

**PEMIKIRAN KETERBUKAAN ARSIP DINAMIS DALAM
MENYONGSONG
DITETAPKANNYA RUU KEBEBASAN MEMPEROLEH
INFORMASI PUBLIK**

Drs. Sumrahyadi, MIMS

A. Pendahuluan

Pembahasan Rancangan Undang-Undang (RUU) Kebebasan Memperoleh Informasi Publik (KMIP) sempat mengalami tanggapan yang cukup ramai dan hingga sekarang ini belum tuntas dibahas di lingkungan lembaga legislative. Pembahasan ini cukup alot karena terkait dengan peraturan perundangan yang lain termasuk RUU tentang Rahasia Negara yang nampaknya juga belum selesai diundangkan. Keterkaitan pertama dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1971 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Kearsipan terutama Pasal 11 tentang Ketentuan Pidana dimana pada pasal tersebut ayat 1 disebutkan “Barang siapa dengan sengaja dan dengan melawan hukum memiliki Arsip dapat dipidana dengan pidana penjara selama-lamanya 10 tahun”. Sedangkan pada ayat 2 disebutkan bahwa “Barang siapa yang menyimpan Arsip yang dengan sengaja memberitahukan hal-hal tentang isi naskah itu kepada pihak ketiga yang tidak berhak mengetahuinya sedang ia diwajibkan merahasiakan hal-hal tersebut dapat dipidana dengan pidana penjara seumur hidup atau pidana penjara selama-lamanya 20 tahun”.

Keterkaitan yang lain adalah dengan peraturan perundangan yang lebih rendah lagi misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1979 tentang “Penyusutan Arsip” pada penjelasan pasal 15 disebutkan bahwa “Sifat Arsip dinamis pada dasarnya tertutup, oleh karena itu pengelolaan dan perlakuannya berlaku ketentuan tentang kerahasiaan surat-surat”. Dengan melihat 2 produk hukum tersebut, diharapkan ada pemikiran-pemikiran yang lebih nyata lagi agar pengesahan RUU KMIP nantinya tidak bertentangan dengan produk hukum lainnya terutama UU Nomor 7 tahun 1971. Atau barangkali sebaliknya peraturan perundangan tentang kearsipan perlu disesuaikan dengan perkembangan jaman dan perkembangan system pemerintahan yang telah berubah.

Dalam artikel ini juga akan dikemukakan keterkaitan antara RUU KMIP dengan produk hukum di bidang kearsipan khususnya serta perbandingan beberapa Negara yang sudah mempunyai peraturan tentang Kebebasan Memperoleh Informasi seperti USA dengan Freedom of Information Act dan Swedia dengan Freedom of Press Act yang diharapkan dapat dipadukan dengan kemungkinan pengesahan RUU KMIP di Indonesia.

B. Pengertian Informasi Publik

Informasi menurut RUU KMIP Pasal 1 adalah :”Bahan-bahan yang mengandung unsur-unsur yang dapat dikomunikasikan, fakta-fakta, data atau segala sesuatu yang dapat menerangkan suatu hal dengan sendirinya atau melalui segala sesuatu yang telah diatur melalui bentuk dokumen, file, laporan, buku, diagram, peta, gambar, foto, film, visual, rekaman suara, rekaman melalui computer atau metode lain yang dapat ditampilkan” Dengan melihat pengertian tersebut di atas jelas bahwa pengertian informasi merupakan segala bentuk Arsip yang terekam pada berbagai media penyimpanannya yang dapat dikomunikasikan kepada pihak lain. Dengan lain perkataan, bahwa Arsip adalah salah satu bentuk dan bahan mentah informasi, sehingga RUU ini sangat erat dengan kegiatan kearsipan atau UU Nomor 7/1971. Maksudnya adalah kebebasan untuk memperoleh informasi public yang terkandung dalam Arsip, harus melihat dan mempertimbangkan norma dan aturan kearsipan.

Kemudian lebih lanjut lagi dikemukakan bahwa Informasi public adalah setiap informasi yang terdokumentasi dalam bentuk elektronik atau non-elektronik yang dikuasai oleh badan public dan berkaitan dengan aktifitas penyelenggaraan Negara atau pelayanan public. Sementara itu badan public yang dimaksudkan disini merupakan badan eksekutif, legislative dan yudikatif baik tingkat pusat maupun tingkat daerah, dan badan lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan Negara yang memperoleh pendanaan dari anggaran Negara termasuk BUMN, BUMD, BHMN. Dengan demikian informasi public merupakan informasi atau lebih khusus lagi merupakan Arsip dan dokumen yang tercipta oleh lembaga Negara dan badan pemerintah. Dengan melihat pengertian seperti itu, maka sekali lagi informasi public disini sangat terkait langsung dengan peraturan perundangan kearsipan yang berlaku.

C. Kemungkinan Penerapannya di Indonesia.

Dari substansi dan isi muatan antara RUU KMIP dengan peraturan perundangan kearsipan nampaknya ada perbedaan dan pertentangan yang sangat mendasar terutama dari sifat informasi dan aspek hukum. Dalam RUU KMIP sekali lagi bahwa pada prinsipnya informasi public yang tercipta oleh lembaga Negara dan badan pemerintah adalah dapat diakses oleh public, walaupun ada beberapa pengecualian misalnya informasi yang merugikan proses penegakan hukum, yang merugikan strategi pertahanan dan keamanan nasional, yang merugikan hubungan internasional, yang merugikan ketahanan ekonomi nasional, yang mengganggu perlindungan atas hak kekayaan intelektual dan perlindungan terhadap persaingan usaha tidak sehat, serta yang melanggar kerahasiaan pribadi seseorang (Pasal 20, RUU KMIP). Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 7/1971 Pasal 11 tentang aspek hukum(sangsi hukum) terutama ayat 2 dimana ada sangsi hukum 20 tahun bagi yang menyampaikan informasi kepada pihak ketiga yang tidak berhak. Di dalam Undang-Undang ini tidak menjelaskan informasi arsip atau isi naskah apa yang tidak boleh disampaikan kepada pihak ketiga, kalau seandainya semua arsip/informasi maka jelas bertentangan dengan RUU KMIP. Selain itu, UU No. 7/1971 ini hanya akan memberikan sangsi kepada orang perorangan

yang menyalahgunakan atau menyampaikan informasi atau Arsip kepada pihak lain yang tidak berhak sangsi ini tidak diberikan kepada organisasi atau kelembagaannya. Sementara RUU KMIP lebih menekankan kepada kelembagaannya yaitu Badan Publik wajib membuka akses bagi setiap informasi untuk kepentingan pengguna informasi.

Perbedaan ini lebih tegas lagi kalau melihat penjelasan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1979 tentang Penyusutan Arsip dimana disebutkan bahwa sifat Arsip dinamis pada prinsipnya tertutup atau rahasia. Walaupun dalam beberapa kasus Arsip dinamis dapat dibuka untuk kepentingan kepolisian atau penyidikan misalnya Arsip tentang data keuangan atau rekening seseorang yang disimpan pada suatu bank tertentu dapat dibuka karena diduga adanya *money laundry* atau kemungkinan penyalahgunaan kewenangan lainnya.

Menyikapi perbedaan dan pertentangan ini ada baiknya kita melihat aturan yang digunakan di negara lain, misalnya Swedia dengan undang-undang tentang "*Freedom of Press Act*" yang telah diundangkan sejak tahun 1766 mewajibkan seluruh instansi pemerintah untuk dapat membuka Arsip (baik dinamis maupun statis) untuk kepentingan public. Walaupun secara undang-undang semua informasi dapat diakses public tetapi tentu saja ada semacam pembatasan untuk jenis Arsip tertentu masih tertutup sesuai dengan undang-undang "*Secrecy Act*" misalnya sebagian dari Arsip personal file contohnya identitas alamat pegawai karena dianggap rawan untuk tindak kejahatan, Arsip tentang konsultasi pegawai yang bermasalah, psycotest dan tindak lanjutnya, kesehatan pegawai, pensiun pegawai yang disebabkan karena ketidakmampuan pegawai. Jenis Arsip lain yang tidak dapat diakses antara lain adalah medical records, system pengamanan dan system computer yang digunakan, hal-hal yang menyangkut keamanan dan sensitifitas perorangan. Jumlah Arsip yang dianggap tertutup ini juga relative masih kecil maksimal hanya sekitar 25 % dari jumlah total Arsip yang ada.

Demikian pula dengan beberapa Negara maju lainnya yang telah mempunyai undang-undang "*Freedom of Information Act*" (FOIA) yang pada prinsipnya sama bahwa informasi atau Arsip yang menyangkut kepentingan public yang dihasilkan oleh instansi pemerintah prinsipnya terbuka untuk public. Hanif Suranto dalam "*Dari Lokal Mengepung Nasional: Dinamika Proses Legislasi Kebebasan Memperoleh Informasi Publik*" mengatakan bahwa sejak tahun 1996 hingga sekarang Freedom of Information Act sudah diberlakukan di Amerika Serikat dengan telah mengalami beberapa kali perubahan/amandemen. Dalam jangka waktu tersebut juga timbul polemik di lingkungan pemerintahan Amerika dimana FOIA adalah bersifat umum (Les Generalis), karena mengatur kebebasan Informasi secara umum sehingga berbenturan dengan peraturan perundangan yang lainnya yang telah muncul terlebih dahulu sehingga atas dasar itu perlu ada pengecualian. Dari hasil penelitian disebutkan ada sekitar 140 undang-undang pengecualian yang tidak termasuk dalam FOIA seperti Labor Management Reporting and Disclosure Act (1959), Atomic Energy (1954), Civil Right Act (1964). Demikian pula di India, lanjut Hanif Suranto, *Freedom of Information Act* yang diundangkan sejak tahun 2002 tidak berjalan sebagaimana mestinya sehingga dilakukan amandemen dengan berubah menjadi *Right to Information Act 2005* agar lebih efektif dalam aplikasinya.

Bagaimana dengan di Indonesia? RUU KMIP pertama kali dikemukakan pada tahun 2000 oleh ICEL (Indonesia Center of Environmental Law) yang dalam perjalannya mengalami perubahan dan penyempurnaan terutama setelah ICEL bersama Komisi Hukum Nasional bekerjasama dengan beberapa LSM membentuk Koalisi untuk Kebebasan Informasi hingga sekarang ini masih draft yang kemungkinan baru akan dibahas pada tahun 2007 ini karena ada tarik ulur kepentingan antara pihak pemerintah dan DPR.

Memang agak ironis sementara di pemerintah pusat RUU KMIP ini belum juga tuntas, di beberapa Pemerintah Daerah telah terbit Peraturan Daerah (Perda) tentang hal ini walaupun judulnya berbeda-beda, misalnya Kabupaten Lebak yang telah mengeluarkan Perda Nomor : 6 Tahun 2004 tentang “Transparansi dan Partisipasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pengelolaan Pembangunan di Kabupaten Lebak”, Kabupaten Tanah Datar, Sumatera Barat mengeluarkan Perda Nomor: 2 Tahun 2005 tentang “Transparansi dan Partisipasi”, Kabupaten Bandung dengan Perda Nomor: 6 Tahun 2004 tentang “Transparansi dan Partisipasi Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan di Kabupaten Bandung” kemudian Kabupaten Magelang, Kabupaten Kebumen, Kabupaten Lamongan dan beberapa Kabupaten lainnya dengan nama perda yang berbeda dan tingkat pemahaman dan penerapan yang berbeda pula.

Terlepas dari proses persetujuan RUU KMIP tersebut untuk menjadi Undang-Undang, kiranya perlu ada *rethinking* terhadap peraturan perundangan kearsipan mengenai konsep keterbukaan Arsip dinamis dan sanksi pidana seperti yang tertuang dalam UU No. 7/1971. Hal ini didasarkan pada beberapa alasan antara lain :

1. Dalam era informasi dan salah satu konsep Negara demokrasi dimana untuk mewujudkan penyelenggaraan Negara yang terbuka (transparansi) dan akuntabel maka kebebasan untuk memperoleh informasi dari kegiatan penyelenggara Negara merupakan salah satu hak asasi manusia;
2. Perlu adanya partisipasi secara aktif dari masyarakat sebagai pengguna informasi dalam proses perumusan kebijakan dan pengawasan public terhadap penyelenggaraan Negara untuk mewujudkan pemerintahan yang *good and clean governance*;
3. Anggaran dan pembiayaan penyelenggara Negara bersumber dari Negara yang berasal dari masyarakat sehingga masyarakat mempunyai hak untuk memperoleh informasi dari kegiatan penyelenggaraan Negara secara terbuka.

Dengan melihat alasan-alasan tersebut maka perlu menyiasati atau barangkali merevisi peraturan perundangan kearsipan yang berlaku terutama pasal-pasal atau keterangan lain yang tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan jaman yang semakin terbuka dengan dituntut partisipasi masyarakat yang lebih aktif lagi dalam perumusan dan pengawasan penyelenggara Negara.

Kalau melihat sejarah pembentukan peraturan perundangan yang ada memang dapat dimaklumi karena kondisi pada saat itu sudah sangat jauh berbeda dengan kondisi dan kebutuhan sekarang, misalnya PP 34 tentang Penyusutan Arsip yang dibuat pada tahun 1979 yang menyebutkan dalam salah satu penjelasannya pada pasal 15 bahwa Arsip dinamis pada prinsipnya tertutup/rahasia. Hal ini disebabkan karena pengaruh politik pemerintahan dimana tidak dimungkinkan bagi penyelenggara Negara pada masa itu untuk membuka informasi dan arsipnya untuk kepentingan public. Sekali lagi dengan perkembangan jaman dan perubahan system pemerintahan yang lebih demokratis barangkali pernyataan pada penjelasan PP tersebut perlu diubah menjadi **pada prinsipnya Arsip terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat umum kecuali Arsip-arsip tertentu yang diatur secara lebih khusus** (seperti apa yang dituangkan dalam RUU KMIP Pasal 2).

Sementara untuk Undang-Undang Nomor 7/1971 tentang “Ketentuan-Ketentuan Pokok Kearsipan” khususnya pasal 11 ketentuan pidana masih dapat dipertahankan hanya perlu ada penegasan bahwa bagi lembaga/instansi dan/atau perorangan yang menyampaikan informasi atau Arsip yang **dikecualikan** kepada pihak ketiga yang tidak berhak dapat dikenakan sanksi hukum seperti tersebut pada pasal 11.

Dari uraian di atas pada dasarnya RUU KMIP perlu segera diundangkan dengan alasan-alasan seperti yang telah disebutkan di atas, sedangkan kemungkinan pertentangan atau perbedaan prinsip dengan peraturan perundangan kearsipan kemungkinan dapat dilakukan perbaikan-perbaikan. Khusus bagi Arsip Nasional RI tentunya perlu memikirkan kemungkinan revisi peraturan perundangan yang ada dengan disesuaikan kebutuhan dan perkembangan jaman yang dituntut lebih transparan dan akuntabel. Selain itu, ANRI juga perlu memikirkan standard dan kriteria jenis informasi atau arsip apa yang tidak boleh diakses oleh publik.

Jakarta, 28 Februari 2007

Drs. Sumrahyadi, MIMS
Kapus Jibang Siskar