

GAGASAN METODE *SUNSET CLAUSES* DALAM SISTEM PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA

KAMAL FAHMI KURNIA

Universitas Sang Bumi Ruwa Jurai
kamal.fahmi1405@gmail.com

Abstrak

Konstitusi Indonesia setelah amandemen lebih lanjut memperkuat Indonesia sebagai Negara Hukum. Negara hukum Indonesia lebih dipengaruhi oleh sistem hukum perdata yang memiliki karakteristik dan karakteristik hukum yang diwujudkan melalui undang-undang. Sehingga hukum tertulis formal (undang-undang) memiliki posisi paling penting dalam penegakan hukum. Pilihan hukum perdata sebagai sistem hukum yang diadopsi menimbulkan masalah terlalu banyak peraturan di Indonesia, dengan istilah lain Indonesia terobsesi dengan peraturan. Dalam hal ini, tidak sedikit peraturan yang berlaku saat ini hanya menghambat program pembangunan di Indonesia. Selain itu, banyak peraturan yang tidak lagi relevan untuk diterapkan tetapi tetap berlaku karena tidak ada mekanisme evaluasi yang dilakukan. Dengan demikian, perlu diprakarsai metode "klausula matahari terbenam" dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Metode sunset clause menyediakan mekanisme evaluasi untuk penegakan peraturan secara berkala. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran tentang gagasan metode klausula sunset dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan data sekunder sebagai data utama. Metode penelitian yang digunakan adalah studi pustaka, dengan memeriksa data sekunder yang dikumpulkan. Hasil dari penelitian ini adalah gagasan penerapan metode sunset clause dalam sistem legislasi di Indonesia. Metode klausula matahari terbenam akan memberikan periode waktu untuk pemberlakuan undang-undang. Klausul metode sunset dalam sistem legislasi memberikan kesempatan untuk meninjau penegakannya. Ini dapat digunakan sebagai bentuk evaluasi penerapan undang-undang. Beberapa hasil yang mungkin dari tinjauan dalam metode klausula matahari terbenam mungkin, pembaruan tanpa perubahan, pembaruan dengan perubahan, konsolidasi, pencabutan. Metode klausula sunset ini bisa menyelesaikan masalah legislasi di Indonesia terkait dengan over regulation.

Kata kunci: negara hukum, sistem perundang-undangan, *sunset clause*

ABSTRACT

The Constitution of Indonesia after amendments further reinforce Indonesia as a State of Law. The Indonesian state of law is more affected by the civil law system that has the characteristics and characteristics of law embodied through legislation. So that formal written law (legislation) has the most

important position in law enforcement. The choice of civil law as a legal system adopted raises the problem of too many regulations in Indonesia, with other terms Indonesia is obsessed with regulation. In this case, not a few regulations that apply today only hamper development programs in Indonesia. In addition, many regulations that are no longer relevant to apply but still apply because there is no evaluation mechanism is done. Thus, it needs to be initiated the method of "sunset clause" in the legislation system in Indonesia. The sunset clause method provides an evaluation mechanism for the enforcement of regulations periodically. The purpose of this study is to provide an overview of the idea of sunset clause method in the system of legislation in Indonesia. This research is normative law research, with secondary data as main data. The research method used is literature study, by examining secondary data collected. The result of this research is the idea of applying sunset clause method in legislation system in Indonesia. The sunset clause method will give the time period for the enactment of a legislation. The sunset method clauses in the legislation system provides an opportunity for a review of its enforcement. This can be used as a form of evaluation of the application of legislation. Some possible outcomes of a review in the sunset clause method may be, updates without changes, updates with changes, consolidation, revocation. This sunset clause method can solve the problem of legislation in Indonesia related to over regulation.

Keywords : *state of law, legislation system, sunset clause*

I. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sesudah amandemen telah mempertegas Indonesia sebagai negara hukum. Sesudah amandemen ketiga Undang-Undang Dasar 1945, mengenai negara hukum, diatur dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945, yang berbunyi “Negara Indonesia adalah negara hukum”. Dengan demikian negara hukum Indonesia menjadi bukan hanya suatu prinsip, tetapi benar-benar menjadi normatif (Bagir Manan, 2004). Dalam pembentukannya, negara hukum Indonesia lebih banyak terpengaruh pada sistem *civil law*. Salah satu ciri dan karakteristik dalam *civil law* adalah hukum yang diwujudkan melalui peraturan perundang-undangan, sehingga eksistensi hukum formal tertulis sebagai bentuk hukum yang paling nyata (I Dewa Gede Atmadja, 2012). Sebagaimana di Indonesia, hukum formal tertulis (peraturan

perundang-undangan) memiliki posisi yang paling utama dalam pemberlakuan hukumnya.

Dalam perkembangannya, pilihan *civil law* sebagai sistem hukum yang dianut oleh negara hukum Indonesia memunculkan permasalahan. Permasalahan yang timbul dewasa ini adalah terlalu banyaknya regulasi yang ada di Indonesia, dengan istilah lain Indonesia sekarang sedang mengalami apa yang disebut sebagai obesitas regulasi. Data dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menyebutkan bahwa terhitung Oktober 2016 Indonesia sedikitnya memiliki 62.000 (enam puluh dua ribu) peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia. Peraturan-peraturan tersebut tersebut di berbagai instansi dan berbagai level pemerintahan. Fenomena yang ada itu berdampak pada terhambatnya pembangunan-pembangunan yang ingin dilakukan oleh pemerintah Indonesia.

Persepsi terhadap negara hukum yang selalu diwujudkan dengan peraturan perundang-undangan menjadi akar persoalan tersebut. Hal ini menjadikan selalu bertambah peraturan peraturan yang ada di Indonesia. Terlalu banyaknya peraturan perundang-undangan yang ada justru menjadi pemerintah Indonesia sangat terbatas ruang geraknya, padahal sebagai negara berkembang perlu dilakukan program-program pembangunan yang berkemajuan, sehingga pada saat sekarang ini sebagaimana yang pernah disinggung oleh Presiden Joko Widodo, bahwas sekarang ini Indonesia menjadi negara peraturan.

Dalam hal ini, tidak sedikit peraturan-peraturan yang berlaku saat ini justru hanya menghambat pembangunan di Indonesia, selain itu juga banyak peraturan-peraturan yang sesungguhnya sudah tidak relevan lagi untuk diberlakukan namun tetap berlaku sebagai suatu peraturan perundang-

undangan. Sebagaimana dengan apa yang akan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi. Pada salah satu berita online dikabarkan bahwa Pemerintah Kabupaten Banyuwangi berencana mencabut 165 peraturan daerah (Perda) yang dinilai tak relevan lagi saat ini. Tak hanya itu, perda-perda tersebut dinilai sudah berlawanan dengan perundang-undangan di atasnya.

Langkah yang akan dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Banyuwangi memang progresif. Dengan langkah tersebut diharapkan dapat memangkas peraturan daerah yang berlaku di daerahnya. Namun ternyata langkah yang ingin dilakukan itu tidak begitu mudah. Dalam perkembangannya pada 4 April 2017 dan 14 Juni 2017 Mahkamah Konstitusi telah menyatakan kewenangan pembatalan Perda kabupaten/kota oleh gubernur dan Perda provinsi oleh menteri sebagaimana diatur dalam UU 23/2014 bertentangan dengan UUD 1945 dan oleh karenanya tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat. Sehingga untuk melakukan perampingan melalui langkah pencabutan, harus diajukan kepada legislatif agar dimasukkan dalam program legislasi untuk dilakukan pembahasan. Hal itu semakin menghambat dalam proses perampingan yang ingin dilakukan, karena dapat terjadi peraturan yang seyogyanya sudah tidak relevan dan harus dicabut namun ternyata peraturan tersebut tidak masuk dalam agenda program legislasi yang ada.

Dalam kondisi demikian, memang perlu ada gagasan sebuah mekanisme bagaimana agar peraturan yang ada dapat dilakukan evaluasi secara berkala. Hal tersebut dimaksudkan agar tidak ada penumpukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, padahal peraturan tersebut sudah tidak relevan lagi untuk diberlakukan. Dengan langkah tersebut diharapkan dapat memangkas peraturan yang ada.

Dengan latar belakang permasalahan itu, maka penulis beranggapan perlu digagas sebuah metode “*sunset clause*” dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Metode *sunset clause* ini memberikan peluang untuk dilakukannya evaluasi terhadap pemberlakuan peraturan-peraturan yang ada secara berkala. Evaluasi berkala yang diberlakukan bagi setiap peraturan perundang-undangan sangat diperlukan agar tidak ada lagi peraturan yang pada dasarnya sudah tidak relevan untuk diterapkan tetapi masih tetap berlaku. Dengan cara tersebut diharapkan dapat dilakukan perampingan peraturan perundang-undangan yang ada. Tulisan ini akan memberi pemaparan sebuah gagasan untuk menerapkan metode *sunset clause* dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Dalam pemaparan akan terlebih dahulu dilakukan pengkajian secara teoritik terkait dengan metode *sunset clause*. Selanjutnya akan diberikan gambaran bentuk penerapan metode *sunset clause* ini dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian dalam tulisan ini merupakan penelitian hukum normatif. Data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yaitu data yang berasal dari bahan pustaka (Soerjono Soekanto, 2008). Adapun metode yang digunakan dalam pengumpulan adalah menggunakan studi pustaka (*library research*), yaitu meneliti dan menggali bahan-bahan hukum atau data tertulis berupa peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti dalam penelitian ini.

III. Hasil dan Pembahasan

1. Konsep Teoritik Metode *Sunset clause*

Ide pertama munculnya gagasan sebuah metode sunset clause dalam suatu sistem perundang-undangan apabila ditelusuri berasal dari Thomas Jefferson yang merupakan Presiden ke-3 Amerika Serikat. Pada saat menjabat sebagai Presiden Amerika Serikat, dia mengatakan *every law naturally expires every 19 years* (setiap hukum secara alami akan berakhir setiap 19 tahun), (Jonathan Waller, 2009). Pernyataan tersebut menjadi gagasan awal berlakunya suatu metode *sunset clause* dalam perundang-undangan.

Metode *sunset clause* sendiri merupakan metode yang biasa diterapkan dalam sistem perundang-undangan. Metode ini memberikan kewenangan bagi pihak yang membuat peraturan untuk melakukan kajian/tinjauan evaluasi terhadap peraturan secara berkala sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Pengertian lain terkait metode ini adalah adalah diberikannya masa kadaluarsa bagi suatu peraturan yang berlaku. Setiap peraturan diberi batas masa berlaku untuk kemudian dilakukan peninjauan kembali terhadap pemberlakuan peraturan tersebut.

Dalam pengertian lain, Brian Baugus dan Feler Bose, dalam artikelnya memberikan pemahaman dasar terkait metode *sunset clause/provision*, yaitu: *Sunset provisions are clauses embedded in legislation that allow a piece of legislation or a regulatory board to expire on a certain date unless the legislature takes action to renew the legislation or board. The time between enactment (or renewal) and the next sunset date varies from state to state but typically runs from four to twelve years* (Brian Baugus and Feler Bose, 2015).

Dari pengertian itu dapat dipahami bahwasannya dalam sistem perundang-undangan yang menerapkan metode *sunset clause* akan diberikan sebuah klausul batas pemberlakuan suatu peraturan. Klausul dalam metode *sunset clause* yang disematkan dalam undang-undang/peraturan hukum lain yang

memungkinkan legislatif/badan yang membuat peraturan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan yang berlaku. Peninjauan kembali dilakukan dalam batas waktu kadaluarsa yang telah ditentukan. Namun dapat dikecualikan apabila legislative/badan yang membuat peraturan mengambil tindakan untuk melakukan pembaruan sebelum masa kadaluarsa.

Terkait dengan waktu kadaluarsa setiap peraturan dalam prakteknya memang berbeda-beda. Sebagai contoh, negara bagian Ohio memberlakukan jangka waktu 4 tahun dalam peraturannya. Contoh lain adalah negara bagian Texas yang memberlakukan jangka waktu sampai 12 tahun dalam peraturannya, (*Op. Cit.* Jonathan Weler). Penentuan waktu masa kadaluarsa memang tidak ada ketentuan khusus bagi semua negara. Pertimbangan terhadap penentuan waktu kadaluarsa diberikan sesuai dengan kebutuhan suatu negara tersebut.

Dalam prakteknya, metode *sunset clause* sering digunakan sebagai simbol kebijakan pemerintahan yang baik. Hal tersebut dikarenakan metode ini memaksa pemerintah untuk meninjau dan mempertimbangkan kembali apakah suatu perundang-undangan tertentu masih perlu/relevan untuk diberlakukan atau tidak. Terkait dengan hal tersebut, Jonathan Waller menjelaskan:

Sunset laws are unique in that they have a “forcing mechanism,” in the form of the termination dates, which compels the legislative body to act. If the legislative body shirks its duties under any of the traditional expenditure control mechanisms, the status quo is retained, and no oversight has taken place. Under sunset, if a review is not conducted, the default position is that the agency, laws or program in question expires. In other words, the status quo is altered, giving the affected party a strong incentive to ensure the review does take place, (Ibid, hlm. 5).

Dengan adanya keunikan mekanisme pemaksaan yang dimiliki metode *sunset clause* ini, diharapkan menjadi metode efektif untuk melakukan perampingan terhadap perundang-undangan agar tidak lagi terjadi obesitas peraturan. Apabila terjadi persoalan tidak dilakukannya tinjauan terhadap peraturan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka kita bisa memberikan ketentuan yang bervariasi. Dalam prakteknya, ada yang memilih suatu peraturan tetap berlaku apabila tidak dilakukan peninjauan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Namun juga ada yang memilih apabila peraturan tidak dilakukan peninjauan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan, maka secara otomatis peraturan tersebut tidak berlaku lagi. Ketentuan yang terakhir itu dianggap lebih masuk akal untuk diterapkan. Hal tersebut dimaksudkan agar terdapat motivasi yang tinggi bagi legislative/badan pembentuk peraturan untuk melakukan peninjauan sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.

Proses penerapan metode *sunset clause* dalam sistem perundang-undangan memiliki beberapa pendekatan yang bervariasi. Dalam artikelnya, Brian dan Feler menjelaskan, bahwa:

Sunset reviews take different forms and can be applied broadly or selectively. The four main approaches state governments use can be described as comprehensive, regulatory, selective, and discretionary. A comprehensive review state requires all statutory agencies to undergo sunset review on a preset schedule. A regulatory review state requires only licensing and regulatory boards to undergo sunset reviews, and a selective review state reviews select agencies and regulatory boards. A discretionary state allows the legislature to choose which agencies and statutes to review (op. cit, Brian Baugus and Feler Bose, hlm. 4).

Dari yang dijelaskan di atas, setidaknya terdapat 4 (empat) model pendekatan dalam penerapan metode *sunset clause*. Model pendekatan tersebut memiliki pengertian sebuah pilihan dalam menggunakan metode *sunset clause*.

- a. **Model Comprehensive review**, merupakan bentuk penerapan metode *sunset clause* di mana mengharuskan seluruh badan hukum dalam negara tersebut untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan sesuai dengan jadwal yang telah ditetapkan. Dalam hal ini dapat dipahami bahwa model ini memberikan kewenangan kepada seluruh pihak untuk melakukan peninjauan kembali terhadap produk peraturan yang dibuatnya sendiri. Masing-masing lembaga yang mengeluarkan peraturan diharuskan melakukan peninjauan kembali sesuai dengan waktu yang telah ditentukan.
- b. **Model Regulatory review**, merupakan bentuk penerapan metode *sunset clause* dimana hanya memberikan hak kepada lembaga yang memiliki izin kewenangan dan anggota legislatif untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan. Dalam model ini, tidak semua lembaga dapat melakukan peninjauan kembali terhadap produk peraturan yang dibuat sendiri. Negara akan memberikan izin bagi lembaga tertentu saja dan bagi legislative untuk melakukan peninjauan kembali terhadap seluruh peraturan perundang-undangan yang ada.
- c. **Model Selective review**, merupakan bentuk penerapan metode *sunset clause* dimana Negara akan menseleksi badan-badan tertentu dan legislatif untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undangan yang ada. Sama halnya dengan model sebelumnya, pada model ini tidak semua lembaga memiliki kewenangan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap produk peraturan yang dibuat.
- d. **Model Discretionary**, merupakan bentuk penerapan metode *sunset clause* di mana memberikan kebebasan kepada legislative untuk memilih

lembaga mana dan peraturan perundang-undangan mana yang akan dilakukan peninjauan kembali terhadap pemberlakuannya. Metode ini memberikan ruang bagi legislative apakah akan melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan yang ada atau akan menyerahkan peninjauan kembali kepada masing-masing lembaga yang membentuknya.

Model pendekatan yang telah dijelaskan tersebut merupakan pilihan-pilihan terhadap penentuan lembaga mana yang diberikan kewenangan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan perundang-undang yang ada. Pada prakteknya, keempat model pendekatan *sunset clause* itu memiliki kelebihan dan kekurangan tersendiri. Sebagai contoh apabila memilih model *discretionary*, akan berpeluang semakin memperkuat kekuasaan legislative dalam pemerintahan. Hal itu karena model *discretionary* benar-benar menyerahkan sepenuhnya kepada legislatif untuk memilih lembaga yang berwenang melakukan peninjauan kembali. Namun kelebihannya adalah dalam hal koordinasi akan lebih tertata. Mekanisme *sunset clause* akan tersusun dengan baik, karena semua lembaga yang diberi kewenangan berada dalam satu pengawasan dari anggota legislatif.

Mekanisme dalam penerapan metode *sunset clause* biasanya memiliki tahapan-tahapannya. Hal tersebut dijelaskan dalam artikel Brian dan Feler yang menyebutkan bahwa: *The mechanics of a sunset evaluation are usually straightforward. The preliminary step involves data collection and a cursory review. The full-review step examines the agency's operations and performance. The legislative step may have several sub steps as the appropriate legislative committees consider and act on the report and recommendations (Ibid, hlm. 5).*

Dalam praktik penerapan metode *sunset clause* selalu memiliki beberapa tahapan. Tidak jauh berbeda dengan proses pembuatan peraturan perundang-undangan. Langkah awal dalam penerapan *sunset clause* juga meliputi pengumpulan data dan peninjauan secara singkat. Data yang dikumpulkan meliputi tingkat efektifitas pemberlakuan peraturan yang ada dan dilakukan peninjauan awal. Selanjutnya tahapan peninjauan secara menyeluruh oleh lembaga yang diberi kewenangan. Lembaga ini tergantung dari model pendekatan mana yang telah ditentukan. Setelah dilakukan peninjauan secara menyeluruh, kemudian didapat sebuah kesimpulan. Kesimpulan dari peninjauan tersebut berkaitan dengan sikap atau perlakuan apa yang akan diberikan terhadap suatu peraturan perundang-undangan.

Beberapa kemungkinan dari hasil peninjauan kembali suatu peraturan perundang-undangan dijelaskan oleh Brian dan Feler dalam artikelnya, adalah:

- a. Renewal—unchanged: The review process may find that the board or statute is performing as expected and is valuable. The reviewers will recommend that the board's termination dates be extended and that the enacting legislation, reporting requirements, funding mechanism, and so forth be left as is. The status quo is maintained.*
- b. Renewal—changed: Another possible result is that the board or statute is renewed but with changes. Items that may change include the scope of duties, board composition, funding mechanism and levels, personnel, and any other troublesome issues identified during the review.*
- c. Consolidation: If the reviewing entity determines that some board functions are essential but others are redundant, underused, or superfluous, the legislature may consolidate two boards or create a separate office under another board's jurisdiction and eliminate the other duties.*

d. Termination: When a board or statute has outlived its usefulness or never achieved its intended goals, the legislature may allow it to sunset (Ibid, hlm. 6).

Menurut penjelasan di atas dalam melakukan proses *sunset clause*, terdapat 4 kemungkinan kesimpulan dari hasil peninjauan kembali terhadap sebuah peraturan perundang-undangan. Adapun penjelasan dari beberapa kemungkinan hasil dari peninjauan tersebut di atas adalah sebagai berikut:

- a. Hasil kajian berupa pembaruan tanpa perubahan (*renewal-unchanged*), dalam keadaan ini lembaga yang melakukan peninjauan kembali terhadap suatu peraturan perundang-undangan hanya memberikan rekomendasi untuk memperpanjang tanggal kadaluarsa peraturan tersebut. Hal tersebut karena secara materi muatan, peraturan tersebut masih relevan untuk diberlakukan sehingga tidak perlu ada perubahan apapun. Sehingga status quo peraturan perundang-undangan itu tetap dipertahankan.
- b. Hasil kajian pembaruan dengan perubahan (*renewal-changed*), hasil seperti diberikan apabila lembaga yang melakukan peninjauan kembali menemukan beberapa ketentuan-ketentuan dalam peraturan yang sudah tidak relevan agar dilakukan perubahan. Pembaruan dalam hal ini berkaitan dengan perpanjangan tanggal kadaluarsa peraturan perundang-undangan yang dilakukan peninjauan ulang tersebut.
- c. Hasil kajian agar melakukan konsolidasi (*consolidation*), hasil seperti ini diberikan apabila lembaga yang melakukan peninjauan menganggap terdapat beberapa ketentuan-ketentuan yang secara materi masih penting untuk diberlakukan. Namun dalam pemberlakuan ketentuan tersebut akan berpengaruh terhadap ketentuan dalam peraturan-peraturan lain. Sehingga harus dilakukan konsolidasi terhadap pihak lain agar peraturan yang ada tidak saling tumpang tindih dan bisa saling menyesuaikan.

d. Hasil kajian agar melakukan penghentian (*termination*), hasil seperti ini diberikan apabila lembaga yang melakukan peninjauan kembali menganggap peraturan perundang-undangan tersebut sudah tidak relevan untuk tetap diberlakukan. Sehingga secara tegas yang harus dilakukan adalah mencabut peraturan perundang-undangan tersebut.

Dengan beberapa pilihan terhadap hasil dari peninjauan kembali suatu peraturan perundang-undangan memberikan peluang yang lebih besar agar tetap bisa mengawal berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Keberhasilan suatu peraturan perundang-undangan adalah dari segi tingkat daya guna dan hasil guna. Apabila suatu peraturan perundang-undangan sudah tidak bisa mengakomodir keadaan yang ada maka harus segera dilakukan tindakan. Tindakan tersebut apakah cukup dengan melakukan revisi beberapa ketentuan atau dengan langsung mencabutnya. Pembahasan selanjutnya dalam tulisan ini akan memberikan kajian terkait dengan gagasan terhadap penerapan metode *sunset clause* dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

1. Penerapan Metode *Sunset clause* dalam Sistem Perundang-Undangan di Indonesia

Sebagaimana telah disampaikan sebelumnya, setelah amandemen UUD NRI Tahun 1945 secara tegas Indonesia menyatakan sebagai Negara hukum. Dengan pengaruh tradisi hukum *civil law*, salah satu konsekuensi yang harus diterima adalah peraturan perundang-undangan harus menjadi bagian yang utama dalam menjalankan kehidupan bernegara. Pembentukan peraturan perundang-undangan sebagai instrumen hukum yang utama bagi negara penganut *civil law* menjadi suatu keniscayaan. Dengan keadaan demikian, secara tidak langsung membentuk persepsi bagi lembaga pembuat peraturan

untuk selalu membuat peraturan. Dasar hukum pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia terdapat pada Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Dalam peraturan tersebut diberikan kewenangan bagi hampir semua lembaga negara untuk membentuk peraturan perundang-undangan sesuai dengan tingkatannya.

Dewasa ini, persepsi bagi lembaga negara untuk membentuk peraturan perundang-undangan menjadi persoalan tersendiri, karena mengakibatkan begitu banyaknya peraturan-peraturan yang sah berlaku sebagai produk hukum di Indonesia. Obesitas regulasi yang dialami Indonesia sekarang ini merupakan akibat dari persepsi dari lembaga negara untuk selalu membuat peraturan. Persepsi tersebut tidak dibarengi dengan upaya evaluasi dan peninjauan ulang secara memaksa bagi lembaga pembentuk peraturan terhadap peraturan yang berlaku. Para lembaga pembentuk peraturan selalu berlomba-lomba untuk membuat peraturan tanpa mempertimbangkan untuk melakukan evaluasi dan peninjauan kembali terhadap peraturan yang sudah dibuat secara berkala.

Dari hal itu, penulis beranggapan perlu adanya sebuah mekanisme yang sifatnya memaksa agar lembaga pembuat peraturan yang berfikir untuk melakukan peninjauan ulang terhadap peraturan yang sudah berlaku secara berkala. Mekanisme yang akan penulis usulkan yaitu bagaimana dalam sistem perundang-undangan di Indonesia memberlakukan metode *sunset clause*. Konsep secara teoritik terkait metode *sunset clause* sudah penulis jelaskan pada pembahasan sebelumnya. Gagasan yang penulis berikan juga ingin menjawab berkaitan dengan pernyataan Kepala BPHN (Badan Pembinaan Hukum Nasional) pada situs BPHN tahun 2014 yang menyebutkan bahwasannya belum waktunya ada *sunset clause* di Indonesia.

Alasan yang paling mendasar yang disampaikan adalah terkait dengan ketakutan terhadap potensi terjadinya kekosongan hukum di Indonesia.

Berbeda dengan anggapan yang disampaikan tersebut, menurut penulis penggunaan metode *sunset clause* di Indonesia tidak akan berdampak pada potensi terjadi kekosongan hukum. Secara teoritik banyak bentuk yang dapat digunakan dalam metode *sunset clause*. Sehingga kita bisa menyesuaikan penggunaan metode *sunset clause* dengan sistem perundang-undangan yang telah berlaku di Indonesia. Sebagaimana sebuah pemaparan yang diberikan Kepala BPHN yang berjudul “Urgensi Analisis dan Evaluasi Hukum dalam Mendukung Tugas Pemerintah”, gagasan konsep metode *sunset clause* juga dalam rangka melakukan analisis dan evaluasi terhadap peraturan dengan rutin secara berkala. Dengan kata lain, gagasan metode *sunset clause* justru memberikan terobosan baru dalam melakukan proses analisis dan evaluasi peraturan dengan lebih tertata dan rutin secara berkala.

Berikut ini akan penulis sampaikan secara konseptual penerapan metode *sunset clause* dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Pemaparan gagasan secara konseptual ini dilandaskan dengan konsep teoritik *sunset clause* yang telah penulis sampaikan sebelumnya.

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa metode *sunset clause* merupakan suatu metode dalam sistem perundang-undangan yang memberikan jangka waktu tertentu bagi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan. Metode *sunset clause* dapat dimaknai bahwa setiap peraturan perundang-undangan yang akan dibuat harus mencantumkan klausul jangka waktu pemberlakuan peraturan perundang-undangan tersebut pada bagian akhir. Dengan demikian, dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-

undangan harus memasukkan klausul terkait dengan jangka waktu pemberlakuan peraturan tersebut.

Dalam hal ini jangka waktu pemberlakuan sebagaimana dijelaskan dalam konsep teoritik memang bervariasi tergantung kebijakan negara tersebut. Dalam hal ini, menurut penulis di Indonesia jangka waktu yang cukup tepat adalah selama 6 (enam) tahun. Angka tersebut muncul dari pertimbangan masa kerja anggota legislative dan presiden selama 5 tahun. Sehingga dalam setiap masa kerja baru legislative dan Presiden pada tahun pertama focus terhadap peninjauan kembali peraturan-peraturan yang telah dibuat pada masa sebelumnya.

Konsep selanjutnya yang harus ditentukan adalah berkaitan dengan lembaga mana yang akan diberikan kewenangan untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan dalam metode *sunset clause* ini. Dalam konsep teoritik metode *sunset clause* diperkenalkan terdapat 4 model yang lazim digunakan. Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, model tersebut yaitu:

- a. *Comprehensive review*
- b. *Regulatory review*
- c. *Selective review*
- d. *Discretionary*

Dari penjelasan masing-masing model tersebut yang telah diuraikan sebelumnya, maka menurut penulis yang paling tepat untuk diterapkan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia adalah model *comprehensive review*. Dalam model ini diberikan kewenangan kepada setiap lembaga yang mengeluarkan peraturan untuk melakukan peninjauan kembali peraturan tersebut sesuai dengan waktu yang telah ditentukan. Dengan kata lain dapat dimaknai bahwa kewenangan peninjauan kembali terhadap peraturan yang

berlaku sebagai konsekuensi dari penerapan metode *sunset clause* melekat pada lembaga yang membuat peraturan tersebut.

Undang-undang yang dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden, sebelum masa berlaku undang-undang tersebut habis harus dilakukan peninjauan kembali oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) bersama Presiden. Peraturan Pemerintah yang dibuat oleh Pemerintah (eksekutif) sebelum masa berlaku peraturan pemerintah tersebut habis harus dilakukan peninjauan kembali oleh Pemerintah (eksekutif). Hal tersebut berlaku bagi semua peraturan perundang-undangan yang berlaku sampai Peraturan Menteri, Peraturan Daerah, Peraturan Desa dan peraturan-peraturan lainnya.

Selanjutnya berkaitan dengan tahapan yang dilakukan dalam proses *sunset clause* menjadi pemaparan berikutnya. Dalam konsep teoritik telah disampaikan bahwasannya dalam proses *sunset clause*, terdapat tahapan-tahapan yang lazim diberlakukan. Dalam penerapannya di Indonesia juga penting untuk merumuskan tahapan dalam proses *sunset clause* itu. Tahapan tersebut meliputi tahap kajian pendahuluan, tahap peninjauan peraturan, tahap kesimpulan dan rekomendasi.

- a. Tahap peninjauan pendahuluan, pada tahapan ini lembaga yang akan melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan mengumpulkan data dan informasi awal terkait dengan efektivitas pemberlakuan peraturan yang bersangkutan. Tahapan ini diperlukan sebagai bahan pertimbangan awal dalam melakukan tahap berikutnya yaitu tahap peninjauan peraturan yang bersangkutan. Tahap ini dilakukan 1 tahun sebelum masa berlaku peraturan habis sesuai dengan ketentuan.
- b. Tahap peninjauan peraturan, pada tahapan ini lembaga yang akan melakukan peninjauan kembali melanjutkan analisis dan peninjauan

terhadap peraturan yang bersangkutan. Analisis dilakukan dengan modal awal hasil dari tahap peninjauan pendahuluan.

- c. Tahap kesimpulan dan rekomendasi, pada tahap ini setelah lembaga tersebut selesai melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan yang bersangkutan, akan didapat kesimpulan dan rekomendasi. Kesimpulan dan rekomendasi harus sudah selesai paling lambat 1 bulan sebelum masa berlaku peraturan tersebut habis. Sehingga hasil dari pembahasan tersebut langsung merekomendasikan untuk mengesahkan dan atau mencabut peraturan tersebut.

Dari hasil peninjauan kembali yang dilakukan lembaga terkait, sebagaimana dijeslakan sebelumnya, lembaga tersebut akan memberikan kesimpulan dan rekomendasi. Beberapa kesimpulan dan rekomendasi yang mungkin diberikan adalah:

- a. Apabila kesimpulan yang didapat adalah pembaruan tanpa perubahan (*renewal-unchanged*), maka rekomendasi yang diberikan adalah segera mengesahkan peraturan tersebut dengan memperpanjang ketentuan jangka waktu pemberlakuan.
- b. Apabila kesimpulan yang didapat adalah pembaruan dengan perubahan (*renewal-changed*), maka rekomendasi yang diberikan adalah segera mengesahkan peraturan tersebut dengan perubahan-perubahan ketentuan yang telah dirumuskan sebelumnya. Selain itu juga memperpanjang masa berlaku peraturan tersebut.
- c. Apabila kesimpulan yang didapat adalah konsolidasi (*consolidation*), maka rekomendasi yang diberikan adalah segera melanjutkan hasil konsolidasi yang berupa *renewal-unchanged*, *renewal-change* atau *termination*. Selanjutnya segera mengesahkan hasilnya jika berupa *renewal-unchanged* dan *renewal-changed*, dan segera mencabutnya apabila berupa *termination*.

d. Apabila kesimpulan yang didapat adalah pencabutan (*termination*), maka rekomendasi yang diberikan adalah segera mencabut peraturan tersebut.

Dalam mekanisme metode *sunset clause*, sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa sebelum habis jangka waktu pemberlakuan peraturan tersebut, lembaga yang berwenang harus melakukan analisis dan peninjauan kembali terhadap peraturan tersebut. Dalam hal lembaga yang berwenang tidak menjalankan tugasnya untuk melakukan peninjauan kembali terhadap peraturan secara teoritik terdapat 2 kemungkinan. Pertama, peraturan tersebut dilanjutkan dengan tambahan jangka waktu maksimal 1 tahun. Kedua, peraturan tersebut langsung dinyatakan tidak berlaku sebagai sebuah peraturan. Untuk menghindari terjadinya potensi kekosongan hukum, maka menurut penulis yang harus digunakan di Indonesia adalah kemungkinan pertama. Peraturan tersebut tetap diberlakukan namun diberikan konsekuensi bagi lembaga yang tidak melakukan peninjauan kembali sesuai waktu yang diinginkan. Hal tersebut dimaksudkan sebagai mekanisme paksa yang dimiliki oleh metode *sunset clause*. Konsekuensi tersebut bisa berupa larangan membentuk peraturan baru yang terkait sampai peraturan sebelumnya dilakukan peninjauan kembali.

Berkaitan dengan program legislasi yang dikenal dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, dalam menyusun program legislasi, legislative harus memberikan prioritas untuk dilakukan pembahasan pada peraturan yang akan habis masa berlakunya pada tahun itu. Sehingga proses peninjauan kembali sebagai konsekuensi dari penerapan metode *sunset clause* akan masuk sebagai skala prioritas dalam program legislasi.

Dari perspektif teori *good government*, Brian dan Feler memberikan penjelasan terkait dengan kelebihan penggunaan metode *sunset clause* dalam sistem perundang-undangan suatu Negara.

The stated purpose of sunset reviews is to provide a built-in process to evaluate the effectiveness of an agency or a piece of legislation. "Effectiveness" means that the public interest is being served in an administratively efficient and cost-effective way. The good government theory of sunset reviews argues that the sunset process allows the legislature to eliminate agencies and laws that have outlived their usefulness and to make administrative and budgetary changes to those that still serve the public interest but have become bloated and inefficient (Ibid, hlm. 9).

Secara singkat dijelaskan bahwa melalui proses *sunset clause*, pemerintah secara berkala dapat mengawasi efektifitas pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan yang ada. Lembaga yang berwenang melakukan peninjauan kembali dapat mencabut peraturan yang memang sudah tidak dibutuhkan lagi, bahkan terkadang hanya membebani anggaran Negara. Dengan demikian, dapat terhindar dari keadaan suatu peraturan yang sudah tidak relevan digunakan tetapi masih tetap berlaku.

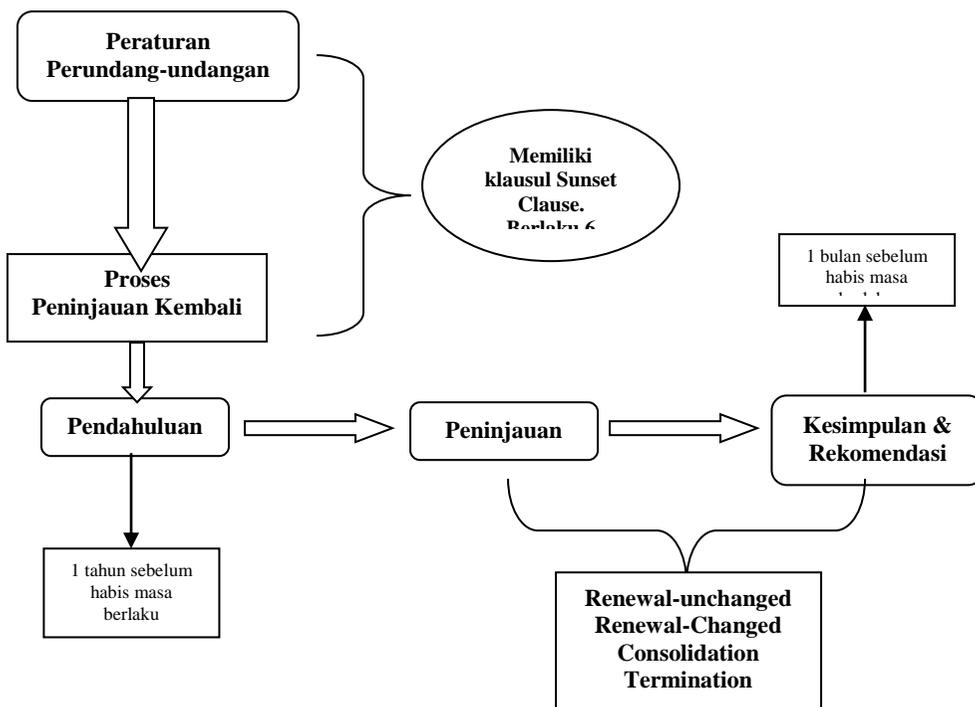
Selanjutnya dalam penelitiannya, Jonathan Waller menyebutkan bahwa *"states with sunset laws spend slightly less than those without sunset laws. This difference is not statistically significant, so may simply be the result of random variation."*(*op. cit.* Jonathan Waller, hlm. 19). Ternyata Negara dengan menerapkan metode *sunset clause* menghabiskan anggaran pengeluaran lebih sedikit dibandingkan dengan Negara yang tidak menerapkan *sunset clause* dalam sistem perundang-undangan. Dengan demikian, kelebihan lain dari metode *sunset clause* selain dari perspektif

good government adalah dari perspektif keuangan negara dapat melakukan penghematan anggaran pengeluaran negara.

Dengan adanya proses *sunset clause* yang diterapkan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia, maka setiap peraturan perundang-undangan dapat dilakukan peninjauan kembali secara rutin sehingga dapat mengurangi permasalahan peraturan yang terlalu berlebihan (obesitas regulasi). Selain itu juga secara tidak langsung dapat merubah cara pandang para pihak yang berwenang membuat peraturan. Cara pandang (persepsi) yang selama ini berambisi untuk selalu membuat peraturan akan berubah ke cara pandang (persepsi) menganalisis dengan peninjauan kembali secara rutin dan mengevaluasi pemberlakuan suatu peraturan. Berikut ini gambaran:

Skema

Alur Mekanisme Pemberlakuan *Sunset Clause* dalam Sistem Perundang-undangan di Indonesia



IV. KESIMPULAN

Pada bagian ini, penulis akan memberikan beberapa kesimpulan dari kajian dan pembahasan permasalahan yang telah dilakukan sebelumnya. Beberapa kesimpulan yang dapat penulis berikan adalah:

- a. Metode *sunset clause* merupakan metode dalam sistem perundang-undangan yang memberikan jangka waktu bagi berlakunya suatu peraturan perundang-undangan.
- b. Dengan metode *sunset clause*, peraturan perundang-undangan dapat dilakukan peninjauan kembali terhadap pemberlakuannya, kecuali dilakukan perubahan/judicial review sebelum masa berlaku undang-undang tersebut habis.
- c. Beberapa kemungkinan hasil dari peninjauan kembali dalam metode *sunset clause* ini dapat berupa:
 - i. pembaruan tanpa perubahan (*renewal-unchanged*)
 - ii. pembaruan dengan perubahan (*renewal-changed*)
 - iii. konsolidasi (*consolidation*)
 - iv. pencabutan (*termination*)
- d. Penggunaan metode *sunset clause* memiliki beberapa kelebihan dari perspektif teori *good government* dan perspektif anggaran keuangan Negara.
- e. Metode *sunset clause* yang ideal sekali diterapkan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Hal tersebut penulis yakini bahwa metode *sunset clause* ini dapat menyelesaikan persoalan perundang-undangan yang ada di Indonesia terkait dengan obesitas regulasi/over regulasi.

Demikianlah beberapa kesimpulan yang dapat penulis berikan. Penulis menyadari masih terdapat banyak kekuarangan dalam pembahasan tulisan

ini. Sehingga penulis berharap saran dan kritik bagi siapapun guna menyempurnakan tulisan ini. Semoga bermanfaat bagi semua pihak.

Dalam hal ini satu-satunya saran yang dapat penulis berikan adalah agar pengkajian dan penelitian terhadap penerapan metode *sunset clause* dalam sistem perundang-undangan di Indonesia segera dilakukan. Hal tersebut dimaksudkan agar metode *sunset clause* ini dapat segera diterapkan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Atmadja, I Dewa Gede, 2012, *Hukum Konstitusi, Problematika Konstitusi Indonesia Sesudah Perubahan UUD 1945*, Setara Press, Malang

Baugus, Brian and Feler Bose, 2015, *Sunset Legislation in the State, Balancing the Legislature and the Executive*, George Mason University, Virginia

Manan , Bagir, 2004, *Perkembangan UUD 1945*, UII Press, Yogyakarta.

Soekanto, Soerjono, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta

Waller, Jonathan, 2009, *The Expenditure Effects of Sunset Laws in State Governments*, Disertasi Doktor, Clemson University

<https://www.bphn.go.id/Belum.waktunya.ada.sunset.clause.di.Indonesia>. diakses pada tanggal 8 Oktober 2017

<https://www.news.detik.com/jawatimur/3643504/banyuwangi-berencana-cabut-165-perda-kedaluwarsa>. diakses pada tanggal 8 Oktober 2017