

Meneroka Prospek *Sunset Clause*: Urgensi dan Rambu Penerapannya di Indonesia

Rilo Pambudi. S.

Universitas Maritim Raja Ali Haji

Email: rilospambudi@gmail.com

Naskah diterima: 11/03/2025, direvisi: 18/09/2025, disetujui: 17/10/2025

ABSTRACT

This article analyzes the prospects for adopting a sunset clause in Indonesia to counteract the negative effects of emergency legislation. Substantively, the article explores two issues further, including urgency and application guidelines for adopting the sunset clause in law-making. By normative research inquiry, the analysis begins by exposing the urgency of adopting the sunset clause. This is examined based on experience during Covid-19, which shows that many regulations accentuate derogation of human rights, thus needing to be enforced temporarily and evaluated periodically. The next section shows the various practices applying the sunset clause. This section also reviews regulations containing sunset clauses and its potential extension in Indonesia. The final section addresses various limitations that must be addressed so that the sunset clause is not applied haphazardly. The research significance has opened a new space for further study on the prospects of the sunset clause in Indonesia, especially its relation to the constitutional system and good governance.

Keywords: *Sunset clause, adoption urgency, limits of implementation, emergency legislation.*

ABSTRAK

Artikel ini menganalisis prospek penerapan *sunset clause* di Indonesia sebagai instrumen untuk menetralkan efek negatif dari legislasi darurat. Secara substantif, kajian menelusuri lebih jauh mengenai dua isu, yakni urgensi pengadopsian dan rambu penerapan *sunset clause* dalam pembentukan hukum. Dengan menggunakan penelitian normatif, analisis diawali dengan mengungkap urgensi penerapan *sunset clause*. Hal ini ditelaah berdasarkan pengalaman selama Covid-19 yang menunjukkan banyak peraturan beraksentuasi menderogasi hak asasi manusia, sehingga perlu diberlakukan sementara dan tetap dievaluasi secara berkala. Bagian selanjutnya dari artikel ini menyajikan hasil penelusuran berbagai praktik penerapan *sunset clause*. Di sisi lain, juga mengulas peraturan yang semestinya memuat klausul *sunset*, baik dalam kondisi alamiahnya maupun potensi ekstensifikasinya di Indonesia. Sajian akhir pada bagian ini adalah mengungkap berbagai limitasi yang perlu menjadi pedoman agar penerapan *sunset clause* tidak diberlakukan secara serampangan dan dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mencapai tujuan utamanya. Signifikansi dari kajian yang dilakukan telah membuka ruang baru bagi pengkajian lebih lanjut terhadap prospek *sunset clause* di Indonesia, terutama kaitannya dengan sistem konstitusi dan *good governance*.

Kata Kunci: *Sunset clause, urgensi pengadopsian, rambu penerapan, legislasi darurat*

A. Pendahuluan

“*Law must be stable and yet it cannot stand still*” Pandangan Pound mengindikasikan bahwa hukum harus senantiasa memiliki kemampuan beradaptasi dengan realitas kondisi dan perkembangan masyarakat yang begitu pesat. Fleksibilitas tersebut diperlukan agar keberadaan suatu aturan tidak cepat usang. Pada konteks yang lebih serius, kemampuan adaptasi itu menjadi sangat penting ketika negara dihadapkan pada keadaan darurat atau menghadapi suatu fenomena baru yang memerlukan respon cepat. Dalam kaitan yang terakhir itulah, *sunset clause* diintroduksi dalam pembentukan hukum.¹

Sunset clause secara universal dimaknai sebagai suatu konsep yang menetapkan adanya waktu kedaluwarsa pada suatu produk hukum² sehingga keberlakuannya akan berhenti pada jangka waktu atau

1 Sean Molloy, Maria Mousmouti, and Franklin De Vrieze, “Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality,” *The PLS Series* 3, 2022, 6, <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/2022-01-18%20PLS%20sunset%20clauses%20-%20final.pdf>.

2 *Ibid.*

tanggal yang telah ditetapkan.³ Ada begitu banyak padanan istilah yang digunakan untuk menyebut *sunset clause*, misalnya Gersen memilih istilah *temporary legislation*⁴ sedangkan David Dean mengistilahkannya dengan *time-limitation clause*.⁵ Istilah yang juga sering disebut adalah *duration clause*⁶ dan *temporary clause*.⁷ Kendati demikian istilah-istilah tersebut tidaklah berdenotasi identik. Dengan kata lain, tidak selalu aturan yang bersifat temporal adalah *sunset clause* karena padanan istilah tersebut lebih cenderung menunjuk pada aturan yang memiliki *automatic termination* (masa kedaluwarsa) dan tidak mencakup *periodic review* (evaluasi berkala). Dengan begitu, *sunset clause* dalam perkembangan modern senantiasa dimaknai sebagai suatu aturan (umumnya undang-undang) yang seluruh atau sebagian dari aturan itu dibatasi waktu keberlakuannya⁸ dan selalu dilekati dengan ketentuan *evaluation moment*.⁹

Pada perkembangannya, penerapan *sunset clause* mengalami peningkatan, terutama pasca tragedi terorisme “9/11”.¹⁰ Tujuan penerapan *sunset clause* adalah untuk memastikan pengaturan dalam kondisi darurat akibat serangan teroris hanya berlaku sementara. Secara bersamaan pula, mengharuskan adanya evaluasi berkala atas pengaturan tersebut guna meminimalisir potensi penyalahgunaan wewenang selama masa kedaruratan ini.¹¹

Kebangkitan yang cukup pesat atas adaptasi *sunset clause* juga terjadi ketika negara menghadapi kondisi Covid-19. Sulit dipungkiri, tantangan yang dihadapi kala Covid-19 mendera memang dirasakan oleh seluruh negara. Berbagai pengaturan pun dilakukan sebagai reaksi, kendati seluruhnya cenderung menggunakan pijakan keamanan dan pemulihan situasi ekonomi.¹² Bahkan seolah aspek ekonomi ditempatkan pada posisi *zero sum* yang dapat “mengorbankan” aspek lainnya. Tak ayal, atas nama kedaruratan, pemenuhan *dignity of man* yang selama ini telah diliputi berbagai problem,¹³ semakin menunjukkan kondisi kerentanan yang sistemik. Oleh karena banyak keputusan yang diambil bersifat terpusat, tergesa-gesa, dan absen dari partisipasi aktif masyarakat, yang pada akhirnya meningkatkan potensi praktik otoritarianisme.¹⁴

Pada konteks Indonesia, potret pengambilan kebijakan yang demikian juga terjadi, tidak terkecuali dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Tak jarang, pembentukan aturan itu berimplikasi pada degradasi pemenuhan hak asasi manusia (HAM) dengan dalih percepatan pemulihan ekonomi.¹⁵

3 Antonios Kouroutakis, “Sunset Clauses in International Law and Their Consequences for EU Law” (Brussel: European Parliament, 2022), 11, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703592/IPOL_STU\(2022\)703592_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703592/IPOL_STU(2022)703592_EN.pdf); Lihat juga Bruce Adams, “Sunset: A Proposal for Accountable Government,” *Administrative Law Review* 28, no. 3 (1976): 520. “publisher”: “European Parliament”, “publisher-place”: “Brussel”, “title”: “Sunset Clauses in International Law and their Consequences for EU Law”, “URL”: “[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703592/IPOL_STU\(2022](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703592/IPOL_STU(2022)

4 Jacob E. Gersen, “Temporary Legislation,” *The University of Chicago Law Review*, 74, no. 1 (2007): 247.

5 David Dean, *Law-Making and Society in Late Elizabethan England: The Parliament of England, 1584–1601*, Cambridge Studies in Early Modern British History (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), 259.

6 Courtenay Ilbert, *Legislative Methods and Forms* (Oxford: Oxford University Press, 1901), 279.

7 Antonios Kouroutakis, “Sunset Clauses: A Historical, Positive and Normative Analysis” (Dissertation, Oxford, Oxford University, 2014), 14.

8 Gersen, *Op.cit.*, 265.

9 Sofia Hiná Fernandes da Silva Ranchordás, “Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation?” (Dissertation, Estlandsestraat 1, Zutphen, Tilburg University, 2014), 71.

10 Penerapan dalam konteks ini banyak diadopsi oleh Negara Inggris, Amerika Serikat, Kanada, dan Australia. Rujuk dalam Nicola McGarrity, Rishi Gulati, and George Williams, “Sunset Clauses in Australian Anti-Terror Laws,” *Adelaide Law Review* 33 (2012): 307; Baca juga dari Jhon E. Finn, “Sunset Clauses and Democratic Deliberation: Assessing the Significance of Sunset Provisions in Antiterrorism Legislation,” *Columbia Journal of Transnational Law* 48, no. 3 (2010): 442–502.

11 Enrico Albanesi, “Temporary Legislation as a Mechanism for Reaching Consensus. A Critical Analysis in the Absence of Ex Post Evaluation,” in *Time, Law, and Change: An Interdisciplinary Study* (Oxford; New York: Hart Publishing, 2020), 193-194

12 Melissa Leach et al., “Post-Pandemic Transformations: How and Why COVID-19 Requires Us to Rethink Development,” *World Development* 138 (February 2021): 2, <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105233>. “Post-Pandemic Transformations: How and Why COVID-19 Requires Us to Rethink Development,” *World Development* 138 (February 2021)

13 Giacomo Chiozza and Jeffrey King, “The State of Human Rights in a (Post) COVID-19 World,” *Journal of Human Rights* 21, no. 3 (May 27, 2022): 246-247, <https://doi.org/10.1080/14754835.2022.2051450>.

14 Leach et al., *Op.cit.*, 1.

15 Anis Widyawati et al., “Covid-19 and Human Rights: The Capture of the Fulfilment of Rights During the Covid Outbreaks,” *Unnes Law Journal* 6, no. 2 (2020): 263, <https://doi.org/10.15294/ulj.v6i2.42289>; Bandingkan dengan Herlambang Perdana Wiratraman, “Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?” *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no. 1 (June 30, 2020): 308, <https://doi.org/10.19184/jseahr.v4i1.18244>.

Realitas tersebut pula yang memperkuat diskursus atas penerapan *sunset clause* di Indonesia. Diskursus itu tampak misalnya ketika Hakim Mahkamah Konstitusi (MK) memberikan *ratio decidendi* pada Putusan No. 37/PUU-VIII/2020.¹⁶ Hakim MK mendalilkan bahwa reaksi pemerintah melalui berbagai pengaturan, semisal Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang (Perpu) No. 1/2020¹⁷ yang telah ditetapkan dengan UU No. 2/2020, untuk merespon kedaruratan Covid-19 semestinya diberlakukan sementara dan mempunyai batas waktu.¹⁸

Perihal perlunya pembatasan masa berlaku substansi Perpu No. 1/2020 sesungguhnya telah pula ditegaskan dalam amar putusan *a quo*. Sebagaimana termuat pada poin keempat, mengenai Pasal 29¹⁹ Lampiran UU No. 2/2020 dinyatakan inkonstitusional bersyarat sepanjang tidak dimaknai bahwa Perpu yang dimaksud mulai berlaku saat diundangkan dan harus dinyatakan tidak berlaku lagi sejak presiden secara resmi mengumumkan status Pandemi Covid-19 telah berakhir di Indonesia.²⁰ Amar ini menunjukkan bahwa Hakim MK menghendaki adanya pemberlakuan masa kedaluwarsa pada seluruh ketentuan UU No. 2/2020.

Pada titik ini, jelas kiranya MK telah mengamini salah satu unsur *sunset clause*, yakni limitasi waktu keberlakuan suatu ketentuan hukum. Kendati begitu, pengadopsian *sunset clause* dalam konteks di atas belum sepenuhnya diterapkan secara lengkap karena unsur yang inheren lainnya, berupa ketentuan untuk melakukan evaluasi atas substansinya secara berkala tidak diikutsertakan.²¹ Menurut Price, unsur terakhir ini penting dimuat guna memastikan apakah substansi aturan yang diberlakukan masih relevan digunakan tatkala keadaan darurat tersebut telah kembali normal.²² Dipertegas pula oleh Molloy et al., bahwa eksistensi unsur *periodic review* berkorelasi dengan pemenuhan HAM dan jaminan terhadap tegaknya demokrasi.²³ Hal ini semata-mata agar HAM dan demokrasi tetap dapat terselenggara dengan baik dan efektif.

Adanya kehendak untuk melakukan pengaturan dalam kondisi darurat dengan tetap menegakkan prinsip-prinsip HAM dan demokrasi inilah yang menjadi pintu masuk untuk meneroka prospek penerapan *sunset clause* di Indonesia pada masa mendatang. Terlebih lagi di Indonesia, kondisi darurat itu berpotensi terjadi tidak hanya berkaitan bencana non-alam seperti Covid-19, juga memungkinkan terjadi akibat bencana alam dan bencana sosial.²⁴ Oleh karenanya artikel ini dihadirkan guna memperkaya wacana ilmiah atas diskursus *sunset clause*, terutama dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Terdapat dua pokok bahasan yang akan digali lebih jauh pada tulisan kali ini. *Pertama*, mengapa penting untuk mengadopsi *sunset clause*? Ulasan bagian ini secara garis besar diarahkan pada konteks kedaruratan di Indonesia dengan merujuk pada pengalaman selama Covid-19. *Kedua*, mengulas apa saja rambu-rambu yang perlu ditawarkan agar penerapan *sunset clause* secara konsekuen tidak berakhir menjadi “instrumen” yang gagal atau bahkan digunakan secara serampangan. Dalam konteks ini, terdapat dua poin yang akan dibahas dan didalami, yaitu berkaitan dengan produk hukum mana dan seperti apa yang semestinya memuat *sunset clause*. Bahasan diakhiri dengan ulasan tentang batasan seperti apa yang perlu diperhatikan dalam menerapkan konsep tersebut.

16 Putusan ini diwarnai dengan *dissenting opinion* dari tiga hakim MK yaitu Anwar Usman, Arief Hidayat, dan Daniel Yusmic P. Foekh.

17 Tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.

18 Lihat bagian pertimbangan hukum Putusan MK No. 37/PUU-VIII/2020, 410.

19 Semula ketentuan pasal tersebut memberlakukan Perpu No. 1/2020 tanpa batas waktu, seperti dinormakan bahwa “Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.”

20 Amar Putusan MK No. 37/PUU-VIII/2020, 420-421.

21 Ranchordás, *Loc.cit.*

22 Dan R Price, “Sunset Legislation in the United States,” *Baylor Law Review* 30, no. 3 (1978): 417.

23 Molloy, Mousmouti, and Vrieze, *Loc.cit.*

24 Wiratraman, *Op.cit.*, 315-316.

Kedua isu di atas ditelaah lebih lanjut melalui kajian normatif yang memadukan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan historis. Pendekatan konseptual digunakan untuk mendudukkan konsepsi mengenai *sunset clause* dan perkembangannya, sementara pendekatan perundang-undangan untuk menggali sifat alamiah penerapan *sunset clause* pada perundang-undangan. Adapun pendekatan historis untuk melacak praktik penerapannya dalam urutan waktu untuk menawarkan rambu-rambu serta batasan dalam pengadopsiannya di Indonesia. Mengacu pada pendapat Waaldijk, kajian semacam ini dilakukan dalam rangka menemukan *de lege ferenda* yang bersifat politis karena menggali kontribusi hukum untuk mewujudkan politik yang ideal,²⁵ yang dalam hal ini berupa penerapan *sunset clause* di Indonesia pada masa mendatang.

B. Pembahasan

B.1 Menakar Urgensi *Sunset Clause* di Indonesia: Membatasi Pengaturan yang Menderogasi HAM

Pengaturan hukum pada masa darurat, terutama melalui pembentukan peraturan perundang-undangan pada masa darurat senantiasa melekat penundaan terhadap pemenuhan HAM,²⁶ misalnya ketika Indonesia dihadapkan dengan Pandemi Covid-19. Pemerintah Indonesia yang sejak awal menyangkal²⁷ dan bahkan menyembunyikan informasi penanganan Covid-19²⁸, telah mengambil langkah luar biasa dalam menanggulangi pandemi Covid-19. Setidaknya hingga 13 April 2020 (saat Covid-19 merebak begitu masif), terdapat delapan aturan dalam berbagai bentuk yang diterbitkan guna merespon kedaruratan Pandemi Covid-19 sebagai berikut:

Tabel 1 Beberapa Produk Hukum Penanggulangan Covid-19

No.	Tanggal Penetapan	Produk Hukum	Nomor	Tentang
1	13 Maret 2020	Keppres ²⁹	7/2020	Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19
2	20 Maret 2020	Keppres	9/2020	Perubahan atas Keputusan Presiden No. 7/2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19
3	20 Maret 2020	Inpres ³⁰	4/2020	<i>Refocusing</i> Kegiatan, Realokasi Anggaran, serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19
4	31 Maret 2020	Perpu	1/2020	Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi Covid-19 dan/atau dalam rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan
5	31 Maret 2020	PP ³¹	21/2020	Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam rangka Percepatan Penanganan Covid-19

25 Kees Waaldijk, *The Character of Scholarly Legal Research: Paradigms, Problems, Questions, Hypotheses, Sources, Methods*, Six Draft (Leiden: Universiteit Leiden, 2009), 2.

26 Osgar S. Matompo, "Pembatasan terhadap Hak Asasi Manusia dalam Perspektif Keadaan Darurat," *Jurnal Media Hukum* 21, no. 1 (2014): 60.

27 Wiratraman, *Op.cit.*, 306.

28 Ihsanuddin and Fabian Januarius Kuwado, "Jokowi Akui Pemerintah Rahasiakan Sejumlah Informasi Soal Corona," *Kompas*, March 13, 2020, <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/13/16163481/jokowi-akui-pemerintah-rahasiakan-sejumlah-informasi-soal-corona>.

29 Akronim untuk keputusan presiden.

30 Akronim untuk instruksi presiden.

31 Akronim untuk peraturan pemerintah.

6	31 Maret 2020	Perpres ³²	52/2020	Pembangunan Fasilitas Observasi dan Penampungan dalam Penanggulangan Covid-19 atau Penyakit Infeksi Emerging di Pulau Galang, Kota Batam, Provinsi Kepulauan Riau
7	31 Maret 2020	Keppres	11/2020	Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-19
8	13 April 2020	Keppres	12/2020	Penetapan Bencana Nonalam Penyebaran Covid-19 sebagai Bencana Nasional

Sumber: Diolah dari database peraturan perundang-undangan.

Jika dicermati berdasarkan keterkaitan masing-masing aturan di atas dan persinggungannya dengan upaya merespon keadaan darurat, tidak sedikit problem mendasar yang terjadi dan bertolak belakang dengan prinsip-prinsip supremasi hukum. Bagi Satjipto Rahardjo, supremasi hukum tidak cukup dimaknai dengan penyelesaian setiap perkara secara hukum, melainkan menjadikan hukum sebagai instrumen untuk memandu bangsa ini menuju kehidupan yang bahagia.³³ Namun dalam konteks penanganan Covid-19, realitas empiris dan normatif menunjukkan kondisi sebaliknya dari idealitas konsep supremasi hukum versi Rahardjo tersebut.

Ditinjau dari sisi waktu penerbitan misalnya, alih-alih menetapkan status darurat, produk hukum yang diterbitkan pertama kali oleh pemerintah justru pembentukan gugus tugas penanganan Covid-19. Problemnya pada saat itu, upaya untuk membatasi aktivitas masyarakat dengan kebijakan *social distancing* telah diberlakukan secara masif. Padahal pembatasan tersebut merupakan bentuk derogasi atas pemenuhan HAM.³⁴ Pilihan hukum ini jelas bertentangan dengan prinsip dasar pembatasan hak dan kebebasan warga negara. Sebagaimana dua kondisi yang disyaratkan dalam *General Comment No. 29 on Article 4 International Covenant on Civil and Political Right (ICCPR)* untuk dapat membatasi HAM, yaitu: (i) adanya keadaan darurat yang mengancam kehidupan bangsa; dan (ii) negara harus menyatakan secara resmi bahwa negara dalam keadaan darurat.³⁵

Hal ini sejalan dengan asas deklaratif atas pemberlakuan keadaan darurat, yang menurut Jimly Asshiddiqie menjadi momentum hukum untuk menentukan status dari keadaan hukum yang ada menjadi sah secara hukum.³⁶ Nyatanya, penetapan keadaan darurat kesehatan masyarakat Covid-19 melalui Keputusan Presiden No. 11/2020 sebagai hal yang fundamental dalam setiap pengambilan tindakan kedaruratan diterbitkan belakangan. Singkat kata, tindakan ini jelas keliru secara konstitusional.

Problem yang tidak kalah kompleks juga terjadi dalam tataran substansial. Sebagai contoh pada Perpu No. 1/2020 yang secara muatan membatasi prinsip *check and balances* dari kekuasaan legislatif dan yudikatif. Sebab terdapat ketentuan yang memberikan imunitas hukum kepada eksekutif dalam kaitannya penggunaan anggaran yang ditujukan untuk penanganan Covid-19 yang menyimpang dari norma hukum normal. Sebut saja Pasal 12 ayat (2) perpu *a quo* yang membuka ruang bagi presiden untuk menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan perubahannya hanya melalui Perpres. Ketentuan ini kontradiktif dengan Pasal 23 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 yang mengharuskan penetapannya melalui undang-undang. Dasar filosofisnya adalah agar pembahasan APBN dilakukan bersama Dewan Perwakilan

32 Akronim untuk peraturan presiden.

33 Sacipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif* (Jakarta: PT Kompas Media Nusantara, 2008), xviii.

34 Equality and Human Rights Commission, "How Coronavirus Has Affected Equality and Human Rights" (Equality and Human Rights Commission, 2020), 9, https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/equality_and_human_rights_commission_how_coronavirus_has_affected_equality_and_human_rights_2020.pdf.

35 *General Comment No. 29 on Article 4 ICCPR: State Emergency*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.11.

36 Jimly Asshiddiqie, *Hukum Tata Negara Darurat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007); Lihat juga Matompo, *Op.cit.*, 66.

Rakyat dengan memperhatikan pertimbangan Dewan Perwakilan Daerah. Sementara itu, Pasal 27 ayat (1) Perpu *a quo* mengonotasikan penyimpangan penggunaan anggaran untuk penanganan Covid-19 sebagai penyelamatan perekonomian dari krisis dan bukan merupakan kerugian negara.³⁷ Dengan demikian, tindakan itu tidak dapat dituntut secara perdata maupun pidana dan keputusan yang dibuat dalam kaitan tersebut bukan merupakan objek gugatan di pengadilan Tata Usaha Negara.³⁸

Dapat diterka, eksekutifnya adalah masalah korupsi di sektor kesehatan yang marak terjadi dan terus berlanjut. Keadaan darurat kesehatan seakan dijadikan “lahan basah” bagi para desertir amanah untuk melakukan korupsi.³⁹ Realitasnya menunjukkan bahwa sepanjang 2020-2021, terjadi 30 kasus korupsi dana penanggulangan Covid-19 yang merugikan negara hingga Rp22,49 miliar.⁴⁰ Kasus tersebut didominasi dengan korupsi dana bantuan sosial dan pengadaan alat penanganan Covid-19, termasuk kasus Eks Menteri Sosial, Juliari Batubara. Di tahun 2023, dugaan korupsi yang terjadi di Kementerian Kesehatan kembali terungkap terkait pengadaan Alat Pelindung Diri (APD) yang diperkirakan menelan biaya Rp3,03 triliun.⁴¹ Tidak berhenti hanya di situ, menjelang akhir 2024, Komisi Pemberantasan Korupsi juga menetapkan tiga tersangka kasus korupsi pengadaan APD dengan kerugian keuangan negara mencapai Rp319 miliar.⁴²

Rentetan kasus korupsi di atas telah menunjukkan bahwa pengaturan penanganan Covid-19 layaknya “pisau bermata dua”. Kebijakan yang sedianya ditujukan untuk menjamin hak atas kesehatan masyarakat, justru menjadi instrumen berbahaya bagi keberlanjutan sistem layanan kesehatan dan membuka potensi besar terjadinya pelanggaran atas pemenuhan hak tersebut.⁴³ Temuan Wiratraman memperkuat dalil ini bahwa peraturan yang digunakan untuk penanganan Covid-19 tidak menyediakan kontrol yang efektif terhadap kebijakan, pengalokasian anggaran, dan proses evaluasi. Alhasil, berbagai aturan tersebut justru banyak melanggar jaminan atas perlindungan hukum dan bekerja di bawah standar negara hukum.⁴⁴ Pada akhirnya, Wiratraman berkesimpulan bahwa isu HAM belum secara efektif digunakan sebagai pendekatan atau strategi dalam situasi darurat Covid-19.⁴⁵

Kondisi semacam itulah yang menjadi alasan paling utama dan mendasar dari penerapan *sunset clause* di berbagai belahan dunia. Dalam banyak praktik, *sunset clause* selalu dikaitkan dengan keadaan darurat suatu negara, seperti halnya Covid-19. Oleh karena pengaturan pada masa darurat Covid-19 menunjukkan kemiripan dalam satu hal: memberikan kekuasaan besar kepada penguasa darurat untuk melakukan penyimpangan hukum dan membatasi hak sipil.⁴⁶ Pada titik inilah sesungguhnya relevansi *sunset clause* untuk diadopsi dalam rangka mengatasi masalah sosial, ekonomi, dan hukum yang luar biasa,

37 Kendatipun MK melalui Putusan No. 37/PUU-VIII/2020 telah menyatakan pasal tersebut bertentangan dengan UUD NRI 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat secara bersyarat sepanjang tidak dimaknai, “bukan merupakan kerugian negara sepanjang dilakukan dengan iktikad baik dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan”. Hanya saja MK tetap menguatkan bahwa itu bukan merupakan kerugian negara.

38 Baca Pasal 27 ayat (2) dan (3) Perpu No. 1/2020 *jo*. Putusan MK No. 37/PUU-VIII/2020.

39 Tien-Duc Nguyen and Thu-Thuy Thi Tran, “The Age of Extreme: The COVID-19 and Human Rights Crises,” *Journal of Southeast Asian Human Rights* 6, no. 1 (June 30, 2022): 83, <https://doi.org/10.19184/jseahr.v6i1.27333>.

40 Chandra Iswinarno and Yaumal Asri Adi Hutasuhut, “Miris, Saat Pandemi Tahun 2020-2021 Ada 30 Kasus Korupsi Dana Covid-19, ICW: Paling Banyak Menyunat Dana Bansos,” *Suara.Com*, April 18, 2022, <https://www.suara.com/news/2022/04/18/142435/miris-saat-pandemi-tahun->

41 Yogi Ernest, “Korupsi Proyek APD Rp 3 T Di Kemenkes Terjadi Saat Pandemi Covid-19,” *News.Detik.Com*, November 10, 2023, <https://news.detik.com/berita/d-7029341/kpk-korupsi-proyek-apid-rp-3-t-di-kemenkes-terjadi-saat-pandemi-covid-19>.

42 Tiga tersangka yang ditetapkan adalah adalah Budi Sylvana (mantan Pejabat Pembuat Komitmen (PPK) pada Pusat Krisis Kesehatan Kementerian Kesehatan), Satrio Wibowo (Direktur Utama PT Energi Kita Indonesia), dan Ahmad Taufik (Direktur Utama PT Permana Putra Mandiri). Prayogi Dwi Susilo, “Dugaan Korupsi Alat Pelindung Diri Kemenkes Saat Covid-19 Rugikan Negara Rp 319 Miliar,” *Kompas*, Oktober 2024, <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/10/03/dugaan-korupsi-alat-pelindung-diri-kementerian-kesehatan-saat-pandemi-covid-19-rugikan-negara-rp-319-miliar>.

43 Nguyen and Tran, *Op.cit.*, 73.

44 Wiratraman, *Op.cit.*, 329.

45 *Ibid.*

46 Tom Ginsburg and Mila Versteeg, “The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic,” *International Journal of Constitutional Law* 19, no. 5 (2021): 1499, <https://doi.org/10.1093/icon/moab059>; Bandingkan dengan Sébastien Platon, “Reinventing the Wheel... and Rolling over Fundamental Freedoms? The Covid-19 Epidemic in France and the ‘State of Health Emergency’.”, *The Theory and Practice of Legislation* 8, no. 3 (2020): 3-6, <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1804110>.

nonfamiliar, dan ditandai dengan beragam ketidakpastian, baik dari segi durasi, efek yang ditimbulkan, kompleksitas, dan paling penting memiliki risiko penyalahgunaan wewenang yang tinggi oleh penguasa.⁴⁷

Di antara praktik yang ada, pengalaman Inggris, Perancis, dan Skotlandia dapat menjadi pelajaran berharga mengenai bagaimana pemerintahnya melakukan penanganan darurat Covid-19 dan pada saat bersamaan meminimalisir efek negatif yang ditimbulkan. Di Inggris misalnya, penerapan *sunset clause* dimasukkan ke dalam *The UK Coronavirus Act 2020* (CA 2020) yang membuat aturan ini otomatis berakhir keberlakuannya setelah 2 tahun sejak ditetapkan. Ditegaskan pula di dalamnya agar Sekretaris Negara melaporkan secara berkala setiap 2 bulan kepada Parlemen untuk menilai apakah ketentuan undang-undang *a quo* masih layak untuk diberlakukan.⁴⁸ Di sisi lain, parlemen wajib melakukan *legislative review* secara periodik setiap 6 bulan dan 1 tahun pada masing-masing kondisi yang telah ditetapkan.⁴⁹

Sementara di dua negara percontohan lainnya, masa pemberlakuan lebih singkat. Perancis membentuk undang-undang *sunset* untuk merespon pandemi Covid-19 melalui *The Emergency Response to the Covid-19 Epidemic Act 2020-290* (CEA 2020). Undang-undang ini berlaku sejak tanggal 23 Maret 2020 dan berakhir pada 1 April 2021.⁵⁰ Adapun di Skotlandia, pengaturan tentang Covid-19 hanya berdurasi selama 6 bulan. Namun terdapat opsi perpanjangan hingga dua kali periode yang sama. Artinya, *The Coronavirus (Scotland) Act 2020* dapat berlaku maksimal selama 18 bulan jika opsi perpanjangan digunakan.⁵¹

Berbagai uraian sebelumnya dan pengalaman di beberapa negara sesungguhnya dapat menjadi titik tolak atas prospek penerapan *sunset clause* di Indonesia. Pengadopsian *sunset clause* menjadi penting karena pada kondisi darurat, fungsi normal suatu pemerintahan dapat ditangguhkan dan bahkan negara dimungkinkan untuk menanggihkan kebebasan sipil dan menderogasi pemenuhan HAM.⁵² Dengan kata lain, semestinya *sunset clause* dijadikan instrumen untuk membatasi pengaturan yang memungkinkan penangguhan HAM di Indonesia selama keadaan darurat, termasuk kedaruratan akibat kesehatan seperti Pandemi Covid-19. Pengaturan itu haruslah diposisikan pada dimensi yang bersifat temporal seperti yang ditegaskan MK dalam Putusan No. 37/PUU-VIII/2020. Sebaliknya, mempermanenkan pengaturan yang beraksentuasi pada derogasi HAM semacam itu hanya akan meningkatkan persoalan dalam pemenuhannya. Bahkan lambat laun penangguhan itu dapat dipandang sebagai hal yang wajar. Inilah yang disebut Giorgio Agamben sebagai normalisasi keadaan darurat berupa penyusupan logika keadaan darurat dalam negara demokrasi.⁵³

Memang harus diakui ketika menangani situasi darurat, penyimpangan dari norma yang berlaku umum oleh penguasa terkadang diperlukan. Namun bukan berarti penyimpangan itu bebas dari pemenuhan HAM karena merupakan kewajiban mutlak sebagai konsekuensi penyerahan kedaulatan rakyat kepada penguasa.⁵⁴ Diterapkannya *sunset clause* dalam kaitan ini sejatinya memberikan isyarat bahwa hal itu hanyalah merupakan de-juridifikasi sementara. Menurut Kouroutakis dan Ranchordás, konsepsi tersebut pada dasarnya memaknai bahwa segala bentuk penyimpangan dari prinsip-prinsip normal sistem hukum hanya berlaku sementara dan spesifik tanpa mengubah batas-batas dalam prinsip-prinsip konstitusional yang telah ada.⁵⁵ Ini dimaksudkan untuk mencegah eksekutif menyalahgunakan kekuasaan sementara

47 Gersen, *Op.cit.*, 249; Baca juga Rebecca M Kysar, "Lasting Legislation," *University of Pennsylvania Law Review* 159, no. 4 (2011): 1046.

48 Article 97(1) CA 2020.

49 Article 98(4) jo. Article 99 CA 2020

50 Article 7 CEA 2020.

51 Sean Molloy, "Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses," UK Constitutional Law Association, April 8, 2020, <https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/08/sean-molloy-covid-19-emergency-legislation-and-sunset-clauses/>.

52 Jaime Oraa, *Human Rights in States of Emergency in International Law* (Oxford: Clarendon Press, 1992), 7.

53 Giorgio Agamben, *State of Exception* (Chicago and London: University of Chicago Press, 2005), 1.

54 Pasal 1 ayat (2) UUD NRI 1945.

55 Antonios Kouroutakis and Sofia Ranchordás, "Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Juridification, and Emergencies," *Minnesota Journal of International Law* 25, no. 264 (2016): 45.

yang diberikan atau membuat diskresi yang sewenang-wenang dalam masa penuh gejolak tersebut.⁵⁶

Di sisi lain, temporalitas sebagai akibat penerapan *sunset clause* dapat menjadi sarana bagi pemerintah Indonesia untuk memperkecil pelanggaran konstitusional. Terutama dalam hal melakukan pembatasan hak dan kebebasan warga negara. Seperti halnya berbagai produk hukum penanganan Covid-19 di Indonesia yang menangguk beberapa pasal dalam konstitusi, semisal Pasal 28D ayat (2) tentang hak untuk bekerja, Pasal 28E ayat (1) tentang hak memeluk agama dan beribadah, Pasal 28E ayat (3) tentang kebebasan berserikat, berkumpul, dan mengeluarkan pendapat, Pasal 31 ayat (1) tentang hak mendapatkan pendidikan, dan pasal-pasal lainnya.⁵⁷ Pada saat yang sama akan memperkuat peran legislatif untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan aturan yang dimaksud.⁵⁸ Lantaran *sunset clause* juga mengandung kewajiban untuk melakukan evaluasi terhadap pengaturan atas dasar keadaan darurat tersebut.

B.2 Rambu-rambu Penerapan Sunset Clause

B.2.1 Alamiahnya Penerapan *Sunset Clause* dan Peluang Ekstensifikasi

Indonesia pada dasarnya telah mengadaptasi pemberlakuan perundang-undangan yang memiliki limitasi waktu, misalnya di tingkat undang-undang yang dalam tinjauan kali ini hanya menguraikan dua di antaranya. Pertama, UU No. 62/2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025. Secara substantif, UU ini memuat limitasi waktu yang berlaku secara periodik setiap satu tahun anggaran, yakni selama 1 Januari-31 Desember 2025.⁵⁹ Sebagaimana dikatakan oleh Atmadja bahwa ada dua karakter khusus yang dimiliki UU tentang APBN. *Pertama*, APBN harus ditetapkan dengan undang-undang dan bukan melalui produk hukum lainnya. Hal ini memperjelas bahwa penyusunan APBN harus melibatkan rakyat sebagai pemegang kedaulatan melalui para wakilnya di DPR.⁶⁰ *Kedua*, memiliki unsur periodisitas dan kontinuitas yang tidak terdapat pada undang-undang lainnya karena ditetapkan setiap setahun sekali.⁶¹ Bagian kedua inilah yang merupakan klausul *sunset*, dalam artian pengaturan yang memuat unsur *automatic termination*.

Kedua, UU No. 59/2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045. Sebagaimana judul yang termuat, UU ini hanya diberlakukan dalam rentang waktu 20 tahun. Hal itupun telah ditegaskan secara *gamblang* dalam Pasal 1 angka 4 bahwa RPJPN adalah dokumen perencanaan nasional untuk periode 20 (dua puluh) tahun, terhitung sejak tahun 2025 sampai dengan tahun 2045.⁶² UU tersebut juga menjadi patokan untuk RPJP daerah yang juga ditetapkan selama 20 tahun.⁶³ Dengan demikian, melalui ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa RPJPN hanya berlaku selama 20 tahun, sehingga berimplikasi pada kemungkinan hilangnya daya laku UU *a quo* dan ditindaklanjuti dengan pembentukan UU yang baru untuk mengatur RPJPN 20 tahun berikutnya, yakni 2045-2065.

Dalam perkembangan teori *sunset clause* yang dikemukakan oleh Finn maupun Ranchordás, senantiasa terdapat dua elemen kunci yang harus termuat di dalamnya, yakni keberlakuan yang terbatas

56 *Ibid.*

57 Novianto Murti Hantoro, "Evaluasi Kerangka Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat," *Negara Hukum* 12, no. 2 (2021): 214, <https://doi.org/10.22212/jnh.v12i2.2359>.

58 Praktik ini disebut sebagai *legislative review* yaitu pengujian peraturan perundang-undangan oleh pembentuk hukum, dalam hal ini legislator. Lazimnya di Indonesia dilakukan dengan cara perubahan undang-undang, pencabutan, hingga dibentuknya undang-undang yang baru. Lihat dalam Zainal Arifin Mochtar, *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang* (Sleman: EA Books, 2022), 223.

59 Pasal 1 angka 42 UU No. 62/2024.

60 Arifin P. Soeria Atmadja, "Sifat Hukum Dari Undang-Undang Anggaran Dan Pendapatan Belanja Negara," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 8, no. 3 (1978): 239.

61 *Ibid.*

62 Pasal 1 angka 5 UU No. 59/2024.

63 Pasal 1 angka 6 UU No. 59/2024.

waktu dan keberadaan proses peninjauan untuk mengevaluasi keberlakuan aturan tersebut.⁶⁴ Elemen evaluasi ini yang menurut Gersen menjadi pembeda secara teoretik antara apa yang dikenalkannya sebagai *temporary legislation* dengan *sunset clause*. Oleh karena *temporary legislation* lebih dimaknai sebagai ketentuan undang-undang yang memiliki batas waktu validitasnya ketika waktu 'kematian' yang ditentukan telah tiba.⁶⁵

Mengacu pada landasan teoretik di atas, baik UU No. 62/2024 maupun UU No. 59/2024 hanya mengatur masa berakhir validitasnya yang berarti memiliki salah satu elemen kunci dalam *sunset clause*. Sejalan dengan pendapat Kouroutakis, tipologi yang terlihat dari kedua UU tersebut adalah *unconditional sunset clause* karena keduanya akan berakhir secara otomatis tanpa memerlukan prasyarat kondisi tertentu.⁶⁶ Kendati keduanya juga relevan dianggap sebagai *temporary legislation* sebagaimana diutarakan Gersen karena tidak ada kewajiban bagi pembentuk hukum untuk melakukan peninjauan ulang secara periodik.

Padahal dalam penerapan *sunset clause* mesti pula mengadaptasi elemen *periodic review* sebagai unsur inheren yang tidak dapat dipisahkan dari elemen masa kedaluwarsa suatu undang-undang. Tanpa dilekati dengan unsur evaluasi maka *sunset clause* akan kehilangan makna. Dikatakan oleh Bruce bahwa tanpa adanya *meaningful review* hanya akan menghasilkan kecenderungan redudansi pembentukan aturan serupa dan memberikan justifikasi terhadap tindakan yang keliru itu.⁶⁷ Penekanan pentingnya *periodic review* karena memberikan manfaat dalam empat hal: (i) dapat mengukur jarak antara maksud pengaturan dengan penegakan aturan; (ii) membantu memberikan pilihan solusi apakah ketentuan yang dinormakan itu sudah tepat atau belum, termasuk relevansi keberadaan aturan itu sendiri; (iii) memastikan apakah sebuah peraturan yang didelegasikan oleh sebuah undang-undang telah terbit; dan (iv) berfungsi untuk menemukan materi muatan yang bermasalah, yang berakibat pada pelaksanaannya.⁶⁸

Uraian di atas selanjutnya membawa kita pada pertanyaan penting lainnya, yakni pada ketentuan yang bagaimana penerapan *sunset clause* penting untuk diakomodir. Di tataran empiris menunjukkan bahwa secara alamiah memang mengarah pada konteks kedaruratan. Penyebabnya adalah karena undang-undang darurat dianggap, *pertama*, sebagai pengecualian.⁶⁹ Hal ini karena keputusan legislatif dibuat di bawah kondisi tekanan sosial dan ketidakpastian.⁷⁰ *Kedua*, legislasi darurat dianggap bersifat transisional,⁷¹ karena legislasi tersebut bertujuan untuk memulihkan normalitas.⁷² *Ketiga*, dianggap kontroversial, karena langkah-langkah yang diadopsi berdampak pada pemenuhan HAM yang cenderung menderogasiannya.⁷³ Dengan demikian, legislasi darurat, pada umumnya diberlakukan sementara melalui *sunset clause*.

Contoh paling konkret dari banyak praktik itu bahwa *sunset clause* secara efektif diterapkan pada aturan anti-terorisme dan penanganan Covid-19. Pencantuman klausul ini dalam dua kasus tersebut dalam rangka melakukan perlindungan hukum dari pengekangan kebebasan sipil yang berlebihan. Dengan adanya klausul *sunset* akan memberikan ruang *oversight* (pengawasan) oleh parlemen atas implementasinya, terlebih ketika situasi yang menyebabkan kedaruratan telah berakhir. Hasil analisis Gersen membuktikan

64 Finn, *Op.cit.*, 447. Bandingkan dengan Ranchordás, *Op.cit.*, 71.

65 Gersen, *Op.cit.*, 259.

66 Kouroutakis, "A Historis," *Op.cit.*, 23-29.

67 Adams, *Op.cit.*, 219-220.

68 Rilo Pambudi, S, "Pembentukan Lembaga Khusus Regulasi dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia" (Thesis, Sleman, Universitas Gadjah Mada, 2023), 66.

69 House of Lords, "Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards," 2009, 5, <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>.

70 Finn, *Op.cit.*, 450.

71 Oren Gross, "Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?" *The Yale Law Journal* 112, no. 5 (2003): 1073.

72 Kouroutakis, "A Historis," *Op.cit.*, 134.

73 *Ibid.*

arti penting *sunset clause* dalam kaitan ini, bahwa pemuatannya dalam undang-undang telah meningkatkan pengawasan legislatif, daya tanggap birokrasi, efisiensi dan efektivitas peraturan serta pada saat yang sama meminimalkan dampak dari tindakan yang kejam dan menyimpang dari prinsip HAM dan demokrasi.⁷⁴

Di sisi lain, Kouroutakis juga menemukan suburnya penggunaan *sunset clause* dalam berbagai sektor kebijakan. Tiga bidang yang menjadi “tanah subur” adalah bidang perpajakan,⁷⁵ ekonomi,⁷⁶ dan hubungan internasional.⁷⁷ Kaitannya dengan ketiga kebijakan itu pada umumnya ditujukan untuk eksperimen kebijakan dan memperoleh informasi. Di bidang perpajakan misalnya, penerapan klausul *sunset* membantu mengungkap besaran biaya keberlanjutan peraturan tersebut dan meningkatkan pengekangan fiskal.⁷⁸ Diklaim pula dapat menciptakan stimulus yang efektif untuk meningkatkan pemungutan pajak dan secara luas mendorong investasi, termasuk untuk meningkatkan akuntabilitas.⁷⁹

Di masa mendatang, dalam konteks Indonesia sesungguhnya dapat dilakukan ekstensifikasi atas kondisi alamiah penerapan *sunset clause* dalam dua hal, yakni pembentukan lembaga baru (termasuk akuntabilitas kinerjanya) dan praktik *fast-track legislation*. Pada perihal pertama, pembentukan lembaga baru sangat penting dilakukan secara temporal lebih dahulu (*ad-hoc*) sesuai dengan tujuan pembentukannya, sebelum dipermanenkan. Keberadaan unsur evaluasi pada *sunset clause* berperan vital dalam menilai kinerja dan efektivitas lembaga di masa awal pembentukannya. Artinya, pemuatan *sunset clause* secara ilmiah akan membantu menilai keberlanjutan kinerja, relevansi, serta manfaat jangka panjang dari lembaga tersebut bagi kehidupan bernegara.

Sementara ekstensifikasi kedua, kiranya sangat relevan di Indonesia. Oleh karena sering kali pembentuk undang-undang mengesahkan dan menerbitkan aturan baru yang kontroversial dan tidak memenuhi aspek tertib hukumnya, terutama terkait partisipasi bermakna dan ditempuh dengan waktu yang sangat singkat. Adanya pemuatan *sunset clause* di satu sisi, menjadi semacam katalisator untuk mendapatkan persetujuan rakyat dalam pembentukannya.⁸⁰ Argumen atas justifikasinya adalah bahwa aturan itu diberlakukan sementara dan dapat diperpanjang berdasarkan hasil evaluasi, baik dengan diperbaiki atau tetap begitu adanya, bahkan dapat diakhiri jika tidak sesuai kehendak rakyat.⁸¹ Di sisi yang lain, menjadi instrumen agar hukum yang tidak sesuai dengan kehendak rakyat karena mengabaikan partisipasi bermakna misalnya, tidak berlaku secara terus-menerus. Alhasil, berbagai bentuk pelanggaran atas HAM mungkin saja dapat diminimalisir keberlanjutannya.

B.2.2 Batasan dalam Penerapan

Kouroutakis tidak menafikkan bahwa penerapan *sunset clause* tidak dapat diobral secara serampangan.⁸² Hal ini dikuatkan dengan pendapat Molloy et al., yang dalam tinjauan empirisnya menunjukkan penerapan *sunset clause* tak jarang menghadapi kegagalan dalam memberikan dampak terhadap efektivitas suatu perundang-undangan.⁸³ Penyebabnya adalah pembentuk hukum gagal dalam mengomunikasikan ketentuan apa yang kedaluwarsa, kapan, dan bagaimana itu terjadi serta persyaratan

74 Gersen, *Op.cit.*, 260.

75 Kouroutakis, “A Historis,” *Op.cit.*, 149-154.

76 *Ibid.*, 155-162.

77 *Ibid.*, 162-165.

78 *Ibid.*, 151.

79 Cohen, Darrel S., Hansen, Dorthe-Pernille, and Hassett, Kevin A., “The Effects of Temporary Partial Expensing on Investment Incentives in the United States,” *National Tax Journal* 55, no. 3 (2002): 565; George K Yin, “Temporary-Effect Legislation, Political Accountability, and Fiscal Restraint,” *New York University Law Review* 84, no. 1 (2009): 204.

80 Molloy, Mousmouti, and Vrieze, *Op.cit.*, 20.

81 *Ibid.*

82 Kouroutakis, “A Historis,” *Op.cit.*, 250.

83 Molloy, Mousmouti, and Vrieze, *Op.cit.*, 6.

substantif dalam mekanisme perpanjangan.⁸⁴ Berpijak pada temuan itu, tentunya diperlukan semacam rambu penerapan agar pengadopsian *sunset clause* di Indonesia dapat berjalan efektif.

Rambu tersebut dalam pandangan Kouroutakis berkaitan dengan empat hal. *Pertama*, legislator tidak dapat menggunakan klausul tersebut untuk membatasi hak-hak yang tidak dapat dikurangi (*non-derogable rights*). *Kedua*, pemerintah harus menghadapi bahaya yang akan segera terjadi seperti keadaan darurat. *Ketiga*, setiap pembatasan terhadap hak-hak individu harus dapat bertahan dari uji proporsionalitas jika ada gugatan di pengadilan. *Keempat*, pembatasan tersebut tidak boleh melanggar kewajiban apa pun di bawah hukum internasional.⁸⁵

Selain itu, pembatasan yang tidak boleh dilewatkan dalam penerapan *sunset clause* adalah terkait temporalitasnya pengaturan yang dilakukan. Terhadap perihal ini, peraturan yang lahir pada saat kedaruratan seyogianya dilekati dengan jangka waktu keberlakuan yang singkat. International IDEA menyebut bahwa sebagian besar konstitusi di dunia menetapkan batas waktu kedaruratan suatu negara berkisar antara dua hingga enam bulan.⁸⁶ Batas waktu ini memungkinkan diperpanjang hingga maksimal selama 24 bulan hanya ketika benar-benar diperlukan.⁸⁷ Masa kedaluwarsa ini sejalan pula dengan berbagai praktik di negara lain ketika menerapkan *sunset clause* di saat pandemi Covid-19, seperti halnya pengalaman Inggris, Perancis, dan Skotlandia yang hanya memberlakukan pengaturannya antara 6-24 bulan. Pembatasan waktu yang singkat ini dimaksudkan agar penundaan dan pengecualian pemenuhan HAM tidak berlangsung secara terus-menerus dan menghindari terjadinya otokrasi oleh pemerintahan darurat. Oleh karena dalam kondisi kedaruratan, negara rentan melakukan kesewenang-wenangan dan mengikis tatanan demokrasi.

Perihal yang tidak kalah penting sebagai rambu penerapan *sunset clause* adalah ketentuan mengenai elemen evaluasi secara periodik. Dalam kaitannya dengan legislasi darurat, hal ini diperlukan untuk menilai kebutuhan, relevansi pengaturan, dan bahkan memperkuat dampak yang dihasilkan. Peninjauan ulang terhadap legislasi darurat dapat merujuk pada pengalaman di Inggris, Perancis, dan Skotlandia yang cenderung dilakukan secara periodik setiap 6 bulan sekali dan secara tegas diatur pada legislasi darurat yang bersangkutan.⁸⁸ Pemuatan ketentuan *periodic review* di batang tubuh undang-undang atau peraturan terkait memiliki daya pemaksa lebih kuat dan memberikan kewajiban terhadap pembentuk hukum untuk melakukan *review* sebelum masa kedaluwarsa berakhir. Meskipun secara umum, UU No. 15/2019 telah menegaskan pemantauan dan peninjauan undang-undang menjadi bagian esensial dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, namun ketentuan yang termuat tidak menetapkan secara eksplisit mengenai waktu secara teratur untuk melakukan evaluasi.⁸⁹ Hal ini tentunya dapat menjadi celah untuk berlaku lalai terhadap kewajiban melakukan evaluasi, terlebih dalam konteks legislasi darurat.⁹⁰

Batasan-batasan ini penting dipedomani karena kritik yang muncul terhadap *sunset clause* adalah tidak dipatuhinya ketentuan *automatic termination* sehingga menyebabkan normalisasi tindakan ekstrem secara berkelanjutan. Dengan kata lain, *sunset clause* bukanlah obat mujarab yang dapat mengobati semua kontroversi yang dihasilkan dalam pembentukan aturan, terutama ketika masa darurat. *Sunset clause* hanya akan melindungi demokrasi dan menjamin pemenuhan HAM sepanjang dirancang secara efektif dengan tetap memadukannya dengan proses peninjauan secara efektif dari pembentuk hukum. Sementara limitasi

84 *Ibid.*, 18.

85 Kouroutakis, "A Historis," *Op.cit.*, 252-255.

86 Elliot Bulmer, *Emergency Powers*, International IDEA Constitution-Building Primer 18 (International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2018), 18.

87 *Ibid.*, 19.

88 Lihat temuan pada bagian B.1.

89 Pasal 95A dan 95B UU No. 15/2019.

90 Molloy, Mousmouti, and Vrieze, *Op.cit.*, 18-21.

itu berperan sebagai “pengaman” agar penerapan *sunset clause* di masa mendatang dapat memberikan manfaat terbaik bagi supremasi hukum.

C. Penutup

Dalam panorama pembentukan peraturan perundang-undangan, legislasi darurat memiliki tempat dan karakteristik khusus, sementara *sunset clause* membawa harapan tinggi untuk melindungi HAM dan prinsip demokrasi yang mungkin saja terancam. Oleh karenanya, *sunset clause* potensial diadopsi di Indonesia karena dapat menjamin agar segala penyimpangan “yang dibolehkan” selama kedaruratan diberlakukan sementara. Pada bagian yang lain, artikel ini mengungkapkan bahwa Indonesia telah mengadaptasi *sunset clause* namun masih terbatas pada elemen limitasi waktu. Ulasan bagian ini juga memaparkan adanya berbagai rambu yang perlu dipatuhi agar penerapan *sunset clause* menjadi efektif dan tidak menjadi “senjata baru” untuk menderogasi HAM dan prinsip demokrasi.

Berbagai telaah di atas sesungguhnya membuka ruang baru bagi pengkajian lebih lanjut atas prospek *sunset clause* di Indonesia. Terutama kaitannya dengan sistem konstitusi dan *good governance*. Sumbangsih ilmiah dalam konteks ini akan memberikan justifikasi yang lebih kuat atas peluang penerapannya di masa mendatang. Lebih khusus untuk memperkaya pengayaan ilmiah terhadap berbagai resistensi yang mungkin muncul kemudian.

DAFTAR PUSTAKA

- Adams, Bruce. "Sunset: A Proposal for Accountable Government." *Administrative Law Review* 28, no. 3 (1976): 511-42.
- Agamben, Giorgio. *State of Exception*. University of Chicago Press, 2005.
- Albanesi, Enrico. "Temporary Legislation as a Mechanism for Reaching Consensus. A Critical Analysis in the Absence of Ex Post Evaluation." In *Time, Law, and Change: An Interdisciplinary Study*. Hart Publishing, 2020.
- Asshiddiqie, Jimly. *Hukum Tata Negara Darurat*. Raja Grafindo Persada, 2007.
- Atmadja, Arifin P. Soeria. "Sifat Hukum dari Undang-Undang Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 8, no. 3 (1978): 236-44.
- Bulmer, Elliot. *Emergency Powers*. International IDEA Constitution-Building Primer 18. International Institute for Democracy and Electoral Assistance (International IDEA), 2018. <https://doi.org/10.31752/idea.2018.29>.
- Chiozza, Giacomo, and Jeffrey King. "The State of Human Rights in a (Post) COVID-19 World." *Journal of Human Rights* 21, no. 3 (2022): 246-62. <https://doi.org/10.1080/14754835.2022.2051450>.
- Cohen, Darrel S., Hansen, Dorte-Pernille, and Hassett, Kevin A. "The Effects of Temporary Partial Expensing on Investment Incentives in the United States." *National Tax Journal* 55, no. 3 (2002): 457-66.
- Dean, David. *Law-Making and Society in Late Elizabethan England: The Parliament of England, 1584-1601*. Cambridge Studies in Early Modern British History. Cambridge University Press, 1996.
- Equality and Human Rights Commission. *How Coronavirus Has Affected Equality and Human Rights*. Equality and Human Rights Commission, 2020. https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/equality_and_human_rights_commission_how_coronavirus_has_affected_equality_and_human_rights_2020.pdf.
- Ernest, Yogi. "Korupsi Proyek APD Rp 3 T Di Kemenkes Terjadi Saat Pandemi Covid-19." *News.Detik.com*, November 10, 2023. <https://news.detik.com/berita/d-7029341/kpk-korupsi-proyek-apd-rp-3-t-di-kemenkes-terjadi-saat-pandemi-covid-19>.
- Finn, Jhon E. "Sunset Clauses and Democratic Deliberation: Assessing the Significance of Sunset Provisions in Antiterrorism Legislation." *Columbia Journal of Transnational Law* 48, no. 3 (2010): 442-502.
- Gersen, Jacob E. "Temporary Legislation." *The University of Chicago Law Review*, 74, no. 1 (2007): 247-98.
- Ginsburg, Tom, and Mila Versteeg. "The Bound Executive: Emergency Powers During the Pandemic." *International Journal of Constitutional Law* 19, no. 5 (2021): 1498-535. <https://doi.org/10.1093/icon/moab059>.
- Gross, Oren. "Chaos and Rules: Should Responses to Violent Crises Always Be Constitutional?" *The Yale Law Journal* 112, no. 5 (2003): 1011-134.
- Hantoro, Novianto Murti. "Evaluasi Kerangka Hukum Penanganan Pandemi Covid-19 Dalam Perspektif Hukum Tata Negara Darurat." *Negara Hukum* 12, no. 2 (2021): 201-22. <https://doi.org/10.22212/jnh.v12i2.2359>.
- House of Lords. *Fast-Track Legislation: Constitutional Implications and Safeguards*. 15th Report of Session 2008-09. 2009. <https://publications.parliament.uk/pa/ld200809/ldselect/ldconst/116/116.pdf>.

- Ihsanuddin, and Fabian Januarius Kuwado. "Jokowi Akui Pemerintah Rahasiakan Sejumlah Informasi Soal Corona." *Kompas*, March 13, 2020. <https://nasional.kompas.com/read/2020/03/13/16163481/jokowi-akui-pemerintah-rahasiakan-sejumlah-informasi-soal-corona>.
- Ilbert, Courtenay. *Legislative Methods and Forms*. Oxford University Press, 1901.
- Iswinarno, Chandra, and Yaumal Asri Adi Hutasuhut. "Miris, Saat Pandemi Tahun 2020-2021 Ada 30 Kasus Korupsi Dana Covid-19, ICW: Paling Banyak Menyunat Dana Bansos." *Suara.Com*, April 18, 2022. <https://www.suara.com/news/2022/04/18/142435/miris-saat-pandemi-tahun->
- Kouroutakis, Antonios. "Sunset Clauses: A Historical, Positive and Normative Analysis." Dissertation, Oxford University, 2014.
- Kouroutakis, Antonios. *Sunset Clauses in International Law and Their Consequences for EU Law*. European Parliament, 2022. [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703592/IPOL_STU\(2022\)703592_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2022/703592/IPOL_STU(2022)703592_EN.pdf).
- Kouroutakis, Antonios, and Sofia Ranchordás. "Snoozing Democracy: Sunset Clauses, De-Juridification, and Emergencies." *Minnesota Journal of International Law* 25, no. 264 (2016): 29–77.
- Kysar, Rebecca M. "Lasting Legislation." *University of Pennsylvania Law Review* 159, no. 4 (2011): 1007–68.
- Leach, Melissa, Hayley MacGregor, Ian Scoones, and Annie Wilkinson. "Post-Pandemic Transformations: How and Why COVID-19 Requires Us to Rethink Development." *World Development* 138 (February 2021): 1–11. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.105233>.
- Matompo, Osgar S. "Pembatasan Terhadap Hak Asasi Manusia Dalam Perspektif Keadaan Darurat." *Jurnal Media Hukum* 21, no. 1 (2014): 57–72.
- McGarrity, Nicola, Rishi Gulati, and George Williams. "Sunset Clauses in Australian Anti-Terror Laws." *Adelaide Law Review* 33 (2012): 307–33.
- Mochtar, Zainal Arifin. *Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang*. EA Books, 2022.
- Molloy, Sean. "Covid-19, Emergency Legislation and Sunset Clauses." UK Constitutional Law Association, April 8, 2020. <https://ukconstitutionallaw.org/2020/04/08/sean-molloy-covid-19-emergency-legislation-and-sunset-clauses/>.
- Molloy, Sean, Maria Mousmouti, and Franklin De Vrieze. *Sunset Clauses and Post-Legislative Scrutiny: Bridging the Gap between Potential and Reality*. The PLS Series 3. 2022. <https://www.wfd.org/sites/default/files/2022-01/2022-01-18%20PLS%20sunset%20clauses%20-%20final.pdf>.
- Nguyen, Tien-Duc, and Thu-Thuy Thi Tran. "The Age of Extreme: The COVID-19 and Human Rights Crises." *Journal of Southeast Asian Human Rights* 6, no. 1 (2022): 72–100. <https://doi.org/10.19184/jseahr.v6i1.27333>.
- Oraa, Jaime. *Human Rights in States of Emergency in International Law*. Clarendon Press, 1992.
- Pambudi. S, Rilo. "Pembentukan Lembaga Khusus Regulasi dalam Rangka Harmonisasi Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." Thesis, Universitas Gadjah Mada, 2023.
- Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan.
- Platon, Sébastien. "Reinventing the Wheel... and Rolling over Fundamental Freedoms? The Covid- 19 Epidemic in France and the 'State of Health Emergency'." *The Theory and Practice of Legislation* 8, no. 3 (2020): 293–309. <https://doi.org/10.1080/20508840.2020.1804110>.

- Price, Dan R. "Sunset Legislation in the United States." *Baylor Law Review* 30, no. 3 (1978): 401–62.
- Rahardjo, Sacipto. *Membedah Hukum Progresif*. PT Kompas Media Nusantara, 2008.
- Ranchordás, Sofia Hiná Fernandes da Silva. "Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation?" Dissertation, Tilburg University, 2014.
- Susilo, Prayogi Dwi. "Dugaan Korupsi Alat Pelindung Diri Kemenkes Saat Covid-19 Rugikan Negara Rp 319 Miliar." *Kompas*, Oktober 2024. <https://www.kompas.id/baca/polhuk/2024/10/03/dugaan-korupsi-alat-pelindung-diri-kementerian-kesehatan-saat-pandemi-covid-19-rugikan-negara-rp-319-miliar>.
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 59 Tahun 2024 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2025-2045.
- Undang-Undang Nomor 62 Tahun 2024 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2025.
- Waldijk, Kees. *The Character of Scholarly Legal Research: Paradigms, Problems, Questions, Hypotheses, Sources, Methods*. Six Draft. Universiteit Leiden, 2009.
- Widyawati, Anis, Rasdi Rasdi, Ridwan Arifin, and Septhian Eka. "Covid-19 and Human Rights: The Capture of the Fulfilment of Rights During the Covid Outbreaks." *Unnes Law Journal* 6, no. 2 (2020): 259–86. <https://doi.org/10.15294/ulj.v6i2.42289>.
- Wiratraman, Herlambang Perdana. "Does Indonesian COVID-19 Emergency Law Secure Rule of Law and Human Rights?" *Journal of Southeast Asian Human Rights* 4, no. 1 (2020): 306–34. <https://doi.org/10.19184/jseahr.v4i1.18244>.
- Yin, George K. "Temporary-Effect Legislation, Political Accountability, and Fiscal Restraint." *New York University Law Review* 84, no. 1 (2009): 174–257.

