

## PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS

Oleh:

**Ni Komang Krispa tripa Yanti<sup>1</sup>**

**Putu Aras Samsithawrati<sup>2</sup>**

Universitas Udayana

Alamat: JL. Pulau Bali No.1, Dauh Puri Klod, Kec. Denpasar Barat, Kota Denpasar,  
Bali (80114).

Korespondensi Penulis: [tripayanti.22045510888@student.unud.ac.id](mailto:tripayanti.22045510888@student.unud.ac.id),  
[samsithawrati@unud.ac.id](mailto:samsithawrati@unud.ac.id).

**Abstract.** *This research aims to analyze the legal challenges arising from the inclusion of the category of “other economic activities” in the implementation of Special Economic Zones (SEZs) and the efforts to ensure legal certainty. The research method employed is normative legal research with statutory, conceptual, and analytical approaches. Primary, secondary, and tertiary legal materials are analyzed using a descriptive prescriptive technique. The findings indicate that the category of “other economic activities” constitutes an open norm, which creates potential legal uncertainty that may affect the investment climate, SEZ management, and the harmonization of sectoral regulations. Furthermore, the study reveals that the establishment of clear normative parameters for SEZ management covering alignment with SEZ objectives, spatial planning and location, consistency with legal principles and sectoral regulations, as well as economic feasibility and the added value of business activities represents a strategic step to guarantee legal certainty and the effectiveness of SEZ implementation. With such parameters, SEZs can optimally function as instruments to promote investment, economic growth, and sustainable national development.*

**Keywords:** *Special Economic Zones, Open Norm, Other Economic Activities, Legal Certainty, Investment.*

# PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS

**Abstrak.** Penelitian ini bertujuan menganalisis tantangan hukum yang muncul akibat adanya kategori ekonomi lain dalam penyelenggaraan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dan upaya untuk menegaskan kepastian hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan analitis. Bahan hukum primer, sekunder, dan tersier dianalisis secara deskriptif-preskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kategori “ekonomi lain” bersifat norma terbuka, sehingga menimbulkan potensi ketidakpastian hukum yang dapat memengaruhi iklim investasi, pengelolaan KEK, dan harmonisasi regulasi sektoral. Lebih lanjut hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pembentukan parameter normatif yang jelas bagi pihak pengelola KEK, mencakup kesesuaian dengan tujuan KEK, rencana tata ruang dan lokasi, konsistensi dengan prinsip hukum dan regulasi sektoral, serta kelayakan ekonomi dan nilai tambah kegiatan usaha, menjadi langkah strategis untuk memastikan kepastian hukum dan efektivitas pelaksanaan KEK. Dengan adanya parameter tersebut, KEK dapat berfungsi optimal sebagai instrumen untuk mendorong investasi, pertumbuhan ekonomi, dan pembangunan nasional yang berkelanjutan.

**Kata Kunci:** Kawasan Ekonomi Khusus, Norma Terbuka, Ekonomi Lain, Kepastian Hukum, Investasi.

## LATAR BELAKANG

Hukum memiliki peran sentral dalam pembangunan nasional, khususnya dalam menciptakan kepastian dan kejelasan norma hukum yang mendukung investasi.<sup>1</sup> Kepastian hukum menjadi faktor krusial bagi investor dalam menanamkan modalnya, karena ketidakpastian dapat menghambat masuknya investasi asing dan domestik.<sup>2</sup> Sebagaimana dikemukakan oleh Prof. Dr. Paripurna P. Sugarda dari Universitas Gadjah Mada, penegakan hukum yang konsisten dan kepastian hukum di sektor publik dan swasta menjadi kunci keberhasilan dalam pembangunan ekonomi sebuah negara.

Pemerintah Indonesia telah mengembangkan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) sebagai kebijakan strategis untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan pemerataan

---

<sup>1</sup> Rachman, S. N., H. M. Polontoh, J. E. Harefa, A. Harefa, dan T. Yuliana. “Analisis Hukum terhadap Aturan Hukum Penanaman Modal Asing dalam Mendorong Investasi di Indonesia.” *Jurnal Hukum Lex Generalis* 6, no. 4 (2025): 4–5.

