

# TRANSPLANTASI HUKUM SEBAGAI ALTERNATIF MODEL PENGATURAN FASILITAS DAN KEMUDAHAN INVESTASI DI KAWASAN EKONOMI KHUSUS (KEK)

Anak Agung Ayu Wulan Prami Lestari, Fakultas Hukum Universitas Udayana,  
e-mail: [wulan.prami@gmail.com](mailto:wulan.prami@gmail.com)

Kadek Agus Sudiarawan, Fakultas Hukum Universitas Udayana,  
e-mail: [agus\\_sudiarawan@unud.ac.id](mailto:agus_sudiarawan@unud.ac.id)

doi: <https://doi.org/10.24843/KS.2022.v10.i11.p01>

## ABSTRAK

*Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa dan mengevaluasi pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Kawasan Ekonomi Khusus atau KEK merupakan salah satu strategi pemerintah untuk mewujudkan pemerataan pembangunan dan percepatan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia melalui investasi dan kegiatan usaha yang berdaya saing. Badan Usaha dan Pelaku Usaha berdasarkan Peraturan Pemerintah No 12 Tahun 2020 tentang Fasilitas dan Kemudahan Investasi di KEK dapat diberikan berbagai insentif serta fasilitas dan kemudahan dalam melakukan kegiatan usahanya di KEK. Akan tetapi pengaturan terkait fasilitas dan kemudahan investasi di KEK saat ini tidak dapat dilaksanakan secara efektif dikarenakan telah dicabutnya Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020 tersebut berdasarkan pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan KEK sedangkan peraturan pelaksana yang ada saat ini masih mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020. Akibatnya saat ini terjadi kekosongan norma dalam pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Melalui penelitian hukum yuridis normatif, dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus dan pendekatan konsep hukum, dapat diketahui bahwa saat ini pengaturan penyelenggaraan KEK di Indonesia masih cenderung berubah dengan cepat dan khusus pada pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK bahkan mengalami kekosongan norma. Untuk itu perlu segera disusun pengaturan yang jelas, komprehensif dan konsisten sebagai pedoman dalam implementasi pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK, guna menarik investasi ke Indonesia. Salah satu alternatif yang mungkin ditempuh adalah dengan cara transplantasi hukum Transplantasi hukum dilakukan dengan mengadopsi peraturan sejenis yang ada pada negara lain dengan menyesuaikan dengan falsafah bangsa Indonesia dan nilai-nilai sistem hukum Pancasila atau alternatif kedua adalah dengan omnibus law yakni dengan menyederhanakan sejumlah pengaturan terkait fasilitas dan kemudahan investasi di KEK.*

**Kata Kunci:** *Kawasan Ekonomi Khusus, Kekosongan Norma, Fasilitas dan Kemudahan Investasi, Transplantasi Hukum*

## ABSTRACT

*This research aims to analyze and evaluate the arrangement of facilities and ease of doing business (EoDB) in Special Economic Zones (SEZ). Special Economic Zones or SEZs are one of the government's strategies to achieve equitable development and economic acceleration throughout Indonesia through investment and competitive business activities. Business Entities and Business Actors based on Government Regulation No. 12 of 2020 concerning Facilities and Ease of Doing Business (EoDB) in SEZs can be given various incentives as well as facilities and ease of doing business (EoDB) in carrying out their business activities in SEZs. However, currently the regulations cannot be effectively implemented due to the revocation of Government Regulation No. 12 of 2020 based on Article 164 of Government Regulation No. 40 of 2021 concerning the Implementation of SEZs, while the current*

implementing regulations still refer to the Government Regulations No. 12 of 2020. As a result, currently there is vacuum of norm in the arrangement of facilities and ease of doing business (EoDB) in SEZs. Through normative juridical law research, with a statutory approach, case approach and legal concept approach, it can be seen that currently the arrangements for the implementation of SEZs in Indonesia still tend to change rapidly and specifically on the arrangement of facilities and ease of doing business (EoDB) in SEZs and even experiencing a vacuum of norm. For this reason, it is necessary to immediately continue a definite, comprehensive and consistent regulations as guidelines in the implementation of facility arrangements and ease of doing business (EoDB) in SEZs, in order to attract investment to Indonesia. One of the possible alternatives to be pursued is legal transplantation. Legal transplantation is carried out by adopting similar regulations that exist in other countries by adapting to the philosophy of the Indonesian nation and the values of the Pancasila legal system, or the second alternative is by omnibus law, namely by simplifying a number of arrangements related to facilities and ease of doing business in SEZs.

**Keywords:** *Special Economic Zones, Vacuum of Norm, Facilities and Ease of Doing Business (EoDB), Legal Transplantation*

## **1. Pendahuluan**

### **1.1. Latar Belakang Masalah**

Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) atau *Special Economic Zone* (SEZ) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus merupakan suatu wilayah dengan batas tertentu dalam deliniasi Negara Republik Indonesia yang dikembangkan untuk melaksanakan fungsi ekonomi tertentu dan dengan mendapatkan insentif serta fasilitas dan kemudahan investasi. Adapun tujuan pengaturan KEK adalah sebagai pedoman bagi pemerintah dan masyarakat dalam pengusulan, penetapan, pembangunan serta pengelolaan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia yang bertujuan untuk percepatan pemerataan pembangunan serta percepatan pertumbuhan ekonomi di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Oleh sebab itu fungsi ekonomi menjadi salah satu aspek yang ditekankan dalam penyelenggaraan KEK. Fungsi ekonomi dimaksud berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus menunjuk pada rantai kegiatan usaha tertentu antara lain produksi dan pengolahan, logistik dan distribusi, riset, ekonomi digital dan pengembangan teknologi, pariwisata, pengembangan energi, pendidikan, Kesehatan, olahraga, jasa keuangan, industri kreatif, pembangunan dan pengelolaan Kawasan Ekonomi Khusus, penyediaan infrastruktur Kawasan Ekonomi Khusus, dan/atau kegiatan ekonomi lain (Pasal 9 PP Nomor 40 tahun 2021).

Suatu wilayah dapat ditetapkan sebagai suatu KEK berdasarkan adanya pengusulan dari pemrakarsa. Pengusulan KEK dapat bersifat dua arah, pertama, sebagai bentuk kebijakan dari atas (*top-down*) ataupun sebaliknya merupakan usulan dari badan usaha sehingga cenderung berorientasi pada pemenuhan kebutuhan dasar di suatu daerah (*bottom-up*). Dalam diskursus tentang KEK di Indonesia, sejauh ini telah dikenal beberapa bentuk Kawasan Ekonomi yang memiliki perbedaan karakter atau kriteria pada tiap-tiap Kawasan. Namun tujuan pembentukan Kawasan Ekonomi di Indonesia, secara umum memiliki kesamaan, yakni : 1) sebagai kepastian hukum atas kepemilikan lahan serta peruntukkannya berdasarkan peraturan tata ruang, 2)

sebagai strategi percepatan pembangunan dan pemerataan ekonomi, 3) meningkatkan daya saing investasi dan peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional, 4) mewujudkan efisiensi penyelenggaraan proses ekonomi dengan adanya dukungan infrastruktur dan fasilitas yang terintegrasi, dan 5) sebagai upaya meningkatkan pembangunan ekonomi yang berkelanjutan serta berwawasan lingkungan.<sup>1</sup> Saat ini telah ditetapkan 18 KEK di seluruh wilayah Indonesia, mulai dari KEK Lhokseumawe di Aceh, Nongsa di Batam, Galang Batang di Riau, Sei Mangkei di Sumatera Utara, Batam Aero Technic di Kepulauan Riau, Tanjung Kelayang di Bangka Belitung, Lido di Bogor, Tanjung Lesung di Banten, Kendal di Jawa Tengah, Gresik di Jawa Timur, Singhasari di Malang, Mandalika di Nusa Tenggara Barat, Maloy Batuta Trans Kalimantan di Kalimantan Timur, KEK Palu di Sulawesi Tengah, Likupang di Sulawesi Utara, KEK Bitung di Sulawesi Utara, Morotai di Maluku Utara, dan Sorong di Papua Barat.

Selanjutnya untuk mencapai tujuan pembentukan KEK, yakni percepatan pembangunan ekonomi dan efisiensi dalam penyelenggaraan proses ekonomi tersebut melalui dukungan infrastruktur dan fasilitas terintegrasi, maka diperlukan adanya kegiatan investasi ke dalam KEK. Investasi dimaksud adalah penanaman modal, baik penanaman modal asing maupun dalam negeri. Oleh sebab itulah, berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2020 tentang Fasilitas Kemudahan di Kawasan Ekonomi Khusus, Badan Usaha Pembangun dan Pengelola KEK serta pelaku usaha di KEK dapat diberikan fasilitas & kemudahan perpajakan, kepabeanan, dan cukai; lalu lintas barang; ketenagakerjaan; keimigrasian; pertanahan dan tata ruang; perizinan berusaha; dan/atau fasilitas dan kemudahan lainnya termasuk insentif dari Pemerintah Daerah sebagaimana diwajibkan menurut ketentuan Peraturan ini. Dari rincian fasilitas dan kemudahan tersebut, dapat diketahui bahwa banyak sekali kemudahan investasi dan insentif yang dapat diperoleh oleh Badan Usaha Pengelola dan pelaku usaha yang melaksanakan kegiatan usahanya di KEK. Pada satu sisi penawaran insentif, fasilitas dan kemudahan investasi diharapkan hadir sebagai potensi untuk meningkatkan daya saing Kawasan untuk menarik minat investor. Namun di sisi lain, banyaknya insentif, fasilitas dan kemudahan yang ditawarkan berarti banyaknya pengaturan yang harus disediakan dalam rangka mengimplementasikan pengaturan ini.

Setelah hampir 13 tahun sejak diundangkannya KEK di Indonesia, sayangnya KEK belum mampu memberikan kepastian hukum bagi pihak-pihak penyelenggara KEK, khususnya bagi investor atau pelaku usaha di KEK. Pada tahun 2015 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2015 pertama kalinya diatur mengenai ketentuan fasilitas kemudahan investasi di KEK, sedangkan penetapan sejumlah wilayah sebagai KEK telah dimulai sejak tahun 2014. Hal ini menimbulkan hambatan bagi investor yang telah mulai menanamkan modal dan memulai kegiatan usaha pada periode tersebut dikarenakan peraturan pelaksana atas PP Nomor 96 tahun 2015 baru

---

<sup>1</sup> Iskandar, Sanny, *Kawasan Ekonomi : Keberadaan, Peluang dan Tantangan*, (Jakarta, PT Kompas Media Nusantara, 2021), 111.

diterbitkan satu sampai dua tahun setelahnya beberapa diantaranya melalui Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Standar Pelayanan dan Pengaturan Agraria, Tata Ruang, dan Pertanahan di Kawasan Ekonomi Khusus; Peraturan Kepala BKPM No 2 tahun 2017 tentang Pemberian Ijin Prinsip/Izin Investasi Penanaman Modal Kepada Administrator KEK Mandalika, dan Peraturan Kepala BKPM No 3 tahun 2017 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Ijin Usaha Dalam Rangka Penanaman Modal Kepada Administrator KEK Mandalika.

Permasalahannya menjadi semakin kompleks dengan dicabutnya pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 tahun 2020 tentang Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 tentang penyelenggaraan KEK. Fasilitas dan kemudahan investasi di KEK yang semula diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2015 dan telah diubah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2020 saat ini telah dicabut tanpa adanya pengaturan pengganti yang khusus mengatur tata cara implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan KEK saat ini belum mengatur secara rinci tentang tata cara implementasi fasilitas dan kemudahan investyasi di KEK, disamping itu peraturan yang mencabut ketentuan sebelumnya ini juga mengubah beberapa elemen krusial dalam pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Salah satunya adalah mengenai definisi Administrator KEK yang berubah drastis, yang awalnya sebagai bagian dari Pemerintah Daerah, kemudian berubah menjadi suatu unit yang dibentuk oleh Dewan Nasional KEK yang menunjuk pada pemahaman Pemerintah Pusat. Administrator KEK merupakan kelembagaan KEK yang memiliki fungsi, salah satunya sebagai pelaksana pemberian perizinan berusaha dan perizinan lainnya yang diperlukan oleh Badan Usaha dan Pelaku Usaha serta pelayanan nonperizinan termasuk insentif serta fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Pencabutan dan penggantian perubahan peraturan dalam waktu relatif cepat tanpa memberikan kesempatan terlebih dahulu terhadap bagi para pelaksana peraturan untuk beradaptasi dan kemudian mengevaluasi peraturan ini, pada akhirnya menyebabkan masih sulitnya implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Padahal saat ini jumlah KEK justru terus bertambah.

Beberapa penelitian terkait KEK, khususnya penelitian hukum dalam pengaturan dan penyelenggaraan KEK di Indonesia dapat dilihat pada sejumlah penulisan berikut :

Penelitian Muh. Ali Masnun, Eny Sulistyowati, M. Wardhana (2021), melalui Jurnal berjudul "*Evaluasi Pengaturan Kelembagaan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia*". Penelitian ini menekankan pada analisa dan evaluasi pengaturan kelembagaan KEK di Indonesia, khususnya formulasi komposisi Dewan Kawasan yang dipandang belum

komprehensif pengaturannya baik dari segi kualitas maupun kuantitas sehingga perlu penafsiran dalam menerjemahkan maksud pengaturan yang ada.<sup>2</sup>

Penelitian Sonny T. Danaparamita (2021), dalam jurnal berjudul "*Analisis Risiko Nation Branding Dalam Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika*", yang merupakan penelitian yuridis normative dengan memfokuskan penelitiannya terhadap analisa resiko-resiko, khususnya pertentangan pada pengaturan KEK dan pengaturan dalam Undang-Undang penanaman modal sehingga terjadi inkonsistensi dalam penerapan hukum tersebut yang berpengaruh pada resiko-resiko, khususnya resiko hukum dalam pengaturan Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika.<sup>3</sup>

Penelitian Arya Putra Rizal Pratama (2021), berjudul "*Analisis Yuridis Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Digital Pada Kawasan Ekonomi Khusus*." Penelitian ini menganalisa dampak atau pengaruh Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus khususnya dengan pendekatan aspek digital yang diharapkan mampu mendukung implemetasi fasilitas dan kemudahan serta perijinan di KEK sehingga terbentuk ekosistem perekonomian berbasis digital layaknya Silicon Valley di Amerika Serikat.<sup>4</sup>

Dari beberapa penelitian yang mengangkat *issue* seputaran penyelenggaraan dan investasi di KEK, penelitian ini menunjukkan kekhususannya pada adanya kekosongan norma dalam pengaturan implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Padahal saat ini, dengan semakin maraknya pengembangan KEK di Indonesia dari segi kuantitas, maka realisasi pemberian insentif, fasilitas dan kemudahan investasi di KEK menjadi suatu urgensi yang tidak dapat dielakkan. Untuk itulah perlu dilakukan suatu pengkajian dan penyusunan model pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK, dengan salah satu alternatif yakni melalui transplantasi hukum.

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, dalam penulisan ini diangkat Rumusan Permasalahan antara lain :

1. Bagaimanakah pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia ?
2. Apakah upaya yang dapat ditempuh untuk memberikan kepastian hukum dalam implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di Kawasan Ekonnomi Khusus di Indonesia?

## 1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memberikan pemahaman mengenai pengaturan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia, menganalisa permasalahan yang saat ini terjadi sehubungan dengan kekosongan norma yang mengatur tata cara implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di KEK, serta memberikan alternatif model

---

<sup>2</sup> Masnun, Muh Ali, Eny Sulistyowati, & Mahendra Wardhana."Evaluasi Pengaturan Kelembagaan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* [Online], 10.1 (2021): 150-165.

<sup>3</sup> Danaparamita, T. Sonny. "*Analisis Risiko Nation Branding Dalam Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika*". *Jurnal Geuthèë: Penelitian Multidisiplin* Vol. 04, No. 02 (2021): 89-102.

<sup>4</sup> Pratama, Arya Putra Rizal. "*Analisis Yuridis Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Digital Pada Kawasan Ekonomi Khusus*." *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* Vol. 4, No. 2 (2021): 149-158.

pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi dalam penyelenggaraan KEK di Indonesia.

## 2. Metode Penelitian

Metode penulisan penelitian ini adalah penelitian normative, khususnya terkait adanya kekosongan norma atau *leemten van normen* dalam pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Dimana penelitian ini mengkritisi pengaturan yang telah ada sebelumnya dan memberikan pemikiran terhadap penyusunan norma baru sebagai suatu yang dicita-citakan berlaku kelak (*ius constituendum*).<sup>5</sup> Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan sejarah aturan hukum, pendekatan kasus dan pendekatan analisa konsep hukum. Sedangkan analisis bahan hukum dilakukan dengan Teknik deskriptif - komparatif - evaluatif dan argumentative dalam upaya menggambarkan isu hukum yang terjadi dan kemudian mengevaluasi pemikiran-pemikiran yang ada guna menyusun suatu pandangan akhir atas permasalahan yang terjadi.

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1. Pengaturan Fasilitas dan Kemudahan Investasi di Kawasan Ekonomi Khusus Dalam Hukum Positif Indonesia

Negara Kesatuan Republik Indonesia merupakan negara yang berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) dan dengan berdasarkan sistem konstitusi (Undang-Undang Dasar). Tujuan negara sebagaimana dinyatakan secara eksplisit pada Alinea keempat pembukaan Undang-Undang dasar Negara Republik Indonesia 1945, yaitu : 1) melindungi segenap bangsa dan tanah air Indonesia, 2) memajukan kesejahteraan umum, 3) mencerdaskan kehidupan bangsa, dan 4) melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Pancasila sebagai dasar negara, kemudian memberi makna bahwa negara hukum Indonesia sebagai Negara Hukum Pancasila, yang artinya dalam penyelenggaraan negara, mencapai tujuan-tujuan negara harus selalu dalam kerangka batas-batas yang ditetapkan oleh hukum dan berlandaskan Pancasila.<sup>6</sup>

Langkah-langkah yang telah diambil oleh negara saat ini dalam proses memajukan kesejahteraan umum melalui pemerataan pembangunan dan percepatan perekonomian adalah sejalan dengan peran negara dalam konsep "negara kesejahteraan" (*welfare state*).<sup>7</sup> Dimana negara hadir dengan perumusan peraturan perundang-undangan yang memberikan kesempatan pemerataan di bidang politik dan ekonomi kepada rakyatnya untuk mencapai tujuan kesejahteraan tersebut namun dengan tetap didasarkan atas peraturan.<sup>8</sup> Pengaturan dan kebijakan pemerintah memegang peranan yang sangat penting dalam upaya mewujudkan tujuan negara,

---

<sup>5</sup> Diantha, I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normative dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta, Prenada Media Group, 2017), 120.

<sup>6</sup> Sidharta, Bernard Arief, *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*, (Bandung, CV Mandar Maju, 2000), 48-49.

<sup>7</sup> Rahardjo, Satjipto, *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), 27.

<sup>8</sup> Syahnaz, Aniken Yustisia. "Korelasi Negara Kesejahteraan Dengan Demokratisasi Kehidupan Masyarakat sebagai Wujud Negara Paripurna". *Jurnal Spektrum Hukum* Vol.18, No. 01 (2021): 1-14.

memakmurkan dan menyejahterakan rakyat Indonesia.<sup>9</sup> Salah satu strategi yang dilakukan saat ini adalah dengan penetapan Kawasan Ekonomi Khusus atau KEK. Kawasan Ekonomi Khusus adalah wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memiliki keunggulan geo-ekonomi dan geo-strategis untuk melaksanakan fungsi ekonomi tertentu dan dengan mendapatkan sejumlah insentif serta fasilitas dan kemudahan berusaha di KEK.

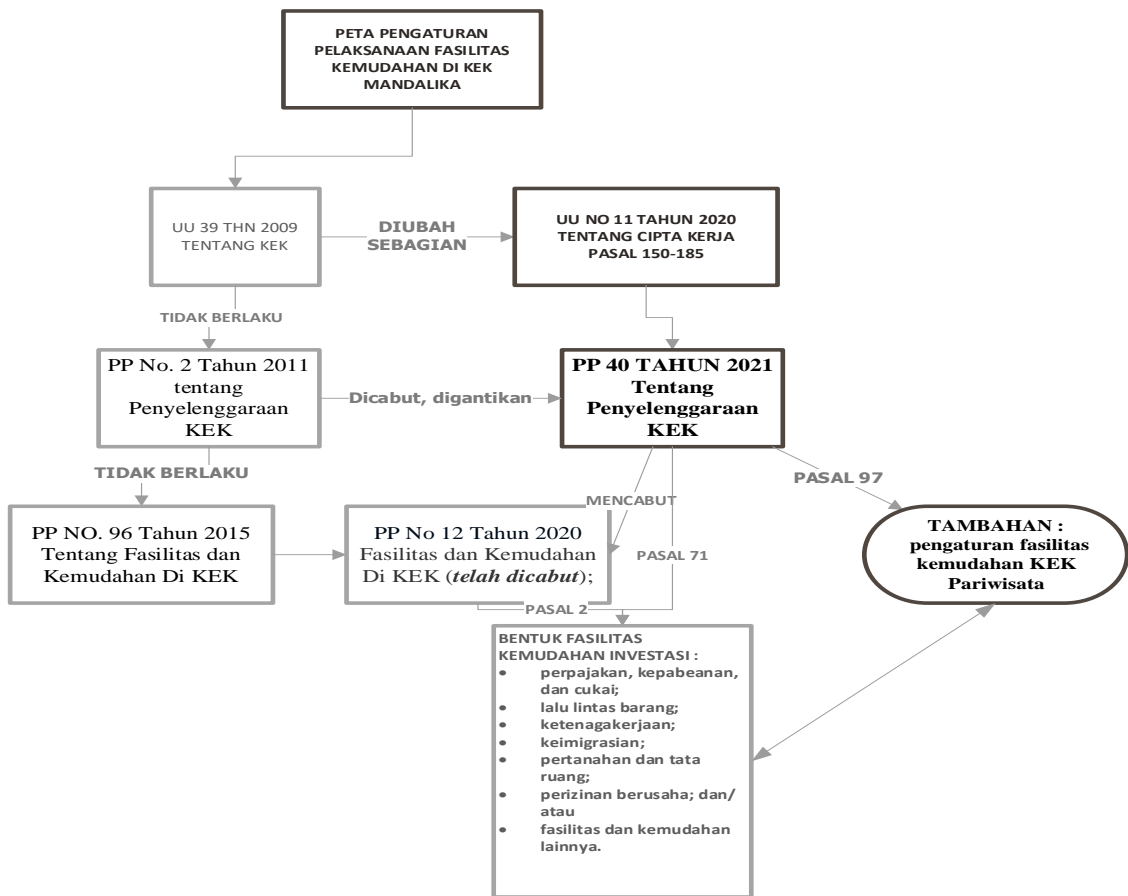
KEK diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, dengan tujuan untuk memberikan kontribusi optimal dalam pembangunan nasional, sebagaimana tertuang dalam 4 agenda Nawacita dan prioritas nasional yakni untuk membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan, meningkatkan kualitas hidup masyarakat Indonesia, meningkatkan produktivitas rakyat dan daya saing di pasar internasional, serta mewujudkan kemandirian ekonomi melalui penggerakan sektor-sektor ekonomi domestik.<sup>10</sup> Melalui Pengembangan KEK diharapkan mampu meningkatkan penanaman modal ke Indonesia melalui optimalisasi rantai kegiatan ekonomi di KEK dan mewujudkan model terobosan Pengembangan Kawasan untuk pertumbuhan ekonomi, antara lain pariwisata, industri, perdagangan, teknologi, dan sebagainya sehingga mampu menciptakan lapangan pekerjaan. Oleh sebab itu lah kegiatan investasi ke KEK diberikan insentif serta fasilitas dan kemudahan berusaha. Pemberian insentif serta fasilitas dan kemudahan investasi di KEK, secara general diatur berdasarkan pasal 146, pasal 153 dan pasal 158 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan KEK. Namun dalam pelaksanaannya, dilihat dari sejarah pengaturan KEK di Indonesia, maka implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di KEK umumnya diatur secara spesifik dalam Peraturan Pemerintah dan selanjutnya diatur rincian tata cara pelaksanaannya dalam suatu peraturan teknis pada masing-masing kementerian..

Berdasarkan pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020 tentang Fasilitas dan Kemudahan Investasi di KEK, insenti serta Fasilitas dan kemudahan berusaha di KEK diberikan kepada Badan Usaha dan Pelaku Usaha yang melaksanakan kegiatan usaha di KEK melalui suatu Lembaga yang disebut dengan Administrator KEK. Perubahan dalam pengaturan implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di KEK lebih lanjut ditunjukkan pada diagram alir (*flowchart*) berikut :

---

<sup>9</sup> Adiyanta, F.C. S.. "Sinkronisasi Kewenangan Regulasi Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai Model Implementasi Kebijakan Ekonomi Nasional yang Mendukung Iklim Investasi di Daerah." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 2 (2019): 282-300.

<sup>10</sup> Iskandar, Sanny, *Op.cit*, 117.



Secara singkat dapat dijelaskan bahwa Fasilitas dan Kemudahan Investasi di KEK diatur pertama kali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2015 Tentang Fasilitas dan Kemudahan di KEK sebagai turunan atas Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 2011 tentang Penyelenggaraan KEK. Namun ketentuan ini dicabut dan digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020 tentang Fasilitas dan Kemudahan Investasi di KEK, yang kemudian dinyatakan dicabut berdasarkan pasal 164 Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan KEK.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 tentang Penyelenggaraan KEK, pada pasal 163 dinyatakan bahwa peraturan pelaksana atas Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020 masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah tersebut. Akan tetapi dikarenakan banyaknya aspek pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK yang mengacu langsung pada ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020, otomatis dalam prakteknya di lapangan menjadi rancu. Pelaksana undang-undang tidak memiliki acuan yang memiliki kepastian hukum dan konsistensi untuk diterapkan dalam konteks pemberian fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Demikian halnya Administrator KEK selaku pelaksana, pemberian perijinan dan fasilitas kemudahan investasi di KEK berdasarkan Peraturan Pemerintah ini menjadi tidak lagi relevan dikarenakan pengertian Administrator KEK turut diubah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021.



### 3.2 Model Pengaturan Fasilitas dan Kemudahan Investasi di Kawasan Ekonomi Khusus (*Ius Constituendum*)

Kekosongan norma dan perubahan yang terus menerus terhadap pengaturan insentif serta fasilitas dan kemudahan investasi di KEK memiliki pengaruh yang signifikan dalam realisasi penanaman modal ke KEK. Absennya kepastian hukum dalam pengaturan pemberian insentif dan kemudahan investasi di KEK mengakibatkan KEK belum dapat berfungsi optimal sesuai tujuannya, untuk menarik penanaman modal secara efektif ke dalam KEK.<sup>11</sup> Berdasarkan data Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), per tahun 2022 telah ditetapkan 18 KEK, dimana 4 KEK tambahan yang baru ditetapkan tahun 2021 di tengah pandemi Covid-19. KEK Bitung misalnya, yang telah ditetapkan sejak tahun 2014 dan diresmikan pada tahun 2019, sampai saat ini baru memiliki 5 kesepakatan kerja sama dan hanya 1 pelaku usaha diantaranya yang beroperasi. Penelitian A. Chaniago pada penyelenggaraan KEK di Tanjung Kelayang, menunjukkan bahwa KEK belum mampu mendatangkan investasi secara optimal salah satunya terkait dengan hambatan dalam realisasi kemudahan investasi bagi pelaku usaha. Oleh karena itu investor pun masih *wait and see* sampai dengan iklim investasi di KEK telah menunjukkan kondusifitas dan kepastian hukum bagi pelaku usaha.<sup>12</sup>

Pada praktek di KEK Likupang yang dinyatakan siap beroperasi tahun 2019 juga belum menunjukkan perkembangan berarti padahal KEK Likupang telah memproyeksikan adanya investasi sampai dengan Rp11 triliun pada tahun 2024.<sup>13</sup> Sedangkan mengacu pada Laporan Tahunan Dewan Nasional KEK tahun 2020 dapat dilihat bahwa dari total komitmen investasi pelaku usaha untuk seluruh KEK di Indonesia senilai Rp 70,4 triliun, investasi yang terealisasi sampai Desember 2020 baru Rp 23,1 triliun atau 32,8 persen. Realisasi investasi terbesar ada di KEK Galang Batang (Rp 12,8 triliun), disusul KEK Sei Mangkei (Rp 5,2 triliun), dan KEK Kendal (Rp 2 triliun).<sup>14</sup> Di tengah banyaknya penetapan KEK, sangat disayangkan bahwa performa KEK dalam menarik investasi ke dalam negeri masih '*jauh panggang dari api*'. Akibatnya kemanfaatan yang hendak dihadirkan oleh penyelenggaraan KEK sampai saat ini masih relatif kecil dibandingkan dengan biaya penyelenggaraan KEK itu sendiri.

Permasalahan kekosongan norma ini harus segera diatasi karena sangat krusial, mengingat eksistensi KEK di Indonesia telah berlangsung selama lebih dari satu dekade. Kekosongan norma dalam kaitannya dengan ketiadaan pengaturan dalam hukum positif dapat diartikan sebagai suatu ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang suatu hal atau keadaan tertentu dalam masyarakat. Ada beberapa kemungkinan penyebab terjadinya kondisi kekosongan hukum. Pertama, penyusunan peraturan yang memakan waktu terlalu lama, sehingga saat peraturan dinyatakan berlaku, pada kenyataannya hal, kondisi dan/atau keadaan yang hendak diatur oleh peraturan tersebut telah berubah. Kedua, kekosongan hukum

<sup>11</sup> <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2021/09/17/penetapan-status-kawasan-ekonomi-khusus-perlu-lebih-selektif>. Diakses tanggal 17 Agustus 2022.

<sup>12</sup> Chaniago, A., & Juwono, V. "Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan EKonomi Khusus Tanjung Kelayang". *Jurnal Borneo Administrator* Vol. 16, No. 2 (2020): 159-178.

<sup>13</sup> <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2021/09/06/gerak-lambat-satu-dekade-kawasan-ekonomi-khusus/>. Diakses 17 Agustus 2022.

<sup>14</sup> Widiyanto, Yanuar Wahyu. "Kawasan Ekonomi Khusus Dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah: Bukti Empiris Kek Sei Mangkei." *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)* Vol.3, No. 01 (2021): 1-15.

mungkin terjadi dikarenakan suatu perihal atau keadaan tertentu belum dapat diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan, atau sekalipun normanya diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan namun tidak jelas atau bahkan tidak lengkap.<sup>15</sup>

Mengacu pada Teori Tujuan Hukum Gustav Radbruch, dikenal adanya tiga nilai dasar hukum yakni: keadilan (filosofis), kepastian hukum (yuridis), dan kemanfaatan bagi masyarakat (sosiologis).<sup>16</sup> Pandangan ini menunjukkan bahwa untuk mewujudkan atau mencapai suatu nilai keadilan dan kemanfaatannya, wajib memerlukan adanya peraturan-peraturan untuk menjamin kepastian (yuridis) dalam hubungan satu sama lain. Salah satu upaya yang dapat dilakukan untuk mengisi kekosongan norma dan memberikan kepastian hukum dalam pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK adalah melalui transplantasi hukum. Dalam fenomena hukum di Indonesia, sebagai negara yang sedang membangun, seringkali pengaturan yang ada jauh tertinggal dari perkembangan kondisi di masyarakat. Untuk itulah transplantasi hukum dapat menjadi suatu model alternatif pembentukan hukum untuk mengisi celah kekosongan norma. Transplantasi hukum menurut Alan Watson adalah sebuah proses meminjam atau mengambil alih atau memindahkan hukum dari satu negara ke negara lain atau dari satu bangsa ke bangsa lainnya kemudian hukum itu diterapkan di tempat yang baru bersama-sama dengan hukum yang sudah ada sebelumnya (*legal adoption* atau *legal borrowing*).<sup>17</sup>

Transplantasi hukum ini bertolak dari pemahaman bahwa suatu konsep hukum di suatu negara sering kali memiliki kesamaan atau kemiripan dengan konsep hukum yang dikembangkan di negara lain. Upaya pembentukan hukum dengan cara transplantasi hukum ini adalah cara yang telah ada sejak lama dan dianggap efektif untuk mengisi kekosongan hukum secara terintegrasi. Contohnya yakni pada Undang-Undang PT No. 40 tahun 2007 dan Undang-Undang Kepailitan yang merupakan hasil dari transplantasi hukum. Dalam transplantasi hukum sangat dimungkinkan adanya pencangkakan sebagian pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK yang ada di negara lain yang telah berhasil dalam penyelenggaraan KEK, misalnya China atau Malaysia. Pengaturan yang dimiliki kedua negara tersebut selanjutnya dikaji dan kemudian diselaraskan serta diharmonisasikan dengan cita negara hukum Pancasila sebelum diadopsi ke dalam sistem hukum Indonesia. Sedangkan dengan konsep *Omnibus law* diharapkan dapat terjadi penyederhanaan pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK, dengan cara penggabungan terhadap peraturan-peraturan terkait yang sejenis dan sederajat dengan memperhatikan asas dan tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>18</sup>

Disamping pembentukan hukum melalui transplantasi hukum, dalam penyusunan pengaturan implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di KEK agar menghindari 8 kesalahan utama yang harus dihindari dalam setiap penyusunan peraturan perundang-undangan menurut Fuller, yakni 1) Peraturan yang tidak dapat dilaksanakan, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum, 2) Gagal menghadirkan

---

<sup>15</sup> Nasir, Gamal Abdul. "Kekosongan Hukum & Percepatan Perkembangan Masyarakat." *Jurnal Hukum Replik* Vol. 5, No.2 (2017): 173-183.

<sup>16</sup> Efendi, Aan dan Susanti, Dyah Octorina, 2021, *Ilmu Hukum*, (Jakarta ; Prenadamedia Group, 2021). 67.

<sup>17</sup> Aedi, Ahmad Ulil, Sakti Lazuardi and Ditta Chandra Putri. "Arsitektur Penerapan Omnibus Law melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Vol.14, No. 1 (2020) : 1-18..

<sup>18</sup> Aristeus, Syprianus. "Transplantasi Hukum Bisnis di Era Globalisasi Tantangan Bagi Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* (2018): n. pag.

ketaatan public, 3) Peraturan hukum yang bersifat retroaktif, 4) Tidak Lengkap, 5) Bertentangan satu dengan yang lain, 6) Memuat persyaratan yang tidak dapat dipenuhi, 7) Terlalu sering diubah, dan 8) Tidak sesuai antara pengaturan dengan prakteknya.<sup>19</sup>

Dari 8 prinsip Fuller tersebut, selain kekosongan norma, dapat diketahui pula bahwa pengaturan KEK yang terlalu sering berubah juga menjadi persoalan yang menimbulkan ketidak pastian hukum dalam penyelenggaraan investasi di KEK. Dengan adanya pengaturan yang jelas, komprehensif dan konsisten sebagai pedoman dalam implementasi pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK, akan menjadi salah satu pilar utama untuk mendukung optimalisasi perwujudan iklim investasi yang kondusif dan bersaing di KEK. Dengan demikian KEK mampu memiliki daya saing untuk menarik investasi ke Indonesia dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat sebagaimana tujuan awal pembentukannya.

#### 4. Kesimpulan

Pengaturan fasilitas kemudahan dan investasi di KEK sebelumnya diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020 tentang Fasilitas dan Kemudahan Investasi di KEK. Namun dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 40 tahun 2021 kemudian mencabut keberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020 tentang Fasilitas dan Kemudahan Investasi di KEK. Pencabutan Peraturan Pemerintah Nomor 12 tahun 2020 berimplikasi pada kekosongan norma dalam pengaturan teknis implementasi fasilitas dan kemudahan investasi di KEK. Akibatnya investor atau pelaku usaha di KEK belum secara efektif dapat menikmati fasilitas dan kemudahan investasi sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang dan KEK belum mampu menarik investasi secara optimal. Untuk itu pemerintah perlu dengan segera melakukan pembentukan hukum dalam rangka mengatasi kekosongan norma ini. Model transplantasi hukum dapat menjadi suatu alternatif pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK yang jelas, komprehensif dan konsisten, sebagai pedoman dalam implementasi pengaturan fasilitas dan kemudahan investasi di KEK.

#### Daftar Pustaka

##### Buku

- Diantha, I Made Pasek. (2017). *Metodologi Penelitian Hukum Normative dalam Justivikasi Teori Hukum*. Jakarta, Prenada Media Group.
- Efendi, Aan dan Susanti, Dyah Octorina. (2021), *Ilmu Hukum*. Jakarta, Prenadamedia Group.
- Iskandar, Sanny. (2021). *Kawasan Ekonomi : Keberadaan, Peluang dan Tantangan*, Jakarta, PT Kompas Media Nusantara.
- Rahardjo, Satjipto. (2009). *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*. Yogyakarta, Genta Publishing.
- Sidharta, Bernard Arief. (2000). *Refleksi tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung, CV Mandar Maju.

---

<sup>19</sup> Coubrey, HM dan White, N.D, *Textbook on Jurisprudence*, (London : Blackstone Press Limited,1996) 89-90.

### **Jurnal**

- Adiyanta, F.C. S.. "Sinkronisasi Kewenangan Regulasi Pemerintah Kabupaten/Kota sebagai Model Implementasi Kebijakan Ekonomi Nasional yang Mendukung Iklim Investasi di Daerah." *Administrative Law and Governance Journal* 2, no. 2 (2019).
- Aedi, Ahmad Ulil, Sakti Lazuardi and Ditta Chandra Putri. "Arsitektur Penerapan Omnibus Law melalui Transplantasi Hukum Nasional Pembentukan Undang-Undang." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* Vol.14, No. 1 (2020).
- Aristeus, Syprianus. "Transplantasi Hukum Bisnis di Era Globalisasi Tantangan Bagi Indonesia." *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* (2018).
- Chaniago, A., & Juwono, V. "Implementasi Kebijakan Pengembangan Kawasan EKonomi Khusus Tanjung Kelayang". *Jurnal Borneo Administrator* Vol. 16, No. 2 (2020).
- Danaparamita, T. Sonny. "Analisis Risiko Nation Branding Dalam Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika". *Jurnal Geuthèè: Penelitian Multidisiplin* Vol. 04, No. 02 (2021).
- Masnun, Muh Ali, Eny Sulistyowati, & Mahendra Wardhana."Evaluasi Pengaturan Kelembagaan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* [Online], 10.1 (2021).
- Nasir, Gamal Abdul. "Kekosongan Hukum & Percepatan Perkembangan Masyarakat." *Jurnal Hukum Replik* Vol. 5, No.2 (2017).
- Pratama, Arya Putra Rizal." Analisis Yuridis Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Berbasis Digital Pada Kawasan Ekonomi Khusus." *Jurnal Hukum Bisnis Bonum Commune* Vol. 4, No. 2 (2021).
- Syahnaz, Aniken Yustisia. "Korelasi Negara Kesejahteraan Dengan Demokratisasi Kehidupan Masyarakat sebagai Wujud Negara Paripurna". *Jurnal Spektrum Hukum* Vol.18, No. 01 (2021).
- Widiyanto, Yanuar Wahyu. "Kawasan Ekonomi Khusus Dan Pertumbuhan Ekonomi Daerah: Bukti Empiris Kek Sei Mangkei." *Jurnal Anggaran dan Keuangan Negara Indonesia (AKURASI)* Vol.3, No. 01 (2021).

### **Internet**

- <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2021/09/17/penetapan-status-kawasan-ekonomi-khusus-perlu-lebih-selektif>
- <https://www.kompas.id/baca/ekonomi/2021/09/06/gerak-lambat-satu-dekade-kawasan-ekonomi-khusus/>

### **Peraturan Perundang-undangan**

- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (LN.2009/ No. 147 , TLN NO. 5066)
- Peraturan Pemerintah Nomor 96 Tahun 2005 tentang Fasilitas dan Kemudahan Investasi di Kawasan Ekonomi Khusus.
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2020 tentang Fasilitas dan Kemudahan Investasi di Kawasan Ekonomi Khusus.
- Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus.