



BADAN KEAHLIAN DPR RI

Bridging the Research to the Role and Functions of Parliament
“EVIDENCE-BASED LEGISLATIVE POLIC- MAKING”

SUMMARY

ANALISIS DAN EVALUASI PEMANTAUAN PELAKSANAAN
UNDANG-UNDANG NOMOR 39 TAHUN 2009 TENTANG KAWASAN EKONOMI KHUSUS

A. Latar Belakang

Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) memegang peranan vital dalam proses hilirisasi dan mendukung ketahanan ekonomi, termasuk dalam kondisi di tengah ketidakpastian global dan tensi geopolitik yang tinggi. Saat ini Indonesia memiliki 22 (dua puluh dua) KEK yang telah ditetapkan. Dan pada 24 September 2024, Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) telah menyetujui usulan pembentukan 6 (enam) KEK baru dan perluasan KEK Nongsa di Batam.¹ KEK ini memiliki peran strategis sejalan dengan pertumbuhan ekonomi Indonesia yang berada pada kisaran 5% selama 8 (delapan) kuartal berturut-turut, dan diprediksi masih akan tumbuh lebih tinggi pada tahun 2024.² Adapun KEK diklasifikasikan berdasarkan beberapa bidang seperti KEK Manufaktur, KEK Digital, KEK Pariwisata, dan KEK Jasa Lainnya yang meliputi bidang kesehatan dan pendidikan.³

KEK merupakan pengembangan dari berbagai jenis kawasan ekonomi di periode-periode sebelumnya. Di tahun 1970, dikenal adanya pengembangan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas. Pada 1972, muncul pengembangan Kawasan Berikat. Berlanjut pada 1989 dengan Kawasan Industri, lalu pada 1996, dikembangkan Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu (KAPET), dan terakhir pengembangan KEK yang dimulai pada tahun 2009.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus (UU 39/2009) merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia

¹ Sekretariat Jenderal Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, 2024, *Dewan Nasional setuju usulan 6 KEK baru dan perluasan KEK Nongsa untuk tarik investasi hingga Rp1000 triliun (online)*, dimuat dalam <https://kek.go.id/id/investment/incentive>, diakses pada 25 September 2024.

² Tim Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, *Laporan Perkembangan Kawasan Ekonomi Khusus 2023*, Jakarta: Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, 2023, hal. 18.

³ *Ibid*, hal. 11.

Tahun 1945 dan Pancasila yang bertujuan untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur melalui pembangunan perekonomian nasional berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Untuk itu dalam rangka mempercepat pencapaian pembangunan ekonomi nasional, diperlukan peningkatan penanaman modal melalui penyiapan kawasan yang memiliki keunggulan geoekonomi dan geostrategis. Kawasan tersebut dipersiapkan untuk memaksimalkan kegiatan industri, ekspor, impor, dan kegiatan ekonomi lain yang memiliki nilai ekonomi tinggi. Pengembangan KEK bertujuan untuk mempercepat perkembangan daerah dan sebagai model terobosan pengembangan kawasan untuk pertumbuhan ekonomi, antara lain industri, pariwisata, dan perdagangan sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan.

Dalam perkembangan selanjutnya, UU 39/2009 diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (UU Cipta Kerja) yang selanjutnya disebut UU 39/2009 sebagai dasar hukum untuk memberikan kepastian hukum dalam penyelenggaraan KEK. Setidaknya terdapat tiga materi utama UU 39/2009 yang diubah melalui UU Cipta Kerja antara lain penyederhanaan perijinan, peningkatan kewenangan Sekretariat Jenderal Dewan Nasional KEK, serta penguatan kelembagaan administrator dan sistem pelayanan investasi.⁴

KEK memiliki banyak peranan dalam mewujudkan Indonesia Emas 2045. Selain menumbuhkan titik ekonomi baru, KEK juga mendorong proses hilirisasi, serta mendukung perekonomian nasional di tengah ketidakpastian ekonomi global. Untuk mendorong kinerja KEK menjadi lebih baik, Pemerintah melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian memberikan penghargaan kepada masing-masing klasifikasi KEK terbaik di tahun 2024 ini. KEK Mandalika di Provinsi Nusa Tenggara Barat mendapatkan penghargaan dengan kategori KEK Jasa terbaik dan KEK Gresik di Provinsi Jawa Timur mendapatkan penghargaan dengan kategori KEK Industri terbaik. Meskipun kedua KEK Mandalika dan KEK Gresik mendapatkan predikat sebagai KEK terbaik dalam kategori KEK yang berbeda, namun dalam pelaksanaan UU 39/2009, keduanya masih mengalami beberapa permasalahan antara lain permasalahan dalam fasilitas dan kemudahan perpajakan, permasalahan kewajiban pola kemitraan UMKM dalam fasilitas penanaman modal di KEK, minimnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), permasalahan pengadaan tanah bagi pembangunan KEK, hambatan pelaksanaan perizinan melalui *Online Single Submission (OSS)*, pelaksanaan perizinan tenaga kerja Asing (TKA) di KEK dan dampak perubahan struktur kelembagaan pada KEK.