<sup>2</sup> Prawira, Aldiansyah Yudha, Tri Setiady, dan I. Ketut Astawa. “Peranan Hukum Perizinan dalam Kemudahan Investasi Asing demi Tercapainya Pembangunan Ekonomi.” *Yustisi: Jurnal Hukum & Hukum Islam* 11, no. 1 (2024): 248–260

pembangunan.<sup>3</sup> Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) merupakan salah satu instrumen kebijakan pemerintah Indonesia untuk mendorong percepatan pembangunan ekonomi melalui peningkatan investasi, daya saing, dan pemerataan pembangunan antar wilayah. KEK dirancang untuk menciptakan iklim investasi yang kondusif dengan memberikan berbagai kemudahan dan insentif bagi pelaku usaha, sehingga diharapkan dapat menarik modal serta teknologi baik dari dalam maupun luar negeri. Tujuan utama pembentukan KEK adalah meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara regional serta nasional, sekaligus mendukung pengembangan sektor industri dan perdagangan yang berorientasi ekspor.<sup>4</sup>

Secara yuridis, penyelenggaraan KEK diatur dalam Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, yang kemudian diperkuat dan diperjelas melalui Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2021 sebagai salah satu payung hukum yang mengatur tata kelola, pelaksanaan, serta berbagai ketentuan teknis terkait pengelolaan KEK. Selain itu, pengaturan mengenai kegiatan usaha di KEK tidak bisa dilepaskan dari kerangka besar investasi nasional sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, yang menjadi payung hukum utama dalam pengembangan investasi di Indonesia. Keberadaan payung hukum ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi semua pihak yang terlibat serta menjaga kesinambungan pelaksanaan KEK dalam mendorong pembangunan nasional. Dalam perkembangannya, Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yang secara tegas menyesuaikan kembali ketentuan mengenai kegiatan usaha di KEK, termasuk frasa “ekonomi lain” yang penetapannya diserahkan kepada Dewan Nasional. Perubahan ini menegaskan bahwa dasar hukum pengaturan kegiatan usaha di KEK tidak hanya bersumber pada PP Nomor 40 tahun 2021, tetapi juga merupakan tindak lanjut dari perubahan norma dalam UU Cipta Kerja.

Kegiatan usaha yang diperbolehkan di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan

---

<sup>3</sup> Suryani, N. I., dan R. E. Febriani. “Kawasan Ekonomi Khusus dan Pembangunan Ekonomi Regional: Sebuah Studi Literatur.” *Convergence: The Journal of Economic Development* 1, no. 2 (2019): 40–54.

<sup>4</sup> Hakim, L., M. Rizaldi, W. Syafitri, dan N. Zhahirah. “Tinjauan Strategi Pertumbuhan Endogen dan Eksogen dalam Mendorong Pengembangan Ekonomi Lokal di Lombok (Studi Kasus KEK Mandalika).” *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Humanika* 14, no. 2 (2024): 304–315.

## **PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS**

Ekonomi Khusus, yang kemudian mengalami perubahan melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 mengenai Cipta Kerja.. Berdasarkan ketentuan ini, kegiatan usaha di KEK meliputi berbagai sektor strategis, antara lain produksi dan pengolahan, logistik dan distribusi, pengembangan teknologi, pariwisata, pendidikan, kesehatan, serta energi.<sup>5</sup> Selain itu, terdapat pula kategori “ekonomi lain” sebagaimana tercantum dalam huruf h, yang tercantum pada pasal 4 bahwa penetapannya diserahkan kepada Dewan Nasional.<sup>6</sup> Adanya kategori “ekonomi lain” ini memberikan fleksibilitas dalam pengembangan KEK agar dapat mengakomodasi peluang usaha baru sesuai dinamika ekonomi, tetapi sekaligus menimbulkan tantangan dalam hal kepastian hukum dan batasan jelas mengenai kegiatan yang termasuk dalam kategori ini.<sup>7</sup> Dengan demikian, pemahaman dan interpretasi terhadap kategori “ekonomi lain” menjadi sangat penting untuk memastikan kepatuhan dan efektivitas pelaksanaan KEK. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun pengaturan memberikan ruang fleksibilitas, tanpa adanya parameter yang jelas dapat menimbulkan multitafsir, sehingga penting untuk merumuskan kriteria yang lebih terukur agar tetap menjamin kepastian hukum. Oleh karena itu, solusi normatif yang dapat ditempuh bukan melalui penafsiran autentik semata, melainkan melalui revisi regulasi agar pengaturan mengenai kategori “ekonomi lain” memiliki kepastian hukum yang lebih jelas dan mengikat.

