOKRATIS

<i>Aryojati Ardipandanto</i>	99
A. Persandian dalam Tataran Pemerintahan	99
B. Konsep-konsep yang Mendasari pentingnya Persandian di Pemerintahan	102
B. 1 Kinerja Stabilitas	103

B. 2	Kinerja Kewarganegaraan	105
B. 3	Kinerja Kekuasaan Demokratis	106
C.	Masih “Asing”nya Fungsi Persandian di Provinsi Sumatra Utara	109
D.	Kesadaran tentang Fungsi Persandian di Provinsi DIY	118
E.	Penutup	121
	Daftar Pustaka	123
	Epilog	125
	Indeks	129
	Profil Penulis	133

PROLOG

“DINAMIKA PELAKSANAAN PERSANDIAN DI PEMERINTAH DAERAH”

A. PERSANDIAN DI PEMERINTAH DAERAH

Pengaturan informasi strategis yang menopang terbentuknya sistem keamanan nasional menurut Andi Widjayanto mendapatkan dua tantangan empiris. *Pertama*, difusi informasi tidak dapat dikendalikan. *Kedua*, persandian informasi tidak mungkin sempurna dilakukan karena kerahasiaan tidak dapat dipertahankan (*every code is breakable*). Tantangan terbaru yang muncul saat ini terlihat dalam tiga contoh kasus, yaitu pembocoran dokumen-dokumen strategis di situs wikileaks, penggunaan media sosial sebagai alat komunikasi politik oleh birokrat, elite politik, bahkan kepala negara, serta salah satu kasus terkini, pembocoran operasi mata-mata AS dan Inggris oleh Edward Snowden. Ketiga kasus tersebut menunjukkan Indonesia telah masuk ke suatu era keterbukaan yang meningkatkan sumber-sumber kerawanan bagi pengamanan informasi strategis¹.

Pada skala nasional, keutuhan dan kedaulatan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) perlu di dukung oleh sistem pengamanan informasi negara yang aman. Untuk itu sistem pengamanan dimaksud perlu ditunjang dengan sistem persandian yang memadai. Hal ini menjadi sangat penting bila dikaitkan dengan

¹ “Transformasi paradigma sandi negara”, <http://nasional.sindonews.com/read/772756/19/transformasi-paradigma-sandi-negara-1376892510>, diakses tanggal 10-2-2016.

dinamika kehidupan masyarakat dewasa ini. Kebijakan keamanan dan pengamanan informasi harusnya berada dalam suatu tatanan sistem yang terintegrasi dan terkoordinasi dari mata rantai kebijakan pemerintahan².

Kata “sandi” berasal dari bahasa Sansekerta yaitu “Sandhi”. Secara umum, istilah sandi yang diperoleh dari kamus-kamus bahasa Indonesia memiliki arti sebagai berikut³:

1. Perubahan huruf-huruf yang terjadi bila dua kata atau lebih dipersatukan: St. M. Zein (Kamus Modern Bahasa Indonesia);
2. Kode, tulisan, atau tanda-tanda yang khas : Hari Murti Krida Laksana (Kamus Sinonim Bahasa Indonesia);
3. Tulisan (kata, tanda, dsb) yang dengan persetujuan mempunyai arti atau maksud tertentu (kode): W.J.S. Purwadarminta (Kamus Umum Bahasa Indonesia);
4. Sandi = hubungan, akal, persekutuan, rahasia, aturan : Suwojo Wjowasito (Kamus Kawi Jawa Kuno – Indonesia).

Secara luas, persandian juga dikenal dengan sebutan kriptologi. Istilah “kriptologi” berasal dari bahasa latin yang terdiri dari “kriptos” yang berarti tersembunyi (rahasia) dan “logos” yang berarti ilmu. Jadi kriptologi adalah ilmu atau seni yang mempelajari semua aspek tulisan rahasia. Kriptologi dibagi menjadi 2 (dua), yaitu kriptografi dan kriptanalisis. Kriptografi adalah cara (sistem, metode) yang mengolah tata tulisan dalam berita sehingga menjadi tata tulisan yang berlainan dan tidak bermakna (incoherent). Sedangkan kriptanalisis adalah usaha mendapatkan teks terang dari suatu teks sandi yang tidak diketahui sistem serta kunci-kunci-nya.

