

Aspek Legal dalam Akses Informasi dari Arsip

(Oleh: Krihanta)

Keberadaan dan efektivitas suatu pusat dokumentasi dan informasi seperti Perpustakaan, Pusat Dokumentasi dan Pusat Arsip Statis salah satunya ditandai dengan tingkat akses terhadap materi yang disimpan dan dikelola. Namun dalam akses terhadap Arsip Statis lebih kompleks dan banyak aspek terkait jika dibandingkan dengan akses di perpustakaan dan pusat dokumentasi. Aspek yang sangat rumit dan menjadi bahan kajian serta perdebatan adalah aspek legal atau aspek hukum. Di Perpustakaan aspek legal yang terkait yang paling dominan adalah masalah hak cipta (*copyright*), namun jika akses terhadap arsip khususnya aspek legal yang terkait meliputi Undang-undang tentang Kebebasan Memperoleh Informasi (KMI) dan kemudian berkembang menjadi Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) atau *Freedom of Information Act* (FOI); Rahasia Pribadi (*Privacy*); Rahasia Negara (*Secrecy*); serta terkait dengan Undang-undang Kearsipan suatu negara (*Archival Act*). Perbedaan mendasar antara arsip dan bahan pustaka dalam hal akses dikarenakan tujuan awal terciptanya arsip dan bahan pustaka; bahwa arsip tercipta bukan untuk disebarluaskan (*unpublish*), sementara buku umumnya diciptakan untuk disebarluaskan (*publish*). Aspek legal terkait dengan akses merupakan bahasan yang menarik karena tingkat dan aturan akses di setiap negara berbeda-beda dan bervariasi serta terkait dengan aspek politik budaya dan psikologi dan sejarah suatu bangsa.

Undang-undang Kearsipan (*Archival Act*)

Masalah akses terhadap arsip baik dinamis maupun statis berbeda-beda untuk tiap Negara yang dipengaruhi oleh faktor psikologis, politis dan serta aspek budaya masyarakat suatu negara. Dalam undang-undang arsip statis (*Archival Act*) di beberapa negara akses terhadap arsip statis terdapat aturan masa tertutup (*close*) arsip sejak diciptakan memenuhi beberapa tahun tertentu sampai arsip tersebut dibuka (*disclose*) dan dapat diakses masyarakat (*public*). Masa tertutup tersebut berbeda-beda untuk setiap negara, seperti :

20 tahun di Israel, Kamerun, Zambia, Botswana;

30 tahun di Inggris (PRO), Gambia, Kenya, Tanzania, India serta Australia;

35 tahun di Swiss(arsip federal), Lesotho;

45 tahun di Austria

50 tahun di Ceko, Denmark, Ghana, Pantai Gading, Madagaskar dan Nigeria (Eric Katelaar, 1985: 83). Kemudian Australia 25 tahun, Malaysia 25 tahun,

Akses tersebut juga berbeda-beda untuk tiap kategori arsip. Di Perancis akses yang berkaitan dengan medical record 150 tahun, arsip judicial dan notariat, statistik arsip yang mengandung data personal setelah 100 tahun dan personal file setelah 120 tahun. Sementara arsip

Di beberapa negara dalam *Archives Act*-nya tidak ditetapkan waktu tertentu usia arsip yang dapat diakses, seperti di Jepang, Itali, Zaire dan Indonesia tapi umumnya pada masa retensi arsipnya ada yang lebih dari 30 tahun sehingga dapat diakses. Indonesia dalam undang-undang kearsipan (Undang-undang Nomor 7 tahun 1971, Undang-undang Nomor 9 tahun 1997) belum tercantum tentang akses secara jelas dan tidak ada potokan setelah berapa tahun arsip tercipta baru dapat diakses. Dengan kata lain undang-undang kearsipan Indonesia belum mencantumkan secara eksplisit aturan tentang akses terhadap arsip, namun pada prakteknya akses tidak berdasarkan usia arsip tetapi tergantung nilai guna arsip. Jika masa simpan dinamis sudah selesai dan pada arsip tersebut terdapat nilai sekunder menjadi arsip statis, maka umumnya arsip statis tersebut yang berada di Arsip Nasional RI atau di Lembaga Kearsipan Daerah dapat diakses masyarakat pengguna (user).