Permasalahan hukum yang muncul terkait ketentuan frasa “ekonomi lain” dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja adalah sifat norma terbuka yang tidak diikuti dengan parameter atau kriteria yang jelas. Ketidakjelasan ini berpotensi menimbulkan multitafsir di kalangan pelaku usaha maupun pihak terkait, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum dalam pelaksanaan kegiatan di Kawasan Ekonomi Khusus. Ketidakpastian tersebut pada gilirannya dapat berdampak pada iklim investasi, karena investor dan pelaku usaha sangat membutuhkan kepastian serta kejelasan regulasi sebagai dasar dalam pengambilan keputusan bisnis. Oleh karena itu, sangat penting untuk menegaskan

---

<sup>5</sup> Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang

<sup>6</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2021 tentang Kawasan Ekonomi Khusus.

<sup>7</sup> Sahara, S. P., S. P. Aliaspar, Deby Santyo Rusandy, Rina Novi Yani, Rita Octaviani, Evo M. T., dan Tonggo Sangap Timbul. *Ekonomi dan Bisnis: Teori dan Praktik* (Yogyakarta: Selat Media, 2024), 50.

kepastian hukum dalam setiap aspek pengaturan KEK, agar tujuan peningkatan investasi dan pengembangan usaha dapat tercapai secara efektif tanpa menimbulkan konflik atau keberatan hukum di kemudian hari.<sup>8</sup>

Sejumlah kajian sebelumnya menunjukkan bahwa regulasi terkait Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) masih menyisakan banyak ketidakjelasan. Suparji Achmad (2021) menyoroti bahwa frekuensi revisi regulasi KEK mencerminkan adanya kesulitan dalam merumuskan kerangka hukum yang stabil dan akomodatif.<sup>9</sup> Hal serupa ditegaskan dalam penelitian Budiman Ginting dkk. (2020) mengenai SEZ Sei Mangkei, yang menemukan bahwa lemahnya penerapan serta harmonisasi hukum berpotensi menjadi hambatan serius bagi investasi karena menciptakan ketidakpastian dan menurunkan daya tarik kawasan.<sup>10</sup> Sementara itu, sebuah kajian internasional mengenai Kendal SEZ (2025) memang mengungkap adanya dampak positif terhadap pertumbuhan ekonomi, tetapi juga menyoroti tantangan struktural berupa keterbatasan infrastruktur dan kompleksitas regulasi yang berpengaruh terhadap efektivitas implementasi hukum kawasan.<sup>11</sup>

Urgensi penelitian ini sangat penting mengingat Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) merupakan instrumen strategis dalam pembangunan ekonomi nasional yang menuntut keberadaan aturan yang jelas dan tegas. Ketidakjelasan interpretasi terhadap frasa “ekonomi lain” dalam regulasi KEK berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum akibat sifat norma terbuka yang tidak dibatasi secara tegas, sehingga dapat berdampak negatif pada kepastian hukum, khususnya dalam proses perizinan usaha dan pelaksanaan kegiatan investasi di KEK. Dengan demikian, penelitian ini bertujuan memberikan analisis normatif yang mendalam untuk mengatasi ketidakjelasan pengaturan norma terbuka tanpa parameter tersebut, sehingga dapat mendukung terciptanya regulasi yang lebih jelas dan efektif dalam pengelolaan KEK serta menjaga stabilitas iklim investasi di Indonesia.