⁴ Tim Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, *Laporan Tahunan Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia Tahun 2020*, Jakarta:Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, 2020,hal.33.

Melihat masih adanya persoalan implementasi UU 39/2009 di atas, maka dipandang perlu untuk melakukan evaluasi terhadap pelaksanaan UU 39/2009. Berdasarkan hal tersebut, Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang (Puspanlak UU) yang merupakan salah satu sistem pendukung (*supporting system*) di bidang keahlian akan melaksanakan kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang guna membantu kelancaran tugas dan fungsi Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) khususnya di bidang pengawasan. Kegiatan pemantauan tersebut bersifat "*post-ante*" dengan menganalisis kesesuaian norma (*das sollen*) dengan implementasinya (*das sein*), termasuk pula dampak dari keberlakuan UU 39/2009 yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran bangsa, negara, dan masyarakat, melalui penyelenggaraan pembangunan perekonomian nasional yang berdasar atas demokrasi ekonomi

B. Permasalahan

1. Bagaimana efektivitas dan dampak yang timbul dari pelaksanaan UU 39/2009?
2. Apakah pelaksanaan UU 39/2009 telah sesuai dengan tujuan dibentuknya undang-undang ini?

C. Analisis dan Evaluasi

Berdasarkan hasil pelaksanaan pemantauan UU 39/2009 yang dilaksanakan dengan mengundang berbagai pemangku kepentingan, ditemukan beberapa permasalahan yang terjadi baik secara normatif maupun empiris, yaitu permasalahan dalam fasilitas dan kemudahan perpajakan, pajak daerah, dan retribusi daerah, permasalahan kewajiban pola kemitraan UMKM dalam fasilitas penanaman modal di KEK, minimnya kualitas Sumber Daya Manusia (SDM), permasalahan pengadaan tanah bagi pembangunan KEK, hambatan pelaksanaan perizinan melalui *Online Single Submission (OSS)*, pelaksanaan perizinan tenaga kerja Asing (TKA) di KEK dan dampak perubahan struktur kelembagaan pada KEK. Adapun analisis terhadap pelaksanaan UU 39/2009 akan diuraikan lebih lanjut dalam penjelasan berikut:

1. Permasalahan dalam Fasilitas dan Kemudahan Perpajakan, Pajak Daerah, dan Retribusi Daerah

Pengembangan KEK memiliki tujuan strategis untuk mempercepat pembangunan perekonomian nasional dan peningkatan ekosistem investasi, sehingga Pemerintah Pusat memberikan berbagai fasilitas dan kemudahan dalam KEK. Kekhususan untuk mendapat fasilitas dalam KEK secara definitif tercantum dalam Ketentuan Umum Pasal 1 angka 1 UU KEK, bahwa KEK adalah kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu.

Fasilitas ini dirancang untuk meringankan beban pajak dan memotivasi investasi jangka panjang. Selain itu, *tax allowance* dalam rangka memberikan pengurangan pajak atas investasi tertentu, yang juga membantu mengurangi beban finansial bagi investor. Dampak fasilitas terhadap realisasi investasi di 20 (dua puluh) KEK yang tersebar di seluruh Indonesia, antara lain telah mencapai Rp177,5 triliun hingga akhir 2023.⁵ Dari jumlah tersebut, 85%-nya (Rp150,9 triliun) merupakan realisasi pelaku usaha, sementara 15% sisanya (Rp26,6 triliun) adalah realisasi Badan Usaha non APBN.⁶

a) Fasilitas dan Kemudahan Perpajakan

Ketentuan Pasal 8A UU KEK mewajibkan Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah mendukung KEK yang telah dibentuk dan ditetapkan melalui peraturan pemerintah yang diwujudkan dengan kewajiban mendukung KEK yang telah ditetapkan di daerah KEK sebagaimana diatur lebih lanjut melalui PP 40/2021. Adapun pelaksanaan kewenangan Pemerintah Pusat dalam *tax holiday* dan *tax allowance*, yaitu terkait dengan fasilitas dan kemudahan dalam KEK berupa fasilitas perpajakan, mengacu pada ketentuan Pasal 30 UU KEK yang memuat ketentuan fasilitas perpajakan selengkapnya sebagai berikut:

- (1) *Wajib pajak yang melakukan kegiatan usaha di KEK diberi **fasilitas pajak penghasilan**.*
- (2) *Selain fasilitas pajak penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), **dapat diberikan tambahan fasilitas pajak penghasilan** sesuai dengan jenis kegiatan usaha di KEK.*
- (3) *Ketentuan lebih lanjut mengenai pemberian fasilitas pajak penghasilan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dalam atau berdasarkan Peraturan Pemerintah."*

Ketentuan *a quo* ditindaklanjuti Pasal 28 ayat (1) PP 40/2021 yang mengatur bahwa Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota wajib mendukung KEK yang telah ditetapkan. Selanjutnya, Pasal 28 ayat (2) PP 40/2021 mengatur bahwa **bentuk dukungan Pemerintah Pusat** dilakukan oleh kementerian dan lembaga pemerintah nonkementerian paling sedikit meliputi:

- 1) **pemberian insentif dan kemudahan;**
- 2) perlakuan khusus dan percepatan dalam proses perizinan;
- 3) penyediaan prasarana wilayah; dan

⁵ Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Republik Indonesia, *Laporan Perkembangan Kawasan Ekonomi Khusus*: Jakarta, 2023, hal. 19.

⁶ *Ibid.*

- 4) keamanan lokasi KEK serta kelancaran arus barang dari dan ke KEK.

Lebih lanjut, Pasal 71 sampai dengan Pasal 96 PP 40/2021 mengatur berbagai jenis fasilitas dan kemudahan di KEK. Pasal 73 ayat (1) huruf a dan b PP 40/2021 memuat beberapa fasilitas dan kemudahan perpajakan yang diberikan kepada Badan Usaha dan Pelaku Usaha, yaitu **Pajak Penghasilan, Pajak Pertambahan Nilai atau Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah**. Pasal 73 ayat (6) PP 40/2021 mengatur bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai fasilitas dan kemudahan perpajakan diatur melalui Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang keuangan negara. Peraturan menteri dimaksud adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 237/PMK.010/2020 tentang Perlakuan Perpajakan, Kepabeanan, dan Cukai pada Kawasan Ekonomi Khusus (PMK 237/2020) *jo*. Peraturan Menteri Keuangan No. 33/PMK.010/2021 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan No. 237/PMK.010/2020 tentang Perlakuan Perpajakan, Kepabeanan, dan Cukai Pada Kawasan Ekonomi Khusus (PMK 33/2021). Aturan ini disusun untuk memberikan kepastian hukum dan menyelaraskan ketentuan perpajakan, kepabeanan, dan cukai sebagai upaya penyesuaian pada disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan KEK.

Dalam implementasinya, aturan mengenai insentif fiskal berupa *tax holiday* khususnya kepastian jangka waktu pemberian fasilitas perpajakan hingga kini masih menimbulkan kebingungan bagi pelaku usaha KEK, dimana hingga saat ini masih ada perbedaan penafsiran mengenai skema atau penentuan waktu pemberian *tax holiday* berdasarkan nilai investasi yang dikeluarkan. Salah satu contohnya terjadi di KEK Galang Batang dengan pelaku usaha PT Bintang Alumina Indonesia (PT BAI). Surat Keputusan *tax holiday* telah diterbitkan pada 6 Juli 2021, namun jangka waktu *tax holiday* yang diberikan 15 tahun, bukan 20 tahun. 17 SK Persetujuan Fasilitas *Tax Holiday* PT BAI ditandatangani Menteri Investasi/BKPM sebagai kesepakatan awal mendapatkan fasilitas *tax holiday*. Selanjutnya, diperlukan SK Menkeu Pemanfaatan *tax holiday* yang mencakup Tanggal Saat Mulai Berproduksi (SMB), Kesesuaian Kegiatan Usaha Utama dan jumlah nilai investasi. SK Menkeu ini digunakan sebagai dasar fasilitas pembebasan pajak yang sebenarnya. Alternatif solusi mengenai permasalahan PT BAI ini menurut ketentuan Pasal 23 ayat (2) huruf c UU KUP: Gugatan Wajib Pajak atau Penanggung Pajak terhadap keputusan yang berkaitan dengan pelaksanaan keputusan perpajakan, selain yang ditetapkan dalam Pasal 25 ayat (1) dan Pasal 26, hanya dapat diajukan kepada badan peradilan pajak.⁷

⁷ OnlinePajak, 2019, *Perbedaan Tax Holiday dan Tax Allowance (online)*, dimuat dalam <https://www.online-pajak.com/tentang-pajakpay/perbedaan-tax-holiday-dan-tax-allowance>, diakses pada 6 September 2024.

b) Insentif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Adapun ketentuan mengenai fasilitas dan kemudahan pajak daerah dan retribusi daerah, diatur melalui Pasal 35 UU KEK. Lebih lanjut, Pasal 28 ayat (1) PP 40/2021 mengatur bahwa Pemerintah Pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota **wajib mendukung** KEK yang telah ditetapkan. Ketentuan Pasal 28 ayat (3) PP 40/2021 mengatur bahwa **bentuk dukungan pemerintah daerah** provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota paling sedikit meliputi:

- 1) penyediaan prasarana di luar KEK sesuai dengan kewenangannya;
- 2) **pemberian insentif berupa pembebasan atau keringanan pajak daerah dan retribusi daerah;**
- 3) pelayanan perizinan fasilitas dan kemudahan yang dilaksanakan oleh Administrator KEK; dan
- 4) penataan pemanfaatan ruang yang mendukung ketertiban di wilayah sekitar KEK.

Adapun pengurangan pajak daerah dan/atau retribusi daerah sebesar 50%-100%. Implementasi insentif pajak daerah dan retribusi daerah tersebut harus tertuang dalam landasan hukum yang jelas, yaitu peraturan daerah. **Akademisi FEB UI** berpandangan masih terdapat ketidakjelasan landasan hukum untuk insentif pemerintah daerah dimaksud. Saat ini, mayoritas pemerintah daerah belum menerbitkan peraturan daerah terkait insentif di KEK. Sejalan dengan yang dikemukakan oleh **Walhi NTB** bahwa ketentuan insentif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah berpotensi tumpang tindih dengan ketentuan undang-undang sektoral yang mengatur mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Menurut **WALHI NTB**, Pemerintah Daerah pastinya menghadapi kesulitan dalam mengatur dan menerapkan kebijakan pajak yang berbeda dari kebijakan nasional, terutama dalam hal penerimaan pajak daerah yang bisa berkurang akibat insentif yang diberikan oleh UU KEK.

Selain itu, **PT. Berkah Manyar Sejahtera** menjelaskan bahwa dalam praktiknya, masih mungkin ada tumpang tindih antara ketentuan di KEK dengan ketentuan sektor tertentu. Misalnya peraturan daerah yang belum mengakomodir peraturan yang ditetapkan oleh pusat menyebabkan ketidakpastian dan hambatan bagi investor dan kesulitan dalam penerapan kebijakan KEK. UU KEK memberikan insentif pajak dan pembebasan bea masuk untuk perusahaan di KEK. Namun, peraturan pajak dan bea cukai di luar KEK mungkin masih mengatur

aspek-aspek yang relevan. Perbedaan dalam ketentuan ini bisa menimbulkan masalah dalam hal kepatuhan pajak dan administrasi.

Administrator KEK Mandalika selaku penyelenggara KEK mengungkapkan bahwa tantangan utama yang dihadapi saat ini adalah implementasi insentif pajak daerah dan retribusi daerah yang belum sesuai dengan amanat UU KEK beserta aturan turunan dalam PP 40/2021, dimana hingga saat ini hingga saat ini belum ada peraturan daerah untuk memberikan insentif fiskal KEK yang menghambat optimalisasi potensi kawasan. **Administrator KEK Mandalika** menyebutkan contoh belum dibentuknya peraturan daerah mengenai insentif pajak hiburan sebesar 50% - 100% sebagaimana diatur Pasal 100 PP 40/2021 tentang Pajak Daerah.

2. Permasalahan Kewajiban Pola Kemitraan UMKM dalam Fasilitas Penanaman Modal di KEK

UU KEK telah menyediakan fasilitas kemudahan yang dapat dinikmati oleh pelaku usaha besar, dan juga telah menyediakan ruang bagi pertumbuhan bagi UMKM dan koperasi sebagaimana ketentuan Pasal 3 ayat (7) UU KEK yang berbunyi,

“Di dalam KEK disediakan lokasi untuk usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi, baik sebagai Pelaku Usaha maupun sebagai pendukung kegiatan perusahaan yang berada di dalam KEK.”

Dalam pelaksanaannya, kemitraan dengan UMKM di KEK menjadi syarat tambahan dalam proses verifikasi pengajuan *tax holiday* oleh pelaku usaha dalam Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik/*Online Single Submission* (OSS). Dalam Pasal 8 PMK 237/2020 telah diatur kriteria penerima fasilitas *tax holiday* maupun *tax allowance*. Ketentuan dalam Pasal 8 tersebut sama sekali tidak mengalami perubahan sama sekali dalam PMK 33/2021. Namun dalam pelaksanaannya, terdapat penambahan syarat pemenuhan kriteria dalam pengajuan permohonan fasilitas PPh melalui sistem OSS dalam Peraturan Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 4 Tahun 2021 tentang Pedoman dan Tata Cara Pelayanan Perizinan Berusaha Berbasis Risiko dan Fasilitas Penanaman Modal (Peraturan BKPM 4/2021) yaitu kewajiban kemitraan pelaku usaha besar dengan koperasi dan UMKM dalam penanaman modal melalui sistem OSS. Adanya penambahan persyaratan tersebut menurut **Akademisi FEB UI dan PT. Berkah Kawasan Manyar Sejahtera** telah memberatkan bagi pelaku usaha karena adanya persyaratan kemitraan lain dengan UMKM yang tidak disebutkan dalam Perka BKPM 1/2022 yaitu kemitraan dengan nilai minimal 500 juta rupiah atau senilai 1-2% dari nilai investasi.

3. Minimnya Kualitas Sumber Daya Manusia

Salah satu tujuan pengembangan KEK dilakukan untuk meningkatkan penyerapan tenaga kerja, dimana hal ini diharapkan dapat mengakselerasi pertumbuhan ekonomi wilayah dan menciptakan pemerataan pembangunan secara nasional. Transformasi kebijakan pengembangan KEK juga telah diarahkan untuk mampu membangun nilai tambah atas pengembangan Sumber Daya Manusia (SDM). Hal tersebut sejalan dengan Visi Indonesia Emas 2045 untuk membangun SDM terlatih yang menguasai *science* dan teknologi.⁸

Urgensi pemenuhan SDM bagi KEK sejalan dengan tujuan strategisnya sebagai kawasan dengan batas tertentu dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang ditetapkan untuk menyelenggarakan fungsi perekonomian dan memperoleh fasilitas tertentu.⁹ Mengingat KEK juga memiliki peran penting untuk melakukan pengembangan usaha di bidang perdagangan, jasa, industri, pertambangan dan energi, transportasi, maritim dan perikanan, pos dan telekomunikasi, pariwisata, dan bidang lain.

Namun, dalam implementasinya masih terdapat beberapa permasalahan berkaitan dengan SDM sebagai salah satu indikator untuk mencapai tujuan pembangunan KEK, yaitu:

- a. isu kapabilitas SDM untuk menjadi tenaga kerja industri;
- b. keterbatasan pengetahuan SDM lokal terkait mesin industri;
- c. kurang adanya regulasi terkait penyerapan SDM lokal;
- d. isu Tenaga Kerja Asing (TKA) dan transfer *knowledge* yang belum optimal terhadap SDM lokal.

4. Permasalahan Pengadaan Tanah bagi Pembangunan KEK

Sebagai upaya Pemerintah untuk mempercepat pembangunan infrastruktur yang menjadi prioritas guna mendukung pertumbuhan ekonomi dan mengatasi ketimpangan antar daerah, Proyek Strategis Nasional (PSN) diluncurkan sebagai respons terhadap kebutuhan mendesak akan infrastruktur yang memadai, seperti jalan tol, pelabuhan, bandara, dan pembangkit listrik, yang dianggap penting untuk meningkatkan konektivitas, mendorong investasi, serta memperbaiki kualitas hidup masyarakat. Selain itu, PSN juga bertujuan untuk mempercepat pembangunan proyek-proyek yang dapat memberikan dampak ekonomi signifikan dan strategis bagi

⁸Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian RI, *Siaran Pers H.4.6/724/SET.M.EKON.3/12/2022*, dimuat dalam <https://www.ekon.go.id/publikasi/detail/4787/bangun-nilai-tambah-penguasaan-teknologi-dan-sumber-daya-manusia-transformasi-kebijakan-kawasan-ekonomi-khusus-terus-berlanjut>, diakses pada 19 September 2024.

⁹*About - Kawasan Ekonomi Khusus dimuat dalam kek.go.id*, diakses pada 19 September 2024.

perekonomian nasional, sehingga dapat memperkuat daya saing Indonesia di tingkat global.¹⁰

Salah satu PSN yang dilaksanakan adalah pembangunan KEK. KEK merupakan area dengan batas-batas tertentu dalam suatu wilayah atau daerah, untuk melaksanakan fungsi ekonomi dan memperoleh fasilitas tertentu. KEK dibangun untuk menciptakan lingkungan yang kondusif bagi investasi, ekspor, dan kegiatan perdagangan guna mendorong laju pertumbuhan ekonomi sebagai percepatan reformasi ekonomi. Kemajuan ini tentu didukung oleh beragam manfaat bagi para investor, seperti kemudahan di bidang fiskal, perpajakan, dan bea cukai.¹¹

Berdasarkan Pasal 38 PP 40/2021 penguasaan lahan untuk pembangunan KEK dapat dilakukan melalui proses pengadaan tanah dan/atau sewa berdasarkan perjanjian. Lebih lanjut Pasal 140 ayat (1) PP 40/2021 mengatur dalam hal lokasi KEK yang penetapannya berdasarkan usulan Dewan Nasional, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota, atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) yang belum beroperasi, pelaksanaannya dilakukan berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum (UU Pengadaan Tanah). Sedangkan, dalam Pasal 140 ayat (6) PP 40/2021 menerangkan apabila pengadaan tanah untuk KEK diusulkan, dibangun, dan dioperasikan oleh badan usaha swasta, maka pelaksanaannya mengacu pada persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang dan dilakukan secara langsung melalui jual beli, tukar menukar atau cara lain yang disepakati oleh para pihak dan sesuai dengan persetujuan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang.

Meskipun kemudahan perolehan lahan untuk KEK telah diatur melalui UU KEK dan peraturan pelaksanaannya, serta didukung oleh UU khusus yang mengatur tentang pengadaan tanah, namun dalam pelaksanaannya masih menyisakan permasalahan yang memperlambat upaya percepatan pembangunan dan menghambat investasi di KEK sebagaimana yang terjadi di KEK Mandalika, KEK Bitung, KEK Likupang, KEK Palu dan KEK MBTK. Permasalahan yang ditemukan yaitu belum diberikannya ganti kerugian bagi masyarakat terdampak pengadaan lahan bagi pembangunan KEK, minimnya informasi dan transparansi, serta minimnya ketersediaan APBD bagi KEK yang diusulkan oleh Pemerintah Daerah.

¹⁰ Julius Sembiring, dkk., *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus Tanjung Kelayang Di Kabupaten Belitung Provinsi Bangka Belitung*, Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional, 2018, hal. 1.

¹¹ Kawasan Ekonomi Khusus, *Tentang KEK (Informasi Umum)*, dimuat dalam <https://kek.go.id/id/about>, diakses pada 1 September 2024

5. Hambatan Pelaksanaan Perizinan melalui Sistem *Online Single Submission*

Administrator KEK berdasarkan Pasal 22 ayat (2) huruf e PP 5/2021 adalah salah satu pelaksana penerbitan Perizinan Berusaha yang wewenangnya dikhususkan pada wilayah KEK. Pelaku usaha di wilayah KEK mengajukan permohonan perizinan dilakukan pada Administrator KEK bukan pada pemerintah daerah setempat. Pelaksanaan Perizinan Berusaha dilakukan secara elektronik dan terintegrasi melalui Sistem OSS yang sifatnya wajib digunakan oleh Administrator KEK. Dalam pelaksanaannya ditemukan sejumlah masalah dan hambatan pelaksanaan perizinan melalui OSS antara lain:

a) **Integrasi Sistem *Online Single Submission* (OSS) dengan Kementerian/Lembaga Terkait**

Menurut Akademisi FEB UI, salah satu isu utama yang diidentifikasi adalah kurang optimalnya integrasi sistem Online Single Submission (OSS) dengan K/L terkait. OSS, yang berfungsi sebagai platform digital terpadu untuk memudahkan proses perizinan usaha, masih mengalami kendala dalam berkolaborasi dengan sistem di berbagai K/L. Hal ini menyebabkan pelaku usaha di kawasan KEK mengalami kesulitan dalam mendapatkan izin usaha dengan cepat dan efisien. Perbaikan integrasi ini sangat diperlukan agar pelayanan dapat lebih optimal dan mendukung iklim investasi yang lebih baik di KEK.

b) **Masih Adanya Izin Usaha di KEK yang Diterbitkan oleh K/L atau Pemerintah Daerah**

Selain masalah integrasi, menurut Dewan Nasional KEK terdapat izin usaha di KEK yang masih diterbitkan oleh Kementerian/Lembaga atau pemerintah daerah setempat, bukan melalui sistem OSS. Hal ini menyebabkan adanya ketidakesesuaian dengan semangat deregulasi dan simplifikasi perizinan yang diusung oleh UU KEK. Seharusnya, semua izin usaha di KEK sudah dialihkan ke sistem OSS untuk meningkatkan kemudahan berusaha dan menghindari tumpang tindih perizinan yang memperlambat proses bisnis.

c) **Perlunya Penyederhanaan Perizinan Berusaha untuk Menunjang Kegiatan Usaha**

Administrator KEK Mandalika menekankan pentingnya penyederhanaan perizinan berusaha di KEK untuk menunjang kegiatan investasi dan operasional. Meskipun sistem OSS telah diberlakukan, proses perizinan di lapangan masih dirasakan terlalu kompleks oleh para pelaku usaha. Penyederhanaan lebih lanjut perlu dilakukan, baik dari segi waktu, prosedur, maupun dokumen yang diperlukan. Hal ini penting agar KEK benar-benar menjadi kawasan yang ramah investasi dan menarik bagi para investor, baik domestik maupun asing.

d) Belum Adanya Help Desk OSS Khusus KEK – Kendala Teknis

Selain permasalahan integrasi, narasumber dari Akademisi FEB UI juga menyoroti bahwa belum ada *help desk* khusus yang menangani masalah teknis terkait OSS untuk KEK. Banyak pelaku usaha yang mengalami kesulitan teknis dalam mengakses dan menggunakan OSS, namun tidak memiliki sumber bantuan yang memadai untuk mengatasi masalah tersebut. Adanya *help desk* khusus KEK akan sangat membantu dalam meminimalisir kendala teknis dan mempercepat penyelesaian masalah perizinan di kawasan ini.

6. Permasalahan Pelaksanaan Perizinan Tenaga Kerja Asing di KEK

Pasal 41 UU KEK mengatur perihal izin mempekerjakan tenaga kerja asing (TKA) yang mempunyai jabatan sebagai direksi atau komisaris diberikan sekali dan berlaku selama TKA yang bersangkutan menjadi direksi atau komisaris. Selanjutnya, pada Pasal 42 UU KEK dinyatakan bahwa tenaga kerja di KEK mengutamakan warga negara Indonesia sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan kedua ketentuan tersebut, secara implisit UU KEK tidak melarang penggunaan tenaga kerja asing di KEK, namun tidak memberikan perlakuan khusus bagi tenaga kerja asing. Oleh karena itu ketentuan mengenai izin mempekerjakan TKA dapat menggunakan rujukan peraturan perundang-undangan lainnya.

Penggunaan TKA menjadi salah satu opsi dalam mendukung pengembangan industri dan bisnis di KEK, terutama dalam bidang yang membutuhkan keahlian khusus. Namun, temuan studi dan hasil pemantauan lapangan menunjukkan sejumlah kendala dalam pelaksanaan regulasi yang mengatur perizinan dan pengelolaan TKA di KEK.

UU KEK dan peraturan turunannya memberikan kemudahan perizinan untuk tenaga kerja asing, proses pelaksanaan di lapangan masih menghadapi berbagai hambatan. Menurut studi LPEM (2023), salah satu kendala utama yang dihadapi badan usaha dan pelaku usaha di KEK adalah belum adanya jalur khusus untuk pengurusan TKA. Jalur ini sangat diperlukan untuk mempercepat proses perizinan TKA di KEK, mengingat kepentingan strategis kawasan tersebut dalam menarik investor asing. Ketiadaan jalur khusus ini menyebabkan pelaku usaha harus menempuh prosedur yang sama dengan pelaku usaha di luar KEK, sehingga proses perizinan tidak secepat yang diharapkan. Proses perizinan TKA yang lambat menyebabkan penundaan operasional dan peningkatan biaya bagi pelaku usaha. Hal ini juga menurunkan daya tarik KEK sebagai kawasan yang seharusnya menyediakan kemudahan regulasi bagi para investor, terutama dalam hal penggunaan tenaga kerja asing yang mendukung percepatan pengembangan industri.

Kendala Keimigrasian yang Menimpa TKA
Kendala lain yang dihadapi oleh TKA di KEK adalah tidak adanya jalur khusus dalam pengurusan keimigrasian. Kasus

penangkapan TKA yang terjadi di beberapa KEK menunjukkan adanya ketidaksesuaian dalam prosedur pengawasan dan pengurusan izin tinggal yang menambah beban biaya bagi badan usaha yang mempekerjakan TKA. Insiden ini tidak hanya mengganggu kenyamanan pelaku usaha tetapi juga meningkatkan risiko biaya tambahan yang berdampak pada minat investasi asing di KEK. Investor asing mungkin merasa tidak nyaman dan menghadapi risiko tambahan karena insiden yang melibatkan TKA. Hal ini secara langsung mengurangi daya tarik KEK bagi mereka, yang seharusnya menjadi kawasan dengan perizinan dan pengelolaan tenaga kerja yang lebih mudah dan terstruktur.

BKPM menyatakan bahwa masa berlaku dan pengaturan pengawasan TKA Berdasarkan aturan dalam Permenaker No 8 Tahun 2021, masa berlaku Rencana Penggunaan Tenaga Kerja Asing (RPTKA) di KEK diberikan maksimal selama lima tahun dan dapat diperpanjang. Untuk TKA dengan jabatan sebagai direksi atau komisaris, izin diberikan sekali dan berlaku selama mereka menjabat sebagai direksi atau komisaris. Pengaturan ini memberikan fleksibilitas bagi perusahaan di KEK yang mempekerjakan TKA, terutama yang berada di posisi strategis. Pengaturan ini memberikan kemudahan bagi perusahaan dalam hal perencanaan dan stabilitas tenaga kerja asing di posisi penting. Namun, di sisi lain, fleksibilitas ini juga menuntut adanya pengawasan yang lebih baik agar tidak terjadi pelanggaran terkait penggunaan TKA di luar ketentuan yang berlaku.

Kewenangan Pengawasan TKA Berdasarkan Permenaker No 8 Tahun 2021, menjadi tanggung jawab Kementerian Ketenagakerjaan dan/atau dinas ketenagakerjaan provinsi yang terkoordinasi sesuai dengan lingkup tugas masing-masing. Namun, implementasi pengawasan ini perlu dioptimalkan, terutama dalam konteks KEK, di mana pelaku usaha mengharapkan mekanisme pengawasan yang lebih terfokus dan efisien. Koordinasi yang belum optimal dalam pengawasan TKA di KEK dapat menyebabkan inkonsistensi dalam pelaksanaan regulasi, seperti pelanggaran masa kerja atau jenis pekerjaan yang dilakukan oleh TKA. Hal ini menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha yang beroperasi di KEK.

7. Dampak Perubahan Struktur Kelembagaan pada KEK

UU 6/2023 telah mengubah struktur kelembagaan pada KEK, dimana sebelumnya kedudukan Administrator KEK merupakan bagian dari Dewan Kawasan, namun melalui Pasal 23 ayat (3) UU KEK, kedudukan Administrator KEK diubah menjadi berada di bawah koordinasi Dewan Nasional. Adapun saat ini telah terdapat 7 (tujuh) Administrator KEK di bawah Dewan Nasional. Perubahan struktur kedudukan Administrator KEK ini sebagai upaya penataan kelembagaan yang diperlukan untuk membenahi kembali kelembagaan dalam dimensi perilaku, teknologi, dan struktur untuk menjamin perwujudan pencapaian tujuan lembaga.

Dari serangkaian proses pembenahan kembali tersebut terdapat satu kondisi utama yang akan menjadi penentu keberhasilan pelaksanaannya. Penataan kelembagaan ini dapat berupa kegiatan pembangunan kelembagaan (*institutional building*) dan peningkatan kapasitas (*capacity building*).¹²

Perubahan struktur kelembagaan ini bertujuan untuk meningkatkan koordinasi dan pengawasan secara terpusat, sehingga diharapkan dapat mengurangi tumpang tindih kewenangan dalam pengelolaan KEK, dan untuk merespon penyelesaian isu-isu strategis KEK secara lebih cepat dan tepat. Perubahan struktur kelembagaan terkait pengembangan KEK di Indonesia ini, ternyata belum sepenuhnya mewujudkan pencapaian tujuan lembaga. Menurut WALHI NTB adanya perubahan kedudukan Administrator KEK yang saat ini berada di bawah koordinasi Dewan Nasional memberikan dampak terhadap semakin kuatnya sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah pusat, sehingga mengurangi otonomi dan partisipasi pemerintah daerah dalam pengelolaan KEK, yang sebelumnya dianggap lebih dekat dengan kondisi lokal dan kebutuhan masyarakat setempat. Hal ini menyebabkan terjadinya penurunan efektivitas peran serta kebijakan dan pengawasan dari Pemerintah Daerah dan masyarakat lokal terhadap kegiatan KEK. Selain itu juga berakibat kepada minimnya akuntabilitas terhadap masyarakat lokal yang terkena dampak langsung oleh kebijakan KEK.

Mendasar pada permasalahan-permasalahan di atas menunjukkan bahwa UU 39/2009 belum optimal dan efektif sebagai dasar hukum dalam mempercepat pencapaian pembangunan ekonomi nasional yang salah satunya melalui pengembangan KEK. Hal ini yang kemudian berdampak pada belum tercapainya tujuan pembentukan UU 39/2009 secara optimal.

D. Rekomendasi

1. Terhadap permasalahan fasilitas dan kemudahan perpajakan, pajak daerah, dan retribusi daerah, diberikan rekomendasi sebagai berikut:
 - a. meningkatkan komitmen dan koordinasi kementerian terkait dalam memberi kepastian fasilitas dan kemudahan perpajakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
 - b. meningkatkan komitmen pemerintah daerah dan menindaklanjuti arahan Kemendagri dengan melakukan percepatan penerbitan peraturan daerah terkait insentif pajak daerah dan retribusi daerah sebagai dukungan penyelenggaraan KEK di suatu daerah KEK.

¹² Dr. Drs. Hyronimus Rowa, M.Si, *Organisasi Pemerintahan dalam Teori dan Praktek*, Jatinangor: IPDN., 2021 hal. 81

2. Terhadap permasalahan Kewajiban Pola Kemitraan UMKM Dalam Fasilitas Penanaman Modal di KEK, direkomendasikan:
 - a. Diperlukan harmonisasi peraturan terkait syarat-syarat usaha besar mengajukan fasilitas penanaman modal di KEK;
 - b. Diperlukan penyederhanaan prosedur verifikasi pengajuan fasilitas penanaman modal dalam sistem OSS;
 - c. Diperlukan penguatan ekosistem UMKM melalui pendampingan dari Pemerintah berupa peningkatan kapasitas dan kualitas UMKM agar memenuhi standar kompetensi industri KEK;
 - d. Diperlukan penguatan koordinasi Kementerian Keuangan dengan BKPM terkait persyaratan kemitraan dengan UMKM agar tidak menghambat potensi besar penanaman modal di KEK
3. Terhadap permasalahan Minimnya kualitas Sumber Daya Manusia, direkomendasikan:
 - a. Butuh SDM yang berkualitas dan profesional. Selain itu, kualitas dan keterampilan tenaga kerja perlu ditingkatkan untuk memenuhi tuntutan industri yang berkembang pesat;
 - b. Perlu peningkatan pelatihan dan rekrutmen staf berkualitas juga penting untuk memastikan pengelolaan KEK yang efektif dan peningkatan lapangan kerja dan pertumbuhan ekonomi lokal melalui investasi yang masuk dan pengembangan UMKM
4. Terhadap permasalahan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan KEK, direkomendasikan:
 - a. Dalam proses pengadaan tanah bagi pembangunan KEK harus dilaksanakan sesuai dengan pengaturan dalam UU Pengadaan Tanah yang melalui proses musyawarah bentuk dan/atau besaran ganti kerugian demi mencapai kesepakatan yang adil dan layak bagi pihak yang berhak;
 - b. Dalam hal pihak yang menempati atau menguasai tanah tidak memiliki bukti kepemilikan yang sah, pemerintah dapat melakukan proses mediasi dalam upaya mencegah timbulnya konflik atau sengketa
5. Terhadap permasalahan Hambatan Pelaksanaan Perizinan Melalui Sistem *Online Single Submission*, direkomendasikan:
 - a. Pemerintah perlu melakukan langkah konkret untuk memperkuat integrasi sistem OSS dengan KL, memastikan semua izin usaha dikeluarkan secara eksklusif melalui OSS,

- b. Pembuatan *help desk* atau peningkatan asistensi dari Administrator KEK untuk memberikan dukungan teknis permohonan izin melalui OSS kepada pelaku usaha.
6. Terhadap permasalahan Pelaksanaan Perizinan Tenaga Kerja Asing (TKA) di KEK, direkomendasikan:
- a. Pembuatan jalur khusus perizinan TKA di KEK;
 - b. Peningkatan koordinasi dalam pengawasan TKA; dan
 - c. Perbaikan prosedur keimigrasian bagi TKA di KEK
7. Terhadap permasalahan Dampak Perubahan Struktur Kelembagaan Pada KEK, direkomendasikan:
- a. Sosialisasi yang intensif terhadap adanya perubahan struktur kelembagaan KEK kepada seluruh pemangku kepentingan KEK.
 - b. Penguatan sistem koordinasi antara Dewan Nasional, Dewan Kawasan dan pemerintah daerah untuk memastikan bahwa pelaksanaan KEK dapat berjalan secara efektif sehingga tujuan awal pembentukan KEK dapat terwujud dengan baik.