Kebebasan Memperoleh Informasi (Freedom of Information Act) vs Rahasia Negara (Secret Act)

Aspek legal lain yang sangat terkait dengan akses baik terhadap arsip statis dan dinamis adalah undang-undang kebebasan memperoleh informasi. Munculnya bahasan tentang undang-undang kebebasan informasi akan sangat berpengaruh terhadap pembahasan tentang kearsipan. Arsip dinamis yang selama ini sifatnya tertutup dapat

menjadi terbuka dibawah undang-undang kebebasan memperoleh informasi. Di berbagai negara aturan tentang hal ini dalam berbagai nama seperti *Freedom of the Press Act* (Swedia), *Open Files Act* (Denmark), *Freedom of Information* (Amerika Serikat), *The Right of Information Act*, *Access to Information Act* dan di Indonesia aturan tersebut disebut dengan Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP). Negara yang pertama kali menerapkan undang-undang yang berkaitan dengan kebebasan memperoleh informasi tersebut adalah Swedia dengan *Freedom of Information Act* tahun 1766. Di Asia, sama halnya dengan sebagian besar negara lain di wilayah Asia Tenggara, dimana hanya Thailand yang telah memiliki undang-undang kebebasan memperoleh informasi ini.

Usulan dibahasnya undang-undang tentang KMIP di Indonesia awalnya digagas oleh LSM khususnya ICEL (*Indonesian Center for Environmental Law*), (kemudian pada proses selanjutnya didukung oleh banyak LSM bulan November 2000 berdiri Koalisi KMI yang terdiri dari 30 organisasi lainnya). Ketua ICEL Mas Ahmad Santosa berpendapat bahwa ‘Pemerintah yang terbuka mendorong pula terwujudnya pemerintahan yang bersih dari korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN). Keterbukaan mencegah penyalahgunaan wewenang maupun penyimpangan (Kompas, 31 Agustus 2000; 8). Sementara politikus Andi Mallarangeng mengatakan bahwa ‘Kebebasan warga negara mendapatkan informasi dari lembaga-lembaga negara atau institusi pemerintah mutlak diperlukan. Selain untuk transparansi, kebebasan warga negara mendapatkan informasi merupakan bagian dari *counter intelligence* (intelijen balasan) warga negara terhadap pemerintah (Kompas, 5 Februari 2002;19). Sementara itu menurut Bull pemerintah seharusnya bisa memberi kesempatan kepada masyarakat yang ingin tahu ada apa di balik layar (*What happened behind the scene*). Tidak hanya terhadap arsip statis yang bersifat terbuka tapi juga mengurangi tradisi kerahasiaan resmi. (Bull, Citra, 1997:24)

Pandangan perlunya kebebasan memperoleh informasi juga telah dicantumkan dalam beberapa undang-undang. Pada UUD 1945 perubahan kedua pasal 28f disebutkan; “Setiap orang berhak untuk berkomunikasi, dan memperoleh informasi untuk mengembangkan pribadi dan lingkungan sosialnya serta berhak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, mengolah, dan menyampaikan informasi dengan

menggunakan segala jenis saluran yang tersedia.” Dalam beberapa peraturan sebenarnya sudah dijamin hak masyarakat untuk akses informasi seperti akses informasi tentang tata ruang pada Undang-undang Nomor 24 tentang Tata Ruang; informasi tentang lingkungan hidup pada Undang-undang Nomor 23 tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup serta informasi yang benar, jelas, jujur mengenai kondisi dan jaminan barang dan atau jasa pada Undang-undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. (Sulastio, makalah pada Diskusi KMIP di Universitas Petra Surabaya, 8 Februari 2006)

Namun upaya melahirkan undang-undang tersebut memakan waktu dan pembahasan panjang karena berkaitan dengan kepentingan pihak yang berkaitan dengan informasi tersebut serta institusi yang menyimpannya. Setelah dibahas selama dua tahun, baru pada tahun 2002 Koalisi KMIP menghasilkan draft RUU Kebebasan Memperoleh Informasi yang diadopsi oleh DPR pada Maret 2002. Kemudian disetujui menjadi draft RUU KMIP di DPR pada rapat 5 Juli 2005 namun pada 7 Maret 2006 baru dibahas pemerintah dan DPR.

Munculnya undang-undang KMIP memicu pula lahirnya usulan untuk pembahasan RUU tentang Rahasia Negara (RN), pertentangan antara kedua rancangan undang-undang ini menjadi pembahasan yang alot karena saling bertolak belakang. Menurut Djoko Susilo (anggota DPR dari Fraksi Reformasi) bahwa RUU Rahasia Negara menganit rezim kerahasiaan, negara mengatur hal-hal yang dianggap rahasia. Sebaliknya RUU KMIP menganut rezim keterbukaan, artinya semua informasi pada prinsipnya dapat diakses publik, kecuali informasi yang dianggap rahasia (Kompas, 13 Maret 2002:6). RUU Rahasia Negara pertama kali digagas oleh Lembaga Sandi Negara tahun 2002 yang dalam tugas pokoknya adalah bidang persandian menyangkut kerahasiaan negara; kemudian RUU Rahasia Negara ini dibahas Departemen Pertahanan. Menteri Pertahanan Juwono Sudarsono menyatakan bahwa pemerintah dan negara perlu diberi keleluasaan merahasiakan beberapa kebijakannya agar tidak selalu didikte atau dicampurtangani banyak pihak. Jika tidak, yang muncul nanti pemerintahan mobokrasi, berdasarkan gerombolan (*mob*). (Kompas, 14 Juni 2006:8)

Pro Kontra terhadap pembahsan RUU Rahasia Negara dan RUU KMIP merupakan bukti bahwa kebebasan serta kerahasiaan terhadap suatu informasi sulit

ditentukan batasannya karena berada pada dua kutub yang berbeda. Pembahasannya memerlukan waktu yang cukup lama karena menyangkut dua kepentingan yang berseberangan. Sebenarnya di dalam RUU KMIP sendiri juga telah dicantumkan tentang pengecualian kebebasan yang meliputi Rahasia Negara (proses penegakan hukum, pertahanan keamanan, system intelijen negara, system persandian negara, system intelijen negara, asset vital negara), Rahasia Instansi/Rahasia Jabatan, Rahasia Pribadi dan Rahasia Bisnis (Persaingan Usaha yang sehat, Hak atas Kekayaan Intelektual/HaKI). Hal ini karena kebebasan yang tidak bersifat mutlak sehingga hal-hal yang berkaitan dengan rahasia negara, rahasia instansi/jabatan, rahasia pribadi dan rahasia bisnis juga diatur dalam KMIP. Namun pihak yang menggagas RUU Rahasia Negara tidak merasa puas dan merasa hal tersebut sangat penting sehingga harus diatur dalam undang-undang tersendiri. Sehingga sampai saat ini kedua RUU tersebut masih dalam tahap pembahasan di DPR dan masuk dalam prioritas program legislasi nasional 2005-2009, untuk tahun 2005. Titik cerah pembahasan RUU KMIP mulai terlihat dengan diselesaikannya sebagian besar daftar inventarisasi masalah. Diharapkan dengan undang-undang tersebut kehidupan pemerintahan lebih transparan, seperti menurut Hubert J Gijzen direktur representative Unesco di Jakarta bahwa transparansi diyakini akan bermuara pada penguatan demokrasi dan tata pemerintahan yang lebih baik, dalam hal praktis transparansi dapat mengurangi korupsi.(Kompas, RUU KMIP Masih Hadapi Tiga Kendala, 8 Maret 2007:3)

Jika dikaitkan dengan keberadaan arsip maka pembahasan kedua RUU tersebut sangat terkait khususnya dengan undang-undang kearsipan khususnya masalah akses terhadap arsip baik statis maupun dinamis. Jika kedua RUU tersebut disyahkan akan berpengaruh terhadap Undang-undang Nomor 7 tahun 1997, terutama pasal 11 terkait dengan ketentuan pidana pembocoran isi naskah arsip dan memiliki arsip dengan tidak sah. Oleh karena itu pembahasan RUU KMIP maupun RUU Rahasia Negara menjadi penting untuk mengikut sertakan pihak Arsip Nasional RI serta pihak ANRI harus proaktif dalam mengawal lahirnya kedua RUU tersebut.

Hak Cipta (Copyright) dan Akses

Hak cipta cuga merupakan aspek legal yang harus dipertimbangkan dalam akses informasi. Banyak pemahaman masyarakat bahkan di kalangan akademisi bahwa arsip tidak memiliki hak cipta. Hal ini juga terlihat pada pasal tentang obyek hak cipta pada Undang-undang hak cipta Nomor 12 Tahun 1997 pasal 11, bahwa arsip tidak disebutkan secara eksplisit sebagai karya yang dilindungi. Hanya disebutkan pada poin (1).. ciptaan yang dilindungi adalah ciptaan dalam bidang ilmu pengetahuan, seni dan sastra yang meliputi : a. buku, program computer, pamflet, susunan perwajahan karya tulis yang diterbitkan, dan semua hasil karya tulis lainnya. Jadi arsip baik dinamis maupun statis tidak tercantum sebagai objek hak cipta.

Pemahaman masyarakat tentang hak cipta umumnya juga hanya terkait dengan hak ekonomi atau materi, padahal hak cipta juga terdapat hak moral. Suatu ciptaan secara ekonomi dapat dijual, namun hak moral melekat pada sipencipta. Sehingga malapung suatu hak cipta sudah dijual, namun kewajiban untuk mencantumkan nama si pencipta harus tetap dilakukan.

Bagaimana dengan hak cipta terhadap arsip? Dari obyek hak cipta dalam undang-undang hak cipta memang tidak tercantum bahwa arsip salah satu dari objek hak cipta. Hanya disebutkan bahwa obyek hak cipta termasuk 'semua hasil karya tulis lainnya'. Namun sebenarnya arsip baik dinamis maupun statis memiliki hak cipta (*copyrighted material*). Di Australia dalam Archives Act 1983 pada bagian akses sudah disinggung masalah *intellectual property right*, dimana salah satunya adalah hak cipta.

Dalam Undang-undang Kearsipan UU No. 7/1971 juga belum dibahas mengenai hak cipta berkaitan dengan akses arsip. Aturan tentang hak cipta dalam akses terhadap arsip penting karena menjembatani kepentingan pemilik dengan pengguna arsip. Untuk arsip statis yang umumnya sudah terbuka, dalam sarana temu kembali atau jalan masuk (*finding aid*) juga dicantumkan syarat akses berkaitan dengan hak cipta. Hal ini akan mempermudah layanan di ruang baca kepada pengguna. Bahkan dalam Isad (G) juga dipersyaratkan tentang aspek legal hak cipta yaitu pada point 3.4. 2 tentang syarat reproduksi arsip (*condition governing reproduction*). (International Standard Archival Description (General), Second Edition, diadopsi oleh Komite Deskripsi Standar, Stockholm, Swedia, Sept. 1999)

Daftar Bacaan

- Bull, *Access to Information Legal Aspect*, Citra XXXII, 1997.
- Eric Katelaar, *Archival and Records Management Legislation and Regulation: a RAMP Study with Guidelines*, General Information Programme and INISIST UNESCO, Paris, 1985.
- Kompas, *Hak Masyarakat Peroleh Informasi Harus Dijamin*, 31 Agustus 2000; 8
- Kompas, *RUU Kebebasan Informasi, Masyarakat Perlu Lakukan Counter Intelligence*” 5 Februari 2002;19.
- Kompas, *Dikhawatirkan RUU Rahasia Negara Dahului RUU Kebebasan Informasi*, 13 Maret 2002:6).
- Kompas, *Kontroversi RUU Rahasia Negara dan KMIP*, 14 Juni 2006)
- Kompas, *RUU KMIP Masih Hadapi Tiga Kendala*, 8 Maret 2007:3)
- Sulastio, *Jalan Panjang untuk Mewujudkan Kebebasan memperoleh Informasi*, makalah pada Diskusi KMIP di Universitas Petra Surabaya, 8 Februari 2006).