---

<sup>8</sup> Triana, A. R., A. A. Putri, K. Mar'atussholikhah, V. S. Sukma, F. Firdaus, dan M. F. Hidayat. “Kepastian Hukum dalam Penanaman Modal Investasi di Kawasan Ekonomi Khusus dari Perspektif Investor.” *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora* 1, no. 3 (2024): 246–262.

<sup>9</sup> Ahmad, Suparji. "The Legal Framework in Management of Indonesian Special Economic Zones." *Varia Justicia* 17, no. 3 (2021): 230-245.

<sup>10</sup> Ginting, Budiman, Rosnidar Sembiring, Mahmul Siregar, dan Afrita Abduh. "Optimizing the Role of Law on Preventing Hindrance to Investment on Special Economic Zone: A Study on Special Economic Zone SeiMangkei, North Sumatera." *Proceedings of the International Conference of Science, Technology, Engineering, Environmental and Ramification Researches (ICOSTEERR 2018)* 1316-1323 (2020).

<sup>11</sup> Wardhana, Irwanda Wisnu, dkk. "Does a Special Economic Zone Impact the Surrounding Economy? The Case Study of Kendal, Indonesia." *Humanities and Social Sciences Communications*, 2025: 1-17.

# PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS

## Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengaturan mengenai kegiatan usaha ekonomi lain dalam Kawasan Ekonomi Khusus?
2. Apa parameter yang dapat digunakan Dewan Nasional dalam menetapkan kategori ekonomi lain agar tidak menimbulkan multitafsir?

## Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pengaturan mengenai kegiatan usaha ekonomi lain dalam Kawasan Ekonomi Khusus
2. Untuk mengidentifikasi dan merumuskan parameter yang dapat digunakan Dewan Nasional dalam menetapkan kategori ekonomi lain agar tidak menimbulkan multitafsir

## METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang menitikberatkan pada analisis norma hukum positif, prinsip-prinsip hukum, serta doktrin hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Penelitian hukum normatif dipilih karena permasalahan yang diangkat berhubungan dengan pengaturan dan interpretasi norma dalam peraturan perundang-undangan mengenai Kawasan Ekonomi Khusus, khususnya terkait frasa “ekonomi lain” yang menimbulkan kekaburan norma. Dalam penelitian ini diterapkan tiga pendekatan, yaitu *statute approach*, *conceptual approach*, dan *analytical approach*. Pendekatan perundang-undangan digunakan melalui penelaahan terhadap peraturan hukum, meliputi Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 mengenai Kawasan Ekonomi Khusus, Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan KEK, serta Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja yang menyempurnakan sejumlah ketentuan terkait KEK. Pendekatan konseptual digunakan untuk menelusuri konsep kepastian hukum, kekaburan norma, dan interpretasi hukum sebagai landasan teoretis dalam menjelaskan permasalahan. Sementara itu, pendekatan analitis dilakukan dengan menganalisis hubungan antara norma hukum yang ada, kesesuaiannya dengan asas kepastian hukum, serta implikasinya terhadap pelaksanaan investasi di KEK. Teknik analisis yang digunakan adalah deskriptif-preskriptif. Analisis deskriptif dilakukan dengan menggambarkan secara

sistematis permasalahan hukum terkait frasa “ekonomi lain” dalam regulasi KEK, termasuk potensi multitafsir dan ketidakpastian yang ditimbulkan. Selanjutnya, analisis preskriptif digunakan untuk merumuskan tawaran solusi normatif berupa rekomendasi perbaikan atau penegasan parameter hukum agar pengaturan mengenai kegiatan usaha di KEK dapat memberikan kepastian hukum sekaligus mendukung iklim investasi nasional.

## **HASIL DAN PEMBAHASAN**

### **Pengaturan Mengenai Kegiatan Usaha Ekonomi Lain Dalam Kawasan Ekonomi Khusus**

Norma terbuka (*open norm*) merupakan kondisi di mana suatu norma hukum dirumuskan secara umum dan fleksibel, sehingga memberi ruang penafsiran lebih luas namun berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Frasa “ekonomi lain” sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h hasil perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja dapat dikategorikan sebagai norma terbuka karena memberikan ruang fleksibilitas terhadap jenis kegiatan usaha yang belum diatur secara tegas. *Open norm* ini memiliki tujuan agar norma hukum dapat mengikuti perkembangan situasi dan kondisi yang dinamis tanpa harus selalu direvisi. Meskipun sifat terbuka ini diperlukan agar hukum dapat menyesuaikan perkembangan ekonomi, ketiadaan parameter yang jelas menjadikan norma tersebut rawan menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum. Norma delegatif memberikan kewenangan kepada otoritas tertentu untuk menetapkan atau memperjelas norma tersebut sesuai dengan kebutuhan, sehingga secara prosedural masih terjaga kepastian dan kontrol hukum. Frasa “ekonomi lain” sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h hasil perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja perlu dianalisis secara komprehensif karena menunjukkan karakter norma terbuka yang berimplikasi pada fleksibilitas penentuan jenis kegiatan usaha di Kawasan Ekonomi Khusus. Analisis ini penting dilakukan dengan tetap memperhatikan keselarasan antara norma hasil perubahan undang-undang sebagai norma induk dengan peraturan pelaksana di bawahnya, sehingga dapat memastikan konsistensi dan kepastian hukum dalam praktik penyelenggaraan KEK.

## **PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS**

Frasa “ekonomi lain” sebagaimana tercantum dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h hasil perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja ditetapkan sebagai salah satu bentuk kegiatan usaha yang diperkenankan di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Namun, norma ini tidak disertai dengan definisi atau batasan yang jelas mengenai apa saja yang termasuk dalam kategori tersebut. Kondisi ini menimbulkan ketidakpastian akibat sifat terbuka norma karena frasa tersebut bersifat umum, sehingga menimbulkan potensi multitafsir dalam pelaksanaannya. Kejelasan ini memberikan batasan yang tegas mengenai ruang lingkup kegiatan yang diperbolehkan dan meminimalisir penafsiran yang keliru. Ketidakjelasan pada huruf m menjadi tantangan karena batasan dan kriteria yang tidak konkret dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha dan regulator. Dalam praktiknya, parameter untuk menentukan kategori “ekonomi lain” semestinya dapat dirumuskan dengan mengacu pada potensi strategis daerah, seperti pariwisata, energi baru dan terbarukan, kehutanan, pertambangan, pendidikan, atau sektor jasa yang memiliki nilai tambah tinggi. Adanya kriteria ini akan memberikan pedoman yang lebih jelas bagi Dewan Nasional KEK dalam menetapkan kegiatan usaha baru sekaligus menjaga keselarasan dengan tujuan pembangunan nasional. Oleh karena itu, perlunya pembahasan mendalam untuk menjembatani kekosongan definisi tersebut demi mewujudkan kepastian hukum dalam penyelenggaraan KEK.

Sifat terbuka dari frasa “ekonomi lain” dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h hasil perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja berpotensi menimbulkan berbagai konsekuensi penting dalam praktik penyelenggaraan KEK. Pertama, multitafsir sering terjadi di kalangan pemerintah daerah, pengelola KEK, serta para investor, yang masing-masing dapat memiliki pemahaman berbeda mengenai jenis kegiatan yang termasuk dalam kategori ini. Kondisi tersebut dapat menyebabkan ketidakharmonisan dalam pengambilan keputusan dan pengelolaan KEK secara efektif. Kedua, keterbukaan ini berpotensi menimbulkan disharmoni regulasi dengan aturan sektoral lain yang mengatur bidang kegiatan usaha tertentu, sehingga menimbulkan konflik atau tumpang tindih kewenangan. Ketiga, ketidakjelasan peraturan ini menyebabkan ketiadaan rujukan yang jelas untuk operasionalisasi kebijakan teknis, sehingga pengelolaan kegiatan usaha dalam KEK menjadi kurang terarah dan sulit untuk dipantau maupun dievaluasi.

Akibatnya, tujuan utama pembentukan KEK sebagai kawasan yang mendukung investasi dan pembangunan ekonomi bisa terganggu karena adanya ketidakpastian hukum dan praktik yang tidak konsisten. Oleh sebab itu, pengaturan yang lebih jelas dan terperinci mengenai frasa “ekonomi lain” sangat diperlukan untuk mencegah konsekuensi negatif tersebut. Selain itu, potensi multitafsir akan semakin nyata apabila dikaitkan dengan perkembangan sektor-sektor ekonomi baru yang belum dikenal pada saat peraturan ini disusun. Hal ini berpotensi menimbulkan perbedaan tafsir antar pemangku kepentingan serta meningkatkan risiko ketidakpastian hukum dalam investasi di KEK.

Dalam norma hukum yang terlalu terbuka pada frasa “ekonomi lain” dalam dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, prinsip *lex certa* atau asas kepastian hukum menjadi landasan hukum yang sangat penting untuk dikaji. Prinsip *lex certa* menuntut agar setiap norma hukum dirumuskan dengan jelas, tegas, dan dapat dipahami secara pasti oleh para subjek hukum, sehingga menghindari ketidakpastian dan multitafsir yang berpotensi menimbulkan ketidakadilan.<sup>12</sup> Selain itu, asas legalitas menegaskan bahwa setiap tindakan penyelenggaraan negara, termasuk dalam pengaturan KEK, harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, sehingga peraturan yang normanya terlalu terbuka tanpa parameter jelas dapat bertentangan dengan asas tersebut.<sup>13</sup> Prinsip perlindungan hukum juga relevan untuk memastikan bahwa pelaku usaha dan investor memperoleh jaminan hukum dalam menjalankan kegiatan usaha, serta pemerintah memiliki panduan yang jelas dalam mengatur dan mengawasi KEK.<sup>14</sup> Ketiga landasan hukum ini bersama-sama menegaskan pentingnya kepastian, kejelasan, dan kekuatan hukum dalam setiap norma hukum agar tercipta tatanan hukum yang adil, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Dengan demikian, dari sisi pengaturan, frasa “ekonomi lain” merupakan norma terbuka yang belum dilengkapi parameter, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum. Oleh karena itu, solusi normatif yang tepat adalah

---

<sup>12</sup> Rimadini, M. “Klasifikasi dan Standar Sanksi terhadap Notaris yang Meninggalkan Wilayah Jabatannya atas Asas Kepastian Hukum.” *Jurnal Kolaboratif Sains* 8, no. 6 (2025): 3653–3674.

<sup>13</sup> Utami, T., S. Solihah, M. Maulana, I. Adawiah, dan M. Firdaus. “Analisis Yuridis terhadap Penerapan Prinsip Legalitas dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia.” *Journal Customary Law* 2, no. 3 (2025): 10–10.

<sup>14</sup> Indrawanto, S. *Merajut Keberlanjutan Usaha: Panduan Hukum Dagang dan Bisnis* (Jakarta: PT Indonesia Delapan Kreasi Nusa, 2024), 6

## **PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS**

mendorong revisi regulasi agar norma ini diberi parameter yang jelas dan eksplisit, bukan sekadar mengandalkan penafsiran autentik yang berisiko mempertahankan ketidakpastian hukum.

### **Parameter yang Dapat Digunakan Dewan Nasional Dalam Menetapkan Kategori Ekonomi Lain Agar Tidak Menimbulkan Multifafsir**

Implikasi dari kekosongan interpretasi frasa "ekonomi lain" dalam konteks pelaksanaan kegiatan usaha di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dapat dilihat dari aspek kepastian hukum dan politik hukum ekonomi secara makro. Ketidakjelasan norma ini berpotensi melanggar asas *lex certa*, mengurangi kepercayaan investor, dan menghambat pengembangan KEK. Dari sisi politik hukum ekonomi, kekosongan ini menciptakan legal *uncertainty* yang dapat mengganggu implementasi program strategis nasional.<sup>15</sup> Implikasi bagi *stakeholder* juga signifikan, sebab ketidakjelasan ini menimbulkan risiko hukum dan bisnis yang tinggi, bahkan berpotensi memicu sengketa baik di tingkat nasional maupun internasional. Implikasi bagi *stakeholder* juga signifikan, sebab ketidakjelasan ini menimbulkan risiko hukum dan bisnis yang tinggi, bahkan berpotensi memicu sengketa baik di tingkat nasional maupun internasional. Potensi sengketa hukum dapat muncul dalam bentuk gugatan di PTUN, sengketa investasi internasional melalui ICSID, maupun konflik antar kementerian. Hal ini menegaskan perlunya pedoman interpretasi yang jelas.<sup>16</sup>

Untuk menghindari ketidakpastian hukum yang muncul akibat ketiadaan batasan yang tegas terhadap frasa "ekonomi lain" dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h hasil perubahan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, perlu disusun parameter yang dapat dijadikan acuan oleh Dewan Nasional dalam menentukan jenis kegiatan usaha dimaksud. Hal ini penting karena meskipun kewenangan penetapan sudah ditegaskan dalam Pasal 3 ayat (4) UU No. 6 Tahun 2023 yang mengubah UU no. 39 tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, tanpa adanya parameter normatif yang memadai, kewenangan tersebut

---

<sup>15</sup> Sidabutar, A. Y., M. H. Yusup, R. Victoria, R. Tantri, S. P. Azzahra, dan I. K. Astawa. "Konsistensi dan Kepastian Kebijakan Investasi di Indonesia." *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan* 11, no. 8A (2025): 14–26.

<sup>16</sup> Yanthi, T., dan O. Valerie. "Penyelesaian Sengketa Investasi Internasional: Analisis Peran ICSID dalam Menjamin Perlindungan Investor Asing." *Jurnal Sosial dan Sains* 5, no. 2 (2025): 204–219.

berpotensi menimbulkan multitafsir dan ketidakpastian hukum. Dengan adanya parameter yang jelas, Dewan Nasional tidak hanya memiliki landasan yuridis yang kuat dalam menjalankan kewenangannya, tetapi juga dapat memastikan bahwa penetapan kategori “ekonomi lain” benar-benar sejalan dengan tujuan strategis Kawasan Ekonomi Khusus, yakni mendorong investasi, meningkatkan daya saing nasional, serta mendukung pembangunan ekonomi yang berkelanjutan.

Beberapa parameter yang dapat digunakan antara lain:

1. Kesesuaian dengan tujuan pembentukan KEK

Parameter pertama yang harus diperhatikan dalam penetapan kegiatan ekonomi lain adalah kesesuaiannya dengan tujuan pembentukan Kawasan Ekonomi Khusus. Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 menegaskan bahwa KEK dirancang untuk mendorong pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan investasi, penguatan ekspor, penyediaan lapangan kerja, serta pengembangan perekonomian nasional dan daerah.<sup>17</sup> Dengan demikian, setiap bentuk kegiatan yang akan dimasukkan ke dalam kategori ekonomi lain harus mampu berkontribusi secara nyata terhadap pencapaian tujuan strategis tersebut. Artinya, kegiatan yang hanya bersifat spekulatif, tidak mendukung peningkatan nilai tambah industri, atau tidak memiliki relevansi dengan peningkatan daya saing internasional tidak dapat dimasukkan dalam kategori ini. Sebaliknya, kegiatan yang mampu memperluas basis produksi nasional, memperkuat arus perdagangan global, atau mendorong transformasi ekonomi ke arah sektor yang lebih modern dan berkelanjutan, patut dipertimbangkan sebagai bagian dari ekonomi lain. Dengan menjadikan tujuan pembentