

AKSES TERHADAP ARSIP STATIS KATEGORI TERTUTUP: STUDI TERHADAP ARSIP PERISTIWA G 30 S/(PKI) YANG TERSIMPAN DI ANRI

Oleh: Harry Bawono, S.Sos

ABSTRACT

This paper is focused on the description of the closed-access archive, particularly the one refers to the G 30 S / (PKI). Although, the policy to access certain archive have been endorsed for public, the grant to access the G 30 S / (PKI) is however still kept cryptic and restricted. The method used for this paper is literaure data collection, supported by interview. The results conclude that, since the G 30 S / (PKI) archives are classified as the repression archive and scrutinized by the grindle framework, the implementation gap of the access policy is morelikelyly originated from social-politics matter of contention than legal formal perspective

Keywords: closed archive, G 30 S/(PKI), archive of repression, social politics, legal formal

A. Latar Belakang

Dari dua buah undang-undang yang berkaitan, Undang-undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan dan Undang-undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Terkandung dua makna, yakni keterbukaan informasi sekaligus juga pembatasan. Kondisi ini sepertinya sebuah kondisi yang secara umum terjadi di seluruh negara di dunia. Di negara-negara Eropa semisal Inggris, Perancis ataupun Belanda terdapat peraturan legal perihal arsip statis yang sudah di simpan berjangka waktu 30 tahun boleh dibuka untuk pengguna arsip secara umum. Untuk kasus Indonesia sendiri, arsip statis secara prinsip terbuka untuk umum. Namun, terdapat pembatasan terhadap arsip-arsip statis tertentu misalnya arsip yang menyangkut keamanan negara. Arsip-arsip statis itu dikenakan status sebagai arsip tertutup. Terhadap arsip statis yang dinyatakan tertutup bahwa setelah masa penyimpanan 25 tahun dapat menjadi terbuka bagi publik. Dari sini terlihat terdapat kesamaan umum antara negara-negara di dunia perihal akses terhadap arsip statis. Namun, yang menjadi pembeda antara Indonesia dengan negara-negara lain adalah masih belum adanya konsistensi antara peraturan legal dengan penerapan di lapangan.¹ Arsip yang fenomenal adalah mengenai peristiwa Gerakan 30 September/(PKI) (G30S/(PKI)). Kendati sudah melampaui masa penyimpanan 25 tahun dengan status kategori tertutup, hingga saat ini arsip-arsip itu masih tertutup erat.

Dengan bergantinya rezim Orde Baru ke masa kini yang jauh lebih terbuka dan demokratis, ternyata tidak membawa perubahan banyak terkait dengan keterbukaan informasi kepada publik. Meskipun terdapat sebuah kemajuan pesat dengan disyahnkannya Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik dan dalam bidang kearsipan dengan disahnkannya Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan.

Sebagaimana diuraikan dimuka, penentuan untuk arsip mana yang tertutup dan terbuka masih mengacu pada cara-cara lampau ala orde baru yang masih berkuat pada logika ketertiban dan keamanan. Padahal arsip-arsip statis itu sangat penting bagi penelusuran sejarah yang mumpuni bagi terbentuknya memori kolektif bangsa. Jika akses untuk arsip statis yang dianggap akan mengganggu ketertiban dan keamanan terus menerus berstatus tertutup. Maka informasi yang dikandungnya menjadi sia-sia dan hanya akan tertumpuk kemudian pudar ditelan waktu.

Memang pembatasan akses terhadap arsip-arsip statis kategori tertentu tidak bisa dihindarkan. Agar informasi yang ada tidak disalahgunakan oleh pihak-pihak yang tidak bertanggungjawab. Namun, perlu secara jelas digariskan, walaupun terbatas, kriteria macam apa yang harus dipatuhi dan sampai kapan arsip statis tersebut dapat terbuka dan diakses oleh publik? Kendati secara umum telah ada kriteria 25 tahun usia simpan sebuah arsip statis kategori tertutup bisa di akses publik. Namun, gejala dilapangan tampaknya berbeda. Dalam beberapa kasus arsip yang sudah berusia lebih dari 25 tahun pun hingga sekarang belum bisa diakses oleh publik.

Padahal seyogianya dengan adanya undang-undang kearsipan dan undang-undang keterbukaan informasi publik dapat dijadikan acuan bagi terwujud suatu kebijakan akses arsip statis yang tetap mengindahkan asas pembatasan namun tidak melupakan keterbukaan akses demi kepentingan publik sebagaimana bunyi dari asas *maximum acces and minimum exemptions*.

Sehingga dengan adanya kejelasan mengenai kebijakan akses arsip statis yang berlandaskan prinsip *maximum acces and minimum exemptions*, informasi yang di kandung oleh arsip statis dapat dimanfaatkan secara optimal.

B. Permasalahan

Kebijakan akses arsip statis masih gamang terlihat dari adanya peraturan yang menggariskan bahwa usia simpan 25 tahun sebuah arsip statis bisa diakses oleh publik belum begitu jelas nampak di lapangan. Padahal terdapat dua acuan legal formal yang

relatif kuat yakni Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan dan Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Informasi Publik. Kedua payung hukum tersebut menjadi dasar bagi terwujudnya suatu kebijakan akses arsip statis yang tetap lurus dari koridor pembatasan namun tidak menafikan pentingnya keterbukaan akses terhadap publik sebagaimana asas *maximum acces and minimum exemptions*.

C. Pertanyaan penelitian

Berdasarkan uraian permasalahan diatas, peneliti merumuskan permasalahan ke dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut: “Bagaimana penerapan kebijakan mengenai akses arsip statis kategori tertutup dalam hal ini arsip peristiwa G 30 S/(PKI)?”

D. Tujuan penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah mendeskripsikan penerapan kebijakan mengenai akses arsip statis kategori tertutup dalam hal ini arsip peristiwa G 30 S/(PKI)

E. Kerangka konsep

1. Kebijakan Kearsipan

Dalam menjernihkan konsep kebijakan kearsipan peneliti akan menggunakan konsep kebijakan publik dan konsep kearsipan. Penjelasan pertama akan diuraikan mengenai kebijakan publik. Sementara, mengenai konsep kearsipan akan dibahas pada penjelasan selanjutnya.

Kebijakan publik adalah keputusan yang dibuat oleh negara, khususnya pemerintah, sebagai strategi untuk merealisasikan tujuan negara yang bersangkutan. Kebijakan publik digelontorkan sebagai suatu strategi untuk mengantar masyarakat pada masa transisi, untuk menuju pada masyarakat yang dicita-citakan.² Bentuk konkret dari kebijakan publik ini bisa dilihat dari produk perundang-undangan. Secara yuridis terdapat hirarki kebijakan formal di Indonesia yakni sesuai dengan Undang-undang No. 12/2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan

g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Terdapat tiga kelompok kebijakan publik;²

- a. Kebijakan publik yang bersifat makro, contohnya kelima peraturan yang disebutkan diatas.
- b. Kebijakan publik yang bersifat meso atau penjabar pelaksanaan. Kebijakan ini berupa Peraturan Menteri, Surat Edaran Menteri, Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati, Peraturan Walikota. Kebijakannya dapat pula berbentuk Surat Keputusan Bersama atau SKB antar menteri, gubernur ataupun walikota.
- c. Kebijakan publik yang bersifat mikro adalah kebijakan yang mengatur pelaksanaan atau implementasi kebijakan di atasnya. Bentuk kebijakannya adalah peraturan yang dikeluarkan oleh aparat publik di bawah menteri, gubernur, bupati, dan wali kota.

Riant Nugroho menjelaskan lebih lanjut, kebijakan publik tidak hanya terpatok pada sebuah kebijakan yang terkodifikasi, melainkan juga dapat berupa pernyataan pejabat publik. Karena pejabat publik merupakan aktor yang menjadi manifestasi dari lembaga publik yang diwakilinya. Selain itu pengaruh yang ditimbulkan oleh seorang pejabat publik dapat berdampak luas.²

Kearsipan dapat didefinisikan sebagai hal-hal yang berkenaan dengan arsip. Sementara arti dari arsip itu sendiri adalah rekaman kegiatan atau peristiwa dalam berbagai bentuk dan media sesuai dengan perkembangan teknologi informasi dan komunikasi yang dibuat dan diterima oleh lembaga negara, pemerintahan daerah, lembaga pendidikan, perusahaan, organisasi politik, organisasi kemasyarakatan, dan perseorangan dalam pelaksanaan kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.³ Dengan begitu dapat disimpulkan bahwa kebijakan kearsipan adalah sebuah kebijakan yang mengatur hal-hal yang berkenaan dengan arsip. Dalam tulisan ini yang dimaksud dengan kebijakan kearsipan adalah kebijakan akses arsip statis.

Dalam sebuah kebijakan terdapat tahap implementasi kebijakan. Tahap implementasi kebijakan adalah tahap ketika sebuah kebijakan di terapkan dilapangan. Tiga masalah utama disekitar implementasi kebijakan adalah; (1). Terlalu fokus pada perencanaan dan melupakan pengawasan ditahap implementasi; (2). Penetapan kebijakan tidak disertai sosialisasi yang cukup; (3). Anggapan bahwa kalau kebijakan sudah ditetapkan implementasi akan jalan dengan sendirinya.

Guna melengkapi tampaknya pemikiran Grindle layak untuk disajikan. Dalam pemikiran Grindle implementasi kebijakan juga harus ditempatkan dalam konteksnya. Yang dimaksud dengan konteks oleh Grindle adalah:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa
- c. Kepatuhan dan daya tanggap.

2. Akses arsip statis

Akses arsip adalah ketersediaan arsip sebagai hasil dari kewenangan hukum dan otorisasi legal serta keberadaan sarana bantu untuk mempermudah penemuan dan pemanfaatan arsip.³ Sedangkan arsip statis didefinisikan sebagai arsip yang dihasilkan oleh pencipta arsip karena memiliki nilai guna kesejarahan, telah habis retensinya, dan berketerangan dipermanenkan yang telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Arsip Nasional Republik Indonesia dan/atau lembaga kearsipan.³

Akses arsip statis berarti adalah ketersediaan arsip sebagai hasil dari kewenangan hukum dan otorisasi legal serta keberadaan sarana bantu untuk mempermudah penemuan dan pemanfaatan arsip yang memiliki nilai guna kesejarahan, telah habis retensinya, dan berketerangan dipermanenkan yang telah diverifikasi baik secara langsung maupun tidak langsung oleh Arsip Nasional Republik Indonesia dan/atau lembaga kearsipan.

Tiga latar belakang terkait akses yakni *physical access*, *legal access* dan *intellectual access*.⁴ Pertama, *Physical access*, ini berhubungan dengan penilaian dan akuisisi, sejak dokumen ditentukan eksistensinya atau dapat diterima atau tidak di tempat penyimpanan. *Physical access* dapat juga didasari oleh alasan konservasi atau disebabkan belum diprosesnya suatu bahan arsip. Kedua, *legal access*, beberapa materi dapat dibatasi karena alasan keamanan atau privasi seseorang, tetapi arsiparis dimungkinkan untuk membuka kepada umum arsip yang sudah habis masa simpannya. Ketiga, *intellectual access*, ini tergantung dari seluruh keefektifan kinerja kearsipan, kelambatan pemrosesan, ketiadaan sarana penemuan kembali, inkompetensi arsiparis dan inefisiensi fasilitas penggandaan serta seluruh hambatan atau rintangan akses.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Dalam hal pengumpulan data, penelitian ini menggunakan studi literatur yang dilengkapi dengan wawancara. Metode analisa dilakukan dengan pendekatan kualitatif yang berlangsung secara induktif dengan melakukan deskripsi, kategorisasi, dan konseptualisasi.⁵

G. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI): Aktor Utama Dunia Kearsipan Indonesia

Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) merupakan Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK). ANRI sejatinya telah ada sejak era Hindia Belanda atau tepatnya tahun 1892 dengan nama *Landsarchief*. Dari titik inilah lantas mengalami evolusi pasang surut dengan berganti dengan beberapa nama hingga pada tahun 1967-an secara resmi nama Arsip Nasional Republik Indonesia (ANRI) digunakan.

Sebagai LPNK, ANRI berada dibawah paguyuban Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi (MENPANRB). Kendati demikian, ANRI bertanggungjawab langsung kepada presiden.

Posisi ANRI secara yuridis dapat dilihat dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan dijelaskan bahwa ANRI mengemban tanggungjawab sebagai penyelenggara kearsipan nasional. Lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 Pasal 1 nomor 21 dijelaskan, penyelenggaraan kearsipan pada konteks ini meliputi keseluruhan kegiatan meliputi kebijakan, pembinaan kearsipan, dan pengelolaan arsip dalam suatu sistem kearsipan nasional yang didukung oleh sumber daya manusia, prasarana dan sarana serta sumber daya lainnya.

Dalam pengelolaan arsip, khususnya arsip statis kegiatan yang dilakukan meliputi akuisisi, pengolahan, preservasi, pemanfaatan, pendayagunaan dan pelayanan publik. Titik point penting dalam tulisan ini adalah pelayanan publik yang tidak terlepas dari akses arsip. Namun, perlu diperhatikan bahwa pelayanan publik terkait erat dengan kegiatan lainnya. Dengan akuisisi tentunya ANRI akan mampu menambah dan menyediakan koleksi arsip yang jauh lebih lengkap. Pengolahan akan memudahkan arsip-arsip yang ada digunakan karena mudah dicari dan ditemukan. Preservasi akan memberikan setiap arsip yang ada dapat terpelihara dan terjaga kelestariannya. Pemanfaatan dan pendayagunaan menjadi salah dua pintu pelayanan publik yang memungkinkan pihak luas mengenal informasi yang dikandung oleh suatu arsip.

Dari data yang didapatkan penulis, jenis arsip yang tersimpan di ANRI berdasarkan media simpannya terbagi dalam 2 (dua) kategori: Arsip konvensional dan Arsip media baru. Arsip konvensional misalnya kertas, termasuk arsip kartografi dan arsitektur. Arsip media baru misalnya video, VCD/DVD, kaset, microfilm.

Sementara itu, khasanah arsip yang tersimpan ANRI terbagi 7 (tujuh) kategori, Arsip-arsip Vereniging Oostindische Compagnie (VOC); Arsip Hindia Belanda; Peristiwa sekitar Pendudukan Jepang 1942-1945; Arsip Pemerintahan Indonesia; Arsip Pemerintahan Soeharto dan Pemerintahan B.J Habibie; Arsip Perseorangan; Arsip Organisasi Sosial, Lembaga Swasta dan Perusahaan.

Khusus untuk arsip-arsip yang terkait peristiwa G 30 S/(PKI) sebagaimana menurut pendataan yang dilakukan oleh subdit pengolahan arsip statis setelah 1945 diketahui terdapat 12 boks besar, 9 boks kecil, dan 2598 jilid tentang tahanan G 30 S/(PKI) (data per september 2012).

Selain itu, dari subdit sejarah lisan sudah sejak lama gencar melakukan program wawancara tokoh sejarah. Untuk pengumpulan data terkait peristiwa G 30 S/(PKI), pihak subdit sejarah lisan pada tahun 2011 memiliki program kerja, wawancara tokoh 1965, yang berhasil penulis data tokoh-tokoh yang telah diwawancarai dalam program ini antara lain, Mohamad Achadi (mantan Menteri Transmigrasi dan Koperasi Kabinet Dwikora periode 1964-1966), Witaryono, Ir. Setiadi Reksoprodjo, Amelia Yani, Chaterine Pandjaitan, Supartono, Ibrahim Isa, Tedja Bayu, Ilham Aidit. Program ini kemudian dilanjutkan pada tahun 2012 ini dengan tema wawancara tentang PKI. Untuk program 2012 ini masih sedang berjalan.

2. Kebijakan Akses Arsip Statis: Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Kepala ANRI

Kebijakan kearsipan di Indonesia secara umum dapat dilacak dalam:

- a. Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan
- b. Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan
- d. Peraturan Kepala ANRI Nomor 28 tahun 2012 tentang Akses dan Layanan Arsip Statis

Dalam Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan masalah akses arsip statis dibahas dalam pasal 64 - 66. Dalam Undang-Undang Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik, mengenai informasi yang

dikecualikan dibahas dalam pasal 17. Sementara, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 tahun 2012 tentang Pelaksanaan Undang- Undang Nomor 43 tahun 2009 tentang Kearsipan pasal 101-104. Dalam Peraturan Kepala ANRI Nomor 28 tahun 2012 tentang Akses dan Layanan Arsip Statis dimuat dalam Bab III mengenai akses arsip statis.

Intinya adalah mengenai keterbukaan akses dan ketertutupan akses. Penetapan keterbukaan akses dilakukan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Sementara ketertutupan akses harus dilaporkan kepada Dewan Perwakilan Rakyat dan harus dikoordinasikan dengan pencipta arsip yang menguasai sebelumnya.

Dalam kebijakan kearsipan pada dasarnya terlihat peran sentral lembaga kearsipan yang wajib menjamin kemudahan akses arsip statis. Dijelaskan pula, bahwa arsip statis pada dasarnya terbuka untuk umum. Namun, perlu juga disadari akan pembatasan tertentu. Ditegaskan di sini bahwa Kepala ANRI atau kepala lembaga kearsipan dengan lingkup kewenangannya dapat menyatakan arsip statis menjadi terbuka setelah melewati masa penyimpanan 25 (dua puluh lima) tahun. Namun, sebelum masa penyimpanan 25 (dua puluh lima) tahun arsip statis bisa dibuka dengan dasar memenuhi syarat-syarat berikut: tidak menghambat proses penegakan hukum; tidak mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat; tidak membahayakan pertahanan dan keamanan negara; tidak mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiannya; tidak merugikan ketahanan ekonomi nasional; tidak merugikan kepentingan politik dan hubungan luar negeri; tidak mengungkapkan isi akta autentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang kecuali kepada yang berhak secara hukum; tidak mengungkapkan rahasia atau data pribadi; dan tidak mengungkapkan memorandum atau surat-surat yang menurut sifatnya perlu dirahasiakan.

Pada level yang lebih konkret yakni dalam bentuk peraturan layanan yang terdapat di ruang baca ANRI. Dalam pelaksanaan peraturan akses terhadap arsip, syarat akses untuk peneliti dalam negeri adalah wajib untuk membawa kartu identitas diri atau surat pengantar dari lembaga yang bersangkutan, sedangkan untuk peneliti asing wajib membawa surat izin dari Kementerian Riset dan Teknologi (Kemenristek). Di ANRI, pengguna akan diberitahu tentang status arsip yang diminta apakah termasuk arsip tertutup atau terbuka. Apabila diketahui bahwa arsip yang diminta berstatus tertutup karena terkait dengan privasi atau bersifat rahasia, maka

pengguna tidak dapat menerima arsip yang diminta karena status arsip tersebut. Namun, arsip-arsip tertutup bisa dimungkinkan terbuka di ANRI, dengan melalui prosedur yang berlaku di ANRI, yaitu bagi peneliti yang ingin mendapatkan arsip tertutup harus seizin lembaga pencipta dengan cara mereka datang ke lembaga pencipta untuk minta surat izin. Di sisi lain, arsip yang awalnya terbuka bagi pengguna, bisa menjadi tertutup untuk jangka waktu tertentu apabila lembaga pencipta memerintahkan kepada ANRI untuk ditutup misalnya arsip-arsip Tentara Nasional Indonesia (TNI).

Guna mempermudah, berikut penulis tampilkan 2 (dua) tabel, tabel 1. Komparasi Alasan Ketertutupan Akses Arsip; tabel 2. Komparasi Alasan Ketertutupan Akses Arsip Statis.

Tabel 1.

Komparasi Alasan Ketertutupan Akses Arsip Statis			
No.	UU NO 43 TAHUN 2009	UU NO 14 TAHUN 2008	PP NO 28 TAHUN 2012
1.	menghambat proses penegakan hukum	menghambat proses penegakan hukum	-
2.	mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat	mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat	-
3.	membahayakan pertahanan dan keamanan negara	membahayakan pertahanan dan keamanan negara	-
4.	mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiaannya	mengungkapkan kekayaan alam Indonesia	-
5.	merugikan ketahanan ekonomi nasional	dapat merugikan ketahanan ekonomi nasional	-
6.	merugikan kepentingan politik luar negeri dan hubungan luar negeri	merugikan kepentingan hubungan luar negeri	-
7.	mengungkapkan isi akta autentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang kecuali kepada yang berhak secara hukum	mengungkapkan isi akta autentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang	-
8.	mengungkapkan rahasia atau data pribadi	mengungkap rahasia pribadi	-
9.	mengungkap memorandum atau surat-surat yang menurut sifatnya perlu dirahasiakan	-	-

Sumber: hasil olahan peneliti

Tabel. 2

Komparasi Alasan Keterbukaan Akses Arsip			
No.	UU NO 43 TAHUN 2009	UU NO 14 TAHUN 2008	PP NO 28 TAHUN 2012
1.	tidak menghambat proses penegakan hukum	-	-
2.	tidak mengganggu kepentingan perlindungan hak atas kekayaan intelektual dan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat	-	-
3.	tidak membahayakan pertahanan dan keamanan Negara	-	-
4.	tidak mengungkapkan kekayaan alam Indonesia yang masuk dalam kategori dilindungi kerahasiannya	-	-
5.	tidak merugikan ketahanan ekonomi nasional; tidak merugikan kepentingan politik dan hubungan luar negeri	-	-
6.	tidak merugikan kepentingan politik dan hubungan luar negeri;	-	-
7.	tidak mengungkapkan isi akta autentik yang bersifat pribadi dan kemauan terakhir ataupun wasiat seseorang kecuali kepada yang berhak secara hukum	-	-
8.	tidak mengungkapkan rahasia atau data pribadi	-	-
9.	dan tidak mengungkapkan memorandum atau surat-surat yang menurut sifatnya perlu dirahasiakan	-	-

Sumber: hasil olahan peneliti

Berdasarkan hasil wawancara dengan seorang petugas yang aktif di ruang baca ANRI, penulis mendapatkan informasi bahwa dasar ditutupnya akses arsip peristiwa G 30 S/PKI adalah TAP MPRS Nomor XXV/MPRS/1966 tentang Pembubaran Partai Komunis Indonesia, Pernyataan sebagai Organisasi Terlarang Diseluruh Wilayah Negara Republik Indonesia Bagi Partai Komunis Indonesia dan Larangan Setiap Kegiatan untuk Menyebarkan atau Mengembangkan Fahaman atau Ajaran Komunisme/Marxisme-Leninisme. Kendati tidak secara tegas aturan ini melarang akses arsip peristiwa G 30 S/(PKI), namun ada klausul dalam pasal 3, mengenai kegiatan mempelajari secara ilmiah, fahaman Komunisme/Marxisme-Leninisme dapat dilakukan secara terpimpin dan diharuskan mengadakan perundang-undangan untuk pengamanan. Mungkin inilah klausul

yang digunakan. Maka tidak heran walaupun ada seorang peneliti yang ingin mengakses arsip peristiwa G30S/(PKI) harus melalui mekanisme prosedural yang tidak mudah.

3. Selintas Tentang Peristiwa G 30 S/(PKI)

Pada tahun 1965 Indonesia diguncang oleh suatu peristiwa yang hingga kini menyimpan kesimpangsiuran. Pada peristiwa ini, terdapat 6 (enam) perwira tinggi Angkatan Darat yang terbunuh, yakni Letnan Jenderal Achmad Yani, Mayor Jenderal Suprpto, Mayor Jenderal Haryono M.T., Brigadir Jenderal D.I. Panjaitan, dan Brigadir Jenderal Sutoyo Siswomiharjo.⁶ Awalnya terdapat 7 (tujuh) perwira tinggi namun satu Jenderal yang berhasil meloloskan diri yakni, Jenderal A.H Nasution. Peristiwa ini kemudian dikenal dengan beberapa nama yakni, Gerakan 30 September/PKI (G30S/PKI), Gerakan September 30 (Gestapu), Gerakan 1 Oktober (Gestok).⁷

Dari peristiwa tersebut kemudian disusul oleh 2 (dua) peristiwa besar, yakni perpindahan kekuasaan dari Soekarno ke Soeharto dengan tanda awal yakni munculnya Surat Perintah 11 Maret (Supersemar) dan peristiwa pembersihan besar-besaran terhadap mereka yang terlibat dengan G 30 S/PKI. Supersemar menjadi legitimasi bagi Soeharto yang kala itu diamanati untuk mengambil setiap tindakan yang dianggap perlu dalam mengamankan negara. Dari sini lantas, pemerintahan pun beralih dari Soekarno ke Soeharto atau dari orde lama ke orde baru melalui Sidang Istimewa MPRS 7 Maret 1967. Supersemar ini kemudian menjadi misteri yang belum terpecahkan hingga saat ini karena ternyata terdapat beberapa versi.⁸ Beberapa versi inilah yang kini tersimpan di ANRI. Guna memecahkan misteri ini, ANRI memiliki program pencarian arsip Supersemar yang dijalankan oleh Direktorat Akuisisi.

Mengenai kasus pembersihan, masyarakat luas secara massal melakukan upaya pembersihan terhadap mereka yang terlibat dengan PKI karena pada saat itu informasi yang beredar adalah PKI yang menjadi dalang dibalik peristiwa tersebut. Dari sinilah lantas masyarakat kala itu dibagi dalam 2 (dua) kategori, Anti PKI dan Pro PKI. Pro PKI inilah yang menjadi sasaran pembersihan.

Kejadian luar biasa ini dominan terjadi di dua tempat, yakni pulau Jawa dan Bali. Dalam data yang dihimpun oleh Iwan Gardono Sudjatmiko⁹, disinyalir bahwa 450.000 jiwa terbunuh. Terbanyak terjadi di Jawa Tengah dengan total perkiran sebesar lebih dari 150.000 jiwa, Jawa Timur diperkirakan sekitar 100.000 – 200.000 jiwa, Bali dengan total perkiraan sekitar 30.000 – 200.000 jiwa. Selain itu, tidak

sedikit juga pihak yang ditahan sebagai tahanan politik dan narapidana politik. Sebagian besar mereka dikirim ke Pulau Buru sebagai tempat pengasingan. Tidak hanya itu, bahkan keturunan mereka pun distigma sebagai keturunan PKI.¹⁰

Banyak sudah hasil analisa seputar G 30 S/(PKI), umumnya terdapat 5 (lima) tesis yang beredar perihal G 30 S/(PKI) ini.¹¹ Pertama, tesis resmi pemerintah yang secara utuh termuat dalam buku putih yang berjudul, “Gerakan 30 September, Pemberontakan Partai Komunis Indonesia, Latar Belakang, Aksi dan Penumpasannya”. Versi yang berkesimpulan bahwa PKI sebagai biang keladi dari semua peristiwa ini menjadi mainstream umum hingga saat ini. Versi ini kemudian secara audio visual diterjemahkan dalam Film berjudul, “Pengkhianatan G 30 S/PKI” yang hingga pada tahun 1998an wajib diputar di televisi setiap tanggal 30 September. Selain itu juga, versi ini termanifestasi dalam banyak museum dan tugu peringatan serta hari nasional, misalnya saja, Museum Pancasila Sakti, Monumen Lubang Buaya dan Hari Kesaktian Pancasila.¹²

Kedua, tesis yang munculkan oleh La Capra, B.R.O.G Anderson dan Ruth McVey, pakar kajian Indonesia di Cornell University, Amerika Serikat. Hasil analisis mereka diberi judul, “A Preliminary Analysis of The October 1, 1965: Coup In Indonesia” atau disebut juga sebagai “Cornell Paper”. Berkebalikan dengan tesis resmi pemerintah, pada analisis ini disimpulkan bahwa justru PKI tidak memiliki alasan kuat untuk terlibat dengan peristiwa ini. Peristiwa ini murni merupakan masalah internal Angkatan Darat yang pada waktu itu disinyalir sedang terjadi masalah kesenjangan antara Perwira tinggi di Jakarta dan Perwira Menengah di daerah.

Ketiga, tesis yang diajukan oleh John Hughes dan Antonie C Dake. Dalam buku berjudul, “The End of Soekarno” dan “ Soekarno File, Berkas-berkas Soekarno 1965-1967” kedua pakar ini memiliki kesimpulan yang sama yakni, Soekarno lah yang berada dibalik peristiwa G30S/(PKI) ini.

Keempat, adalah W.F. Wertheim seorang Guru Besar Universitas Amsterdam yang mengajukan tesis bahwa Soeharto adalah dalang dibalik G 30 S/(PKI). Sementara, tesis kelima yang kurang lebih memiliki corak yang sama dengan W. F Wertheim, digagas oleh Peter Dale Scot dalam tulisannya yang berjudul “United States and the Overthrow of Soekarno” membedah keterlibatan Central Intelligence Agency (CIA) dengan Angkatan Darat dalam peristiwa tersebut.

4. Akses Arsip Peristiwa G 30 S/(PKI): Antara Kebijakan Legal Formal dan Kondisi Sosio-Politis

Sebagai suatu peristiwa besar tentunya G 30 S/(PKI) memunculkan catatan peristiwa atau arsip yang dimiliki oleh berbagai pihak pada saat itu. Sebut saja, lembaga-lembaga negara, semisal Kementerian dalam negeri dan instansi pemerintah lainnya, termasuk PKI dan partai politik lainnya. Arsip-arsip ini menjadi serangkaian data yang sangat penting tentunya bagi upaya untuk terus menerus memahami situasi kala itu dan efeknya hingga saat ini. Dalam bahasa lain, arsip dipandang sebagai endapan memori bangsa yang dapat dimanfaatkan untuk dapat merangkai sejarah, serta sarana pencarian identitas bangsa.¹³ Dalam tradisi ilmu sejarah, arsip menjadi sumber primer kendati bukan satu-satunya.¹⁴ Namun, tidak dapat dipungkiri posisi arsip yang strategis dalam dunia keilmuan terutama sejarah dan bagi kepentingan negara.

Pada titik ini, relevan kiranya mengutip, Ricardo J. Alfaro,¹⁵ menurutnya pemerintahan tanpa arsip ibarat tentara tanpa senjata. Arsip merupakan saksi bisu, tidak terpisahkan, handal dan abadi, yang memberikan kesaksian terhadap keberhasilan, kegagalan, pertumbuhan dan kejayaan bangsa. Perkaranya kemudian adalah informasi yang dikandung oleh arsip dapat diketahui khalayak. Dtitik inilah akses arsip menjadi penting.

Sebagaimana diuraikan pada bagian kebijakan akses arsip statis, inti dari kebijakan akses arsip statis yang ada pada dasarnya adalah keterbukaan dengan pengecualian tertentu. Dengan bahasa keterbukaan informasi publik, *maximum acces and minimum exemptions*. Namun, yang menjadi masalah disini adalah kendati sudah ada payung hukum untuk membuka arsip peristiwa G 30 S/(PKI) justru dianulir karena merujuk pada adanya aturan pelarangan penyebaran komunisme/marxisme-leninisme sebagaimana yang termuat dalam Tap MPRS Nomor XXV/MPRS/1966. Itu mengapa pihak ANRI mengatakan bahwa harus ada payung hukum lain contohnya Undang-Undang Rahasia Negara dan Undang-Undang Keterbukaan Arsip yang langsung memberikan pesan bahwa arsip peristiwa G 30 S/(PKI) dapat dibuka kepada publik.¹⁶

Terkait kegamangan ini tampaknya dapat dilihat dari karakteristik substansi arsip peristiwa G 30 S/(PKI) itu sendiri. Dalam sebuah ulasan mengenai arsip rahasia represi (*repression secret archives*), Antoon De Baets¹⁷ merujuk pada Antonio Gonzales Quintana, menjelaskan bahwa arsip-arsip repesif adalah sebuah index dari

kegiatan lembaga-lembaga terkait dengan fungsi pelaku keamanan dalam merespon sesuatu yang “dipersepsikan” sebagai hal yang membahayakan. Definisi ini muncul dari hasil kajian mengenai arsip-arsip pemerintahan diktator di Amerika Latin. Dalam arsip rahasia represi itu terkandung banyak informasi mengenai, 2 (dua) kategori: lembaga represi tradisional yang menjadi bagian dari sistem administrasi umum seperti tentara, polisi dan badan keamanan, lembaga pengadilan sipil, dan Kementerian Dalam Negeri, pertahanan, dan keadilan; kedua, arsip-arsip yang sengaja dibuat untuk tujuan represi; lembaga intelejen, badan paramiliter, pengadilan khusus, kamp konsentrasi, tahanan khusus. Dari kategori ini terlihat bahwa arsip peristiwa G 30 S/(PKI) dapat digolongkan sebagai arsip rahasia represi. Maka tidak heran, persoalan untuk membuka arsip peristiwa G 30 S/(PKI) menjadi rumit.

Antoon De Baets memberikan tabel analisa singkat kenapa arsip-arsip rahasia represi ditutup, dimusnahkan dan dibuka. Analisa ini akan memudahkan dalam melihat kerumitan dibalik keterbukaan arsip peristiwa G 30 S/(PKI). Analisa itu dapat dilihat pada tabel 3. Berikut ini.¹⁷

Tabel. 3

Tabel Analisis Komparasi Singkat Alasan Penciptaan, Keterbukaan, Ketertutupan, dan Pemusnahan Arip-arsip Rahasia Represif		
Era Paska Kediktatoran		
Ketertutupan	Pemusnahan	Keterbukaan
A. Dimensi Individual <ul style="list-style-type: none"> - Resiko ketidaklengkapan dan korupnya konten arsip - Resiko dipertanyakan untuk penggunaan hukum - Resiko munculnya intrik politik (kebocoran info) - Anggota rezim lama atau baru menyembunyikan bukti yang memberatkan 	A. Dimensi Individual <ul style="list-style-type: none"> - Pemusnahan bukti yang dapat memberatkan anggota rezim lama maupun baru - Privasi 	A. Dimensi Individual <ul style="list-style-type: none"> - Kepentingan moral mantan korban dan kerabatnya (terkait jawaban atas pertanyaan-pertanyaan selama ini) - Kepentingan hukum dari segala implikasi kearsipan (reputasi, klaim, dan pembiayaan) - Kepentingan politik (kebocoran)
B. Dimensi Sistem <ul style="list-style-type: none"> - Resiko penggunaan kembali kalau saja rezim diktator kembali berkuasa - Resiko terbukanya 	B. Dimensi Sistem <ul style="list-style-type: none"> - Pertimbangan etis (reputasi) - Ekspresi kemarahan massa yang dituangkan melalui 	B. Dimensi Sistem <ul style="list-style-type: none"> - Kepentingan sosial (mempersoalkan semua pihak yang

kembali luka lama - Resiko munculnya kontroversi seputar sejarah yang sudah mapan	ritual pembersihan - Penyusutan ideologi sisa-sisa rezim lama	peran terlibat) - Kepentingan budaya (warisan kultur) - Kepentingan sejarah (penelitian)
--------------------------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------

Dalam tabel. 3 dapat dilihat 3 (tiga) tindakan umum yang biasa dilakukan terhadap arsip rahasia represi, tertutupan, pemusnahan dan keterbukaan. Masing-masing dilandasi oleh alasan mengapa tindakan itu dilakukan. Persoalan yang perlu dicermati khusus adalah dua tindakan yang kerap dilakukan oleh rezim-rezim yang tidak ingin arsip rahasia represi dibuka yakni, tertutupan dan pemusnahan. Serupa misalnya dengan kajian yang dilakukan oleh Ara Sarafian,¹⁸ arsip pemerintahan Ottoman yang memuat peristiwa pembunuhan massal etnis Armenia terus menerus ditutup kendati seringkali dikatakan bahwa suatu saat arsip itu akan dibuka. Bagi Ara, upaya penutupan terus-menerus arsip semacam itu adalah usaha dari pemerintah Turkey saat itu untuk menolak bahwa peristiwa pembunuhan massal itu pernah terjadi.

Dari kasus ini penting untuk mengulas dengan kerangka Paul Ricoeur¹⁹ mengenai *memory, history, forgetting*, Paul berargumen bahwa sejarah yang akan direkonstruksi oleh sebuah bangsa atau negara merupakan sebuah proses untuk memilah mana yang akan diingat dan mana yang akan dilupakan. Hal yang akan diingat kemudian direproduksi dan disebarluaskan sebagai memori kolektif.²⁰ Sementara sesuatu yang ingin dilupakan, dihapus dan dibiarkan tersimpan atau malah bahkan dimusnahkan, tidak disebarluaskan.

Setelah dipahami kerumitan dibalik keterbukaan sebuah arsip, maka saatnya menilik persoalan akses arsip. Terdapat 3 (tiga) jenis akses, fisik, legal, dan intelektual.⁴ Fisik didasari alasan konservasi atau disebabkan belum diprosesnya suatu bahan arsip. Legal, pembatasan beberapa materi karena alasan kemanan atau privasi seseorang, tetapi arsiparis dimungkinkan untuk membuka kepada umum arsip yang sudah habis masa simpannya. Intelektual, hal ini sangat tergantung pada keseluruhan proses yang menunjang akses, ketiadaan sarana temu kembali, inkompetensi arsiparis dan inefisiensi fasilitas penggandaan serta keseluruhan hambatan rintangan.

Dari ketiga akses ini, masalah arsip peristiwa G 30 S/(PKI) berkuat pada masalah akses legal dan akses intelektual. Dalam akses legal, logika keamanan menjadi alasan sebagaimana digunakan ketika era Orde Baru. Keamanan masyarakat dianggap akan terganggu ketika arsip peristiwa G 30 S/(PKI) dibuka. Padahal, aturan legal formal yang mengatur keterbukaan informasi dan akses arsip statis telah jelas. Terkait akses intelektual, diketahui belum adanya sarana bantu yang memungkinkan untuk menemukan kembali arsip-arsip itu. Ada kemungkinan kedua hal ini berhubungan, perlu dilakukan penelitian lebih lanjut.

Guna melihat adanya kesenjangan antara kebijakan akses arsip statis kendati sudah ada payung hukum untuk membuka namun tidak demikian di tataran empirik akan digunakan kerangka Grindell. Menurut Grindell, implementasi kebijakan tidak terlepas dari faktor berikut:

- a. Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat.
- b. Karakteristik lembaga dan penguasa
- c. Kepatuhan dan daya tanggap

Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat. Tidak bisa dipungkiri bahwa relasi antar lembaga merupakan sebuah relasi kekuasaan, yang sarat akan kepentingan. Bekal utama sudah ada pada ANRI selaku aktor utama kearsipan, yakni kekuasaan yang diperoleh dari undang-undang. Namun, “pertarungan” kepentingan begitu sengit, sehingga dibutuhkan strategi misalnya dengan melakukan pemilihan mana arsip peristiwa G 30 S/(PKI) yang bisa dibuka dan mana yang tetap ditutup.

Karakteristik lembaga dan penguasa. Karakteristik ANRI selaku aktor utama yang berstatus Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) dan stakeholder lain yang berstatus Kementerian menyimpan problema tersendiri, ada posisi psikologis yang seakan-akan menempatkan LPNK berada dibawah Kementerian.²¹ Maka tidak heran muncul kegamangan pelaksanaan implementasi kebijakan akses statis di lapangan. Kendati, penguasa sudah mendukung keterbukaan informasi publik namun secara kultur masih diperlukan upaya-upaya keras.

Kepatuhan dan daya tanggap. Kebijakan keterbukaan informasi publik dan kearsipan menjadi gebrakan sehingga hak publik atas informasi dapat dijaga. Kendati secara inheren masing-masing kebijakan itu telah memuat kategori informasi atau arsip mana yang terbuka dan dikecualikan serta kapan sebuah informasi atau arsip bisa dibuka. Namun, tampaknya ada sedikit guncangan sehingga tidak mudah menerima hadirnya kebijakan itu. Maka tidak heran muncul kemudian usulan untuk

membuat kebijakan rahasia negara dalam bentuk Rancangan Undang-Undang Rahasia Negara.²² Lagi-lagi, tidak heran ANRI menjadi gamang untuk persoalan keterbukaan arsip peristiwa G 30 S/(PKI).

Dari uraian, ini tergambar jelas bagaimana implementasi kebijakan akses arsip statis di kontekskan dengan karakteristik arsip peristiwa G 30 S/(PKI) yang masuk dalam kategori arsip represi dan kerangka implementasi Grindell.

H. Kesimpulan

Dari uraian ini, karakteristik arsip peristiwa G 30 S/(PKI) dapat dikategorikan sebagai arsip represi. Dengan bantuan analisa kerangka implementasi kebijakan dalam kerangka Grindell, tergambar bahwa kesenjangan implementasi kebijakan akses arsip statis dilapangan lebih disebabkan oleh persoalan sosio-politis daripada legal formal.

DAFTAR PUSTAKA

- ¹Krihanta, Aspek Legal dalam Akses Informasi dari Arsip, artikel milik Sub Bagian Publikasi dan Dokumentasi Arsip Nasional Republik Indonesia. Lihat juga Ina Mirawati, Keterbukaan dan Ketertutupan Arsip Statis, , artikel milik Sub Bagian Publikasi dan Dokumentasi Arsip Nasional Republik Indonesia
- ²Riant, Nugroho. 2008. *Public Policy*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo.
- ³Undang-Undang Nomor 43 tahun 2009 pasal 1 ayat 11 dan pasal 1 ayat 7
- ⁴ Hugh A, Taylor. 1984. *Archival service and The Concept of The User*. Paris: General Information Programm & UNISIST.
- ⁵Sanapiah Faisal.. Pengumpulan dan Analisa Data dalam Penelitian Kualitatif, dalam Burhan, Bungin. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis & Metodologis ke Arah Penguasaan Mode Aplikasi*. Jakarta: PT Raja Grafindo Perkasa.
- ⁶Pidato Radio Pimpinan Sementara Angkatan Darat Major Djenderal Soeharto dalam Alex Dinuth (Penyunting). 1997.*Dokumen terpilih Sekitar G30S/PKI*. Jakarta: Intermasa.
- ⁷Surat Presiden Sukarno Nomor 01/Pres/67. tertanggal 10 Januari 1967 ditujukan kepada Pimpinan MPRS tentang Pelengkapan Pidato Nawaksara dalam Analisa & Peristiwa Edisi 5 April 1997. <http://www.tempo.co.id/ang/min/02/05/presiden.htm> akses 23 September 2012 pukul 13.02 wib
- ⁸Asvi Marwan Adam, Supersemar dan Arsip Bangsa.2010. <http://bisniskeuangan.kompas.com/read/2010/03/11/03292941/Supersemar.dan.Arsip.Bangsa> akses 21 September 2012 pukul 09.59 wib
- ⁹ Iwan, Gardono Sudjatmiko. 1992. *The Destruction of The Indonesian Communist Party (PKI): A Comparative Analysis of East Java and Bali*. Disertasi. Massachusetts: Harvard University.
- ¹⁰Budiawan.2004.*Mematahkan Pewarisan Ingatan: Wacana Anti-Komunis dan Politik Rekonsiliasi Pasca-Soeharto*. Jakarta: ELSAM.
- ¹¹ John Rossa. 2008. *Dalil pembunuhan massal: Gerakan 30 September dan Kudeta Soeharto*, Jakarta: Hasta Mitra.
- ¹²Ringkasan Dissertasi, Yosef M Djakababa. 2009. *The Construction of History under Indonesia's New Order: the Making of the Lubang Buaya Official Narrative*. Disertasi. Wisconsin: University Wisconsin-Madison,. <http://jurnal.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/310143150.pdf> akses 21 September 2012 pukul 09.01 wib

- ¹³Wahid Nashihuddin, *Arsip Alat Perjuangan dan Penjaga Integritas Bangsa*. 2011. <http://www.pdii.lipi.go.id/read/2011/08/23/arsip-alat-perjuangan-dan-penjaga-integritas-bangsa.html> akses 21 September 2012 pukul 09.04 wib
- ¹⁴Sri Margana.2011.*Arsip Sebagai Sumber Penelitian Sejarah: Arsip Voc Sebagai Fokus Kajian. Makalah Seminar Nasional Kearsipan “Arsip Sebagai Memori Kolektif Perguruan Tinggi dan Sumber Penelitian*. Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM.
- ¹⁵Dikutip dalam *Manajemen Arsip Dinamis (Aktif dan Inaktif)*.2011. <http://jevirian.files.wordpress.com/2011/10/manajemen-arsip-dinamis-aktif-dan-unaktif.pdf> akses 24 September 2012 pukul 12.52 wib
- ¹⁶Pembukaan Arsip G 30 S/PKI Harus Memiliki Payung Hukum <http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/12/07/05/m6os91-pembukaan-arsip-g-30-s-pki-harus-miliki-payung-hukum> akses 24 September 2012 pukul 10.12 wib
- ¹⁷Antoon De Baets.2004. *The Dictator’s Secret Archives: Rationales of Their Creation, Destruction, and Disclosure* dalam Alasdair MacDonald & Arend H. Huusen, Jr.,eds. *Scholarly Environments: Centres of Learning and Institutional Contexts 1600-1969* (Louvain: Peeters, 2004), 181-196
- ¹⁸Ara Sarafian, *The Ottoman Archives Debate and The Armenian Genocide* www.gomidas.org/forum/archives.pdf akses 17 September 2012 pukul 21.57 wib
- ¹⁹ Paul, Ricoeur. *Memory, History, Forgetting*. diterjemahkan oleh Kathleen Blamey and David Pellauer, Chicago: The University of Chicago Press.
- ²⁰Tentang memori kolektif lihat Myth, Memory and Policy in France since 1945, Robert Gildea dalam Jan-Werner Muller (Ed). 2004. *Memory and Power in Post-War Europe: Studies in the Presence of The Past*. Cambridge: Cambridge University Press.
- ²¹Undang-Undang Nomor 39 tahun 2009 tentang Kementerian Negara
- ²²Jaleswari Pramodawardani, Mengkritisi RUU Rahasia Negara <http://ristek.go.id/index.php/module/News+News/id/8184> akses 24 September 2012 pukul 20.11 wib