2 “Fungsi Persandian Belum Dipahami secara Utuh”, <http://suaramerdeka.com/v1/index.php/read/cetak/2008/10/15/34612/Fungsi-Persandian-Belum-Dipahami-secara-Utuh>, diakses tanggal 10-2-2016.

3 “Mengenal Persandian”, <http://www.lemсанeg.go.id/index.php/khasanah/pengenalan-persandian-2/>, diakses tanggal 11-2-2016.

Prolog

Penyelenggaraan Pengamanan Persandian adalah rangkaian kegiatan dan tindakan pencegahan atau penanggulangan yang dilakukan secara terencana, terarah, dan berkesinambungan untuk melindungi kelangsungan persandian dari segala hakikat ancaman dan gangguan dalam satu kesatuan Sistem Persandian Negara⁴. Selaras dengan peningkatan tugas umum pemerintahan dan pembangunan, perubahan lingkungan strategik persandian, dan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi maka kegiatan persandian mengalami banyak perubahan. Pengembangan tersebut meliputi aspek pemanfaatan persandian di lingkungan instansi pemerintah, pengembangan organisasi, dan pengembangan teknologi persandian yang memanfaatkan kemajuan teknologi informasi dan komunikasi⁵.

Dalam era teknologi informasi modern, dikenal internet dan komputer yang mampu mentransmisikan secara elektronik (komunikasi elektronik) segala bentuk data informasi secara cepat, tepat, efektif efisien serta *convenient* (nyaman, gampang). Bahkan para industri teknologi informasi mengklaim dapat pula menjamin konfidensialitas (kerahasiaan) berita/informasinya dalam sistem komunikasi yang umum dan terbuka itu. Perlu diamati lebih dalam dan tajam apakah "umum dan terbuka" itu benar-benar mampu melindungi konfidensialitas atau kerahasiaan pada umumnya⁶.

Ancaman yang dibawa oleh kemajuan teknologi informasi dan komunikasi adalah alasan yang kuat sebagai dasar dilakukannya pengelolaan informasi berklasifikasi melalui cara yang modern, holistik, dan sistematis. Sebagai organisasi yang dinamis, unit teknis persandian baik yang berada di daerah maupun yang berada di pusat dituntut tanggap dan siap untuk melakukan reformasi dalam rangka

4 Pasal 1 angka 3 Peraturan Presiden Nomor 79 Tahun 2008 tentang Tunjangan Pengamanan Persandian.

5 "Persandian Indonesia", <http://www.lemсанeg.go.id/index.php/khasanah/persandian-indonesia/>, diakses tanggal 12-2-2016.

6 *Ibid.*

menyikapi segala perubahan, baik yang sifatnya internal maupun eksternal⁷.

Sesuai Pasal 12 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa untuk “Urusan wajib yang tidak berkaitan dengan Pelayanan Dasar, salah satunya adalah mengenai persandian.⁸ Sebagai bagian dari struktur kekuasaan pemerintahan secara nasional, keberadaan urusan pemerintahan daerah yang terkait persandian itu sudah tentu merupakan konsekuensi atas posisi politiknya dalam bentuk negara yang dianut yaitu Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Mekanisme yang dianut sejak masa Orde Baru dan kemudian juga masih dianut di masa reformasi adalah adanya kontrol dari pusat terhadap daerah. Dalam perkembangan rentang waktu politik antarrezim tersebut terdapat dinamika tersendiri, setelah di masa sebelumnya selama lebih dari 3 dasawarsa, kontrol ketat diterapkan pusat melalui politik stabilitas, maka di masa reformasi pengendalian pusat terhadap daerah cenderung diperlonggar.

Era awal reformasi saat berlakunya UU Nomor 22 Tahun 1999, jelas semangat kebebasan memiliki implikasi bagi memudarnya kendali pusat terhadap daerah dengan konsepsi otonomi seluas-luasnya bagi daerah, tepatnya bagi kabupaten/kota. Kemudian, di masa berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014, konsepsi politik pembinaan dan pengawasan diterapkan oleh pusat melalui keberadaan gubernur sebagai wakil pusat di daerah yang memberikan ruang bagi instansi vertikal kementerian/non kementerian mempunyai kewenangan tertentu terhadap urusan

7 Lemsaneg Menggelar Rapat Kerja Persandian Tahun 2012 di Pemprov Kepulauan Riau, <http://www.lemsaneg.go.id/index.php/2012/11/21/lemsaneg-menggelar-rapat-kerja-persandian-tahun-2012-di-pemprov-kepulauan-riau/>, diakses tanggal 10-2-2016.

8 Di dalam klasifikasi urusan pemerintahan ini adalah persoalan ketenagakerjaan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan Desa; pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi dan Usaha Kecil & Menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

daerah. Keberadaan urusan daerah itu juga merupakan konsekuensi atas pola pembagian urusan yang dianut, yaitu berdasarkan urusan pemerintahan yang bersifat absolut, urusan konkuren, dan apa yang disebut sebagai urusan bersifat umum.

Urusan absolut merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara Pemerintah Pusat dan Daerah, baik bagi daerah provinsi maupun bagi daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintahan yang bersifat konkuren dan yang diserahkan ke daerah di dalam UU No. 23 Tahun 2014 merupakan dasar pelaksanaan otonomi daerah. Sedangkan, untuk pemerintahan umum berada dalam lingkup kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Khusus di dalam bentuk urusan pemerintahan yang diserahkan ini ke daerah, terdapat pula tentang apa yang sebut sebagai urusan pemerintahan pilihan, yang bertujuan untuk mendorong aktualisasi potensi unggulan setiap daerah yang disadari beragam.

Mengingat posisinya yang bukan merupakan bagian dari Urusan yang tidak terkait dengan pelayanan dasar, maka persandian dapat dikategorikan bersifat spesifik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Meskipun bersifat spesifik, bukan berarti publik dilarang untuk mengawasi pengelolannya agar tidak terjadi penyalahgunaan. Dengan dimensi pengaturan yang dianut dalam kebebasan Informasi publik, informasi dan transaksi elektronik, serta substansi pengecualian kerahasiaan negara, maka pemda bukan tidak mungkin berada dalam dilemma untuk mengelolanya lebih lanjut di tingkat kewenangan yang ada. Hal ini mengingat dibandingkan pemerintah pusat, maka pemerintah daerah cenderung lebih besar muatan tuntutan keterbukaan informasinya bagi publik.

Melihat dari realitasnya, 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 (pertanggungjawab). Hal ini menyebabkan praktik sandi jadi tidak terlihat urgensinya karena pemda lebih bersifat pelayanan terbuka⁹.

Sikap kerahasiaan dengan landasan persandian yang dibuatnya harus mengandung akuntabilitas publik yang tepat, agar nantinya pengelolaan urusan persandian tidak disalahgunakan bagi terjadinya penyimpangan kekuasaan dan manipulasi asset pemda yang dimilikinya. Meskipun unsur kerahasiaan dapat menjadi pertimbangan atas kepentingan tertentu menyebabkan terdaopat landasan pembenar bagi persandian diterapkan oleh Pemda, tetapi limitasi atas akses publik dalam pengeloan urusan yang diotonomikan tetap penting tidak disalahgunakan.

B. PENYIMPANGAN DI PEMERINTAH DAERAH

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.

⁹ Masukan dari Halilul Khairi, Staf Ahli Kemendagri, pada acara FGD Proposal Penelitian PDN tanggal 14 Maret 2016

Prolog

Penyalahgunaan diskresi pejabat terhadap pengelolaan urusan persandian, jelas mendorong terjadinya ketidakpercayaan publik terhadap pemerintahan. Menurut Susan Rose Ackerman (2001) *trust* sangat esensial untuk berfungsinya demokrasi, karena tidak selamanya atau sulit bagi pemilih untuk terus menerus mengontrol atau mengawasi para wakil yang dipilihnya. Korupsi merupakan bentuk ketidakjujuran dari pejabat publik yang mengurangi, bahkan pada tingkatan tertentu, menghilangkan *public trust* yang diperlukan bagi berfungsinya demokrasi substansial.¹⁰

Pada tahun ini, pemerintah telah berkomitmen untuk mengintensifkan monitoring penyerapan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) di setiap 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, Tjahjoko 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.¹¹

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

10 Roby Arya Brata, *Analisis Masalah Good Governance dan Pemerintahan Strategis*, Pustaka Kemang, Jakarta, 2016, hlm. 47.

11 "Pengawasan Diintensifkan", *Kompas*, 6 Februari 2016.

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 kekuasaannya¹².

Lembaga Sandi Negara menurut Deputi Bidang Pembinaan dan Pengendalian Persandian Lembaga Sandi Negara, M. Sofwat Nasution, sebagai instansi pemerintah yang bertugas di bidang persandian, selama ini sudah secara aktif melakukan pembinaan persandian di lingkup nasional baik untuk pemerintah pusat maupun pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota. Pada masa yang akan datang pola pembinaan dan pengawasan persandian dari Lemsaneg perlu menyesuaikan dengan pengaturan dalam undang-undang tersebut¹³.

Peta risiko kebocoran informasi di pemda terlihat dari pengaturan (pemutusan) hak ases terhadap fasilitas pemrosesan informasi dan materiil sandi yang masih lemah terutama pada SDM dan penggunaannya. Selain itu terlatak pada belum dibuatnya administrasi *BAST* distribusi palsu sampai ke *end user*. Dan terakhir pada belum dilakukannya pemeriksaan mandiri yang diprogramkan dan belum mendokumentasikan hasil pemeriksaannya¹⁴.

Sedangkan terkait dengan hal teknis persandian, kondisi di pemda pembuatan, pengiriman, penyimpanan informasi berklasifikasi di luar fungsi sandi belum teramankan. Belum semua eselon I memanfaatkan fungsi santel untuk pengiriman informasi yang harus diamankan. Selain belum dioptimalkan fitur *kriptografi* pada *palsan*

12 Halilul Khairi., *Op.cit*

13 "Asistensi Organisasi Persandian Daerah Bagi Pemprov/Kabupaten/Kota Di Jawa Barat Terkait Dengan UU Nomor 23 Tahun 2014", <http://www.lemsaneg.go.id/index.php/2015/05/29/asistensi-organisasi-persandian-daerah-bagi-pemprov-kabupaten-kota-di-jawa-barat-terkait-dengan-uu-nomor-23-tahun-2014/>, diakses tanggal 10-2-2016.

14 Masukan Nunil Pantjawati , Lembaga Sandi Negara pada acara FGD Proposal Penelitian PDN tanggal 14 Maret 2016

kriptosoft untuk penyimpanan dan pemusnahan data. Serta belum membuat kebijakan/menjalankan prosedur *backup* dengan aman¹⁵.

Bila persandian diharmonisasikan dengan UU 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, maka aktivitas persandian berada pada ruang anti penyangkalan informasi, keotentikan informasi, ketersediaan informasi, keutuhan informasi, dan kerahasiaan informasi. Kriteria informasi dikecualikan terbagi atas informasi terbatas, rahasia dan sangat rahasia. bagi pemda, kriteria kerahasiaannya berada pada tingkat medium dengan sifat terbatas, yaitu informasi dengan dampak memiliki nilai yang penting bagi instansi, menghambat tugas pokok instansi, kerusakan aset organisasi tinggi pengaruhnya bagi instansi, terganggunya penyelenggaraan instansi dan menimbulkan kerugian bagi instansi pemerintah¹⁶.

Secara khusus buku ini akan mengulas masalah dinamika persandian di pemerintahan daerah dari berbagai aspek. Tulisan pertama berjudul "Persandian Sebagai Pelaksanaan Urusan Pemerintahan Dalam Mewujudkan Integrasi Bangsa," ditulis oleh Prayudi. Penulis menilai rangkaian kasus yang terjadi di daerah menempatkan otonomi daerah perlu keseimbangan antara dorongan demokratisasi dan kontrolnya bagi kepentingan integritas bangsa untuk melingkupi sub-sub lokal agar berkembang secara kondusif. Ketidakseimbangan antardua kepentingan ini, dapat menyebabkan pelaksanaan urusan persandian seolah-olah justru dapat menjebak kepentingan menjaga integrasi bangsa seolah-olah hanya sekadar menjadi tuntutan kerahasiaan negara.

Tulisan kedua berjudul "Persandian dalam Perspektif Komunikasi Organisasi Pemerintah Daerah," ditulis oleh Ahmad Budiman. Menurut penulis, persandian bagi pemda memiliki nilai strategis dalam dikaitkan dengan keamanan atau kerahasiaan data dan informasi pemda dapat terlindungi, tetapi tetap memperhatikan

15 *Ibid*

16 *Ibid*

aspek keterbukaan informasi yang sudah meliputi semua aspek kehidupan bermasyarakat. Persandian juga harus berhadapan dengan kepercayaan masyarakat terhadap jalannya pemerintah daerah yang bersih dan terbuka. Namun demikian, pada penerapannya memang belum bisa dikatakan merata disetiap daerah. Masih ada daerah yang masuk dalam kategori kurang baik dalam menerapkan persandian di lingkungan pemdanya. Bahkan ada juga yang masuk kategori kritis serta kategori cukup dalam pengelolaan persandian di wilayahnya.

Tulisan ketiga dalam buku ini berjudul “Persandian Di Pemerintah Daerah : Perspektif Kinerja Politik Kekuasaan Demokratis,” yang ditulis oleh Aryojati Ardipandanto. Penulis menilai kalau di masa lampau, sebagaimana dipraktikkan oleh rezim sentralistik Orde Baru, memang sangat mudah untuk melakukan koordinasi antarinstansi dan pimpinan daerah untuk membahas isu-isu tergolong sensitif bagi publik. Tetapi dengan desentralisasi dan otonomi daerah di saat sekarang yang kuat, maka daerah semakin dituntut untuk mengelola urusan persandian secara tepat agar persoalan yang dihadapi mampu ditangani hingga tuntas.

Tulisan dalam buku ini pada intinya akan mengantarkan kepada pembaca semua untuk mampu melihat realitas dinamika pelaksanaan persandian yang terjadi di pemerintah daerah. Berbagai persoalan dan tantangan pengembangan persandian memang perlu dianalisis dan dikaji, sebagaimana termuat dalam buku ini. Meski kita tetap harus menyadari, bahwa permasalahan persandian akan terus berkembang sejalan dengan perkembangan masalah pengelolaan dan kemajuan teknologi persandian.

Jakarta, Juni 2017

Editor

EPILOG

Persandian sebagai urusan pemerintahan yang bersifat wajib dan tidak tergolong pelayanan dasar adalah salah satu instrumen pemda dalam menjaga integrasi bangsa. Masalahnya, adalah pola penggunaan teknologi informasi belum dilakukan secara penuh dan masih dilakukan secara manual. Bahkan bukan hanya secara teknis, tetapi juga secara politis cara pandang penyelesaian dan pencegahan gangguan keamanan, kadangkala masih menggunakan pola yang konservatif. Meskipun otonomi kabupaten/kota semakin menguat aspirasi dan kewenangannya, praktik demokrasi deliberatif belum berjalan secara penuh dan masih sebatas di tingkat elitis atau bahkan serimonial.

Keterbatasan dari implementasi kebijakan pemda, menyebabkan pelaksanaan urusan persandian sebagai basis memperkuat integrasi bangsa masih berada ditataran prioritas antarrelasi elite dibandingkan segmen relasi anta elite-massa atau antarkelompok massa. Kalaupun segmen relasi elite-massa dan antarmassa yang muncul dalam urusan persandian, maka substansinya lebih menjadi ikutan atas prioritas relasi antarelite. Persandian belum secara maksimal ditempatkan menjadi landasan pembentukan akuntabilitas pemerintahan bagi integrasi bangsa, karena bukan mustahil digunakan demi kepentingan partisan elite.

Persandian dalam perspektif komunikasi organisasi di pemerintah daerah pada hakikatnya bicara tentang bagaimana kegiatan persandian yang dimulai dari aspek penerimaan pesan, pengolahan, penyerahan pesan, dan penyimpanan pesan, berlangsung sesuai dengan kaidah-kaidah persandian yang berlaku. Mekanisme

persandian yang dilakukan pemda, memang masih bervariasi bergantung kepada keseriusan kepala daerah dan tuntutan kegiatan persandian di daerah. Ketidakmerataan kegiatan persandian di daerah juga disebabkan oleh tidak seragamnya 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.

Pola pengamanan persandian juga masih bervariasi perlakuannya. Penggunaan teknologi telekomunikasi menjadi andalan untuk mempermudah praktik kerja persandian dan pengamanannya. Namun penggunaan TIK dalam kegiatan persandian pasti juga berhadapan dengan ancaman teknologi berupa virus, pembongkaran kata kunci atau perusakan informasi yang telah disandikan.

Inti dari permasalahan persandian adalah belum tersosialisasikannya masalah persandian itu sendiri ke jajaran pemerintahan di daerah. Bila sudah ada yang difungsikan pun, posisi bidang yang menangani persandian juga belum terlalu tegas dan kuat. Hal-hal tersebut harus segera diperbaiki, karena bila tidak, prinsip implementasi kekuasaan yang demokratis justru tidak akan sempurna.

Oleh karena itu, untuk menjamin kinerja politik yang dilakukan berdasarkan prinsip kekuasaan demokratis dapat terlaksana, diperlukan aturan hukum yang komprehensif, jelas, dan tegas terkait persandian. Dengan mengedepankan prinsip tersebut, maka demokrasi tidak akan “kebablasan” tanpa kontrol kekuasaan dalam taraf-taraf tertentu sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan nilai-nilai demokrasi itu sendiri.

Membaca keseluruhan tulisan dalam buku ini, akhirnya dapat menguatkan pemahaman kita bahwa urusan persandian bagi pemerintah daerah memegang peranan yang cukup penting, terutama dikaitkan dengan bagaimana keamanan atau kerahasiaan data dan informasi pemerintah daerah dapat terlindungi. Namun di sisi yang lain, urusan persandian juga berhadapan dengan era

Epilog

keterbukaan informasi yang sudah meliputi semua aspek kehidupan bermasyarakat. Penataan pengaturannya harus baik dan lengkap, karena persandian harus berhadapan dengan bagaimana menjaga kepercayaan masyarakat terhadap jalannya pemerintah daerah yang bersih dan terbuka.

Editor,
Juni 2017

INDEKS

A

absolut, 5, 12
agency, 103
akuntabilitas, 6, 13, 26, 40, 47, 51-54, 125
aliran Gafatar, 24-25, 44, 52
APBD, 7, 14, 30, 42, 50, 81, 117
autoritarian birokratik, 19
autentikasi, 74-75

B

bangsa, 9, 11, 15, 18-21, 26, 44-46, 51-55, 125
BIN, 77, 84, 114, 116, 124

C

civil society, 108
coding, 66, 88
complex network, 70
convenient, 3, 61, 93
constitutional reforms, 106, 121

D

dekonsentrasi, 111

decoding, 66, 88

DPRD, 6, 13, 26-27, 29-31, 42-43, 46, 49-51, 56-57, 77, 86, 90, 110, 114-117, 124
demokrasi lokal, 17, 53
demokrasi liberatif, 16, 52, 125
DIPA, 42

E

e-government, 5, 77, 119
ekonomi, 16-17, 33, 57, 72, 77
enkripsi, 61, 74-76, 80-81, 87, 89, 94, 104, 114, 116

F

FKDM, 23, 113
Forkomsanda, 35, 83
freedom of expression, 120

G

good governance, 7, 11, 14, 26, 119
Google Encryption, 114

H

hash function, 61-62, 89
horizontal, 119
Huntington, 108

I

ICT, 40, 118
ID-SIRTII, 74
Integrasi, 9, 11, 15, 17-19, 25, 44-46,
51-54, 103, 125
Informasi, v-vi, 1-5, 8-13, 20, 22-24,
26-27, 29, 34, 38, 40-41, 43-45,
47-48, 52-63, 66, 68-72, 77-125
Internet, 3, 61, 72-76, 93, 98, 110

J

jaringan, 34, 36, 53, 61, 65-66, 72-
75, 87-89, 92, 96
jaringan kompleks, 70
jaringan sandi, 83-84

K

Konkuren, 5, 12-13, 18
KIP, 22, 26, 29, 37-38, 42-43, 49,
54, 56-58, 62, 78, 81-82, 86=87,
100, 110-112, 118-119, 124
kinerja politik, 102-103, 120, 122,
126,
komunikasi organisasi,, 65-68, 88-
89, 91, 94-95, 125
komunikasi persandian, 84, 92-94
konflik, 23-25, 41, 47, 52, 77, 101,
105-106, 113, 120
konservatif, 44-45, 52, 125
kriptanalisis, 2, 60, 88

kriptografi, 2, 8, 60, 88

L

Lemsaneg, 2-4, 8, 59, 61, 83-84, 98
log-file, 73
LSM, 26, 41-42, 49-50, 56, 78, 87,
115, 117, 124

M

manajemen, 67, 100
Morisson, 67

N

NKRI, 1, 4, 12, 35, 59

O

Orde Baru, 4, 10, 38, 101
otonomi, v-vi, 4-7, 9-10, 12-13, 15,
39-40, 52, 99, 101, 125

P

pelayanan dasar, 5, 13, 18, 52, 90
125
persandian, v-vii, 1-19, 22-25, 27,
29, 31-47, 52-55, 59-65, 76-78,
80-126
perda, 49-50, 51-54, 121
Perwali, 32
Perdais, 46
Pemerintahan, v-vi, 2-62, 72, 82, 90-
91, 99-125
pemda, 5-6, 8-10, 13-14, 17-18, 21-
22, 25, 30-32, 38, 40-41, 43-56,

Indeks

61-62, 65, 76, 78, 83, 88-97, 99,
114-117, 119-126
Pemilu, 17, 132
Pilkada, 17
public trust, 7, 14
public hearing, 50-51
public key cryptography, 75
public key infrastructure, 75
politik Kewilayahan, 17
PPID, 44, 77, 82, 112-115
press conference, 41

R

reses, 50-51
receiver, 72, 95
risalah, 77, 86, 117

S

Sandiman, 38-39, 81-84, 94, 100,
114
santel, 8, 36-39, 80-85, 113
SDM, 8, 32, 46, 79-81, 84-85, 92-96,
99, 109, 119-120
sistem transmisi, 70
SKPD, 19-20, 28, 35-36, 42, 61, 78-
90, 109,
state secrecy, 25

T

trust, 7, 14
two way traffic communication, 72,
95

U

uji konsekuensi, 27, 43-44, 82, 112
Urusan pemerintahan, v-vi, 4-8, 11-
15, 18-19, 22, 30, 32, 39, 52, 91,
117, 125
Urusan persandian, v-vi, 4-8, 10, 13-
15, 18, 23, 25, 31, 34-35, 45-46,
53-55, 100-101, 125-126
Undang-Undang, 8, 77, 100
unitary state, 22

V

vertikal, 4, 12, 37, 46, 119
Virtual Private, 114

W

Website, 41, 50, 81
Wikileaks, 1
wireless telecommunication, 71, 94

PROFIL PENULIS

Ahmad Budiman, Lahir di Jakarta, 22 April 1969. Memperoleh gelar sarjana bidang komunikasi dari Institut Ilmu Sosial Ilmu Politik (IISIP) Jakarta tahun 1993 dan Magister Penelitian dan Evaluasi Pendidikan dari Universitas Muhammadiyah Prof. DR. HAMKA (2004). Jabatan saat ini adalah Peneliti Madya IV/b untuk bidang kepakaran komunikasi politik. Menjadi tim asistensi untuk pembahasan RUU tentang Keterbukaan Informasi Publik, RUU Rahasia Negara, RUU Intelijen Negara, RUU Penyiaran, RUU Hukum Disiplin Militer dan RUU Radio Televisi Republik Indonesia. Tulisan yang telah dibukukan misalnya berjudul: *Bunga Rampai Keterbukaan Informasi Publik*, dan *Aspirasi Masyarakat dan Respons DPR RI*. Tulisan dalam bagian dari buku di antaranya “Peningkatan Citra Bangsa melalui Kemandirian Industri Pertahanan”, “Optimalisasi Pengelolaan Keterbukaan Informasi Publik di DPR RI”, “Kesiapan Lembaga Penyiaran Melaksanakan Digitalisasi Penyiaran”, “Tata Kelola Keterbukaan Informasi di Era Pemerintahan Elektronik”, dan “Urgensi Sistem Keamanan Telekomunikasi Bagi Peningkatan Kualitas Komunikasi Organisasi Pemerintah Daerah.” Juga tulisan dalam jurnal ilmiah, antara lain “Pola Komunikasi Pembangunan Pada Daerah Pemekaran” dan “Mekanisme Pengaduan Masyarakat ke DPR RI”.

Email: a.budiman69@gmail.com

Aryojati Ardipandanto, menyelesaikan pendidikan Sarjana Ilmu Pemerintahan dari Universitas Langlangbuana (Yayasan Bhrata Bhakti Polri) Bandung pada tahun 2003. Penelitian-penelitian yang dilakukannya terkait dengan masalah-masalah pemerintahan, politik,

dan industri pertahanan. Ia pernah menjadi Tim Asistensi Penyusunan Rancangan Undang-Undang tentang Industri Pertahanan, yang sudah disahkan menjadi UU No.16 Tahun 2012 tentang Industri Pertahanan. Selain itu, penulis adalah anggota Tim Pidato Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2011 hingga sekarang. Ia terlibat pula sebagai anggota Tim Buku Kinerja Tahunan DPR RI.

Email: aryojati.ardipandanto@gmail.com

Prayudi, bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 1990. Peneliti Bidang Politik Pemerintahan Indonesia di Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi Sekretariat Jenderal (P3DI Setjen DPR RI). Aktif melakukan beberapa penelitian lapangan dan riset kepustakaan terkait masalah-masalah sosial politik. Anggota Dewan Redaksi Jurnal *Kajian* P3DI Setjen DPR RI. Beberapa kegiatan lainnya, antara lain pernah ikut sebagai anggota Tim Asistensi pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Penyelenggaraan Pemilu (2007), RUU tentang Bahan Kimia dan Larangan Penggunaan Bahan Kimia Sebagai Senjata Kimia (2008), RUU tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025 (2006), RUU tentang MPR, DPR, DPD, DPRD (2008-2009), RUU tentang Intelijen (2011) RUU tentang Desa (2013), dan RUU tentang Pemda (2013-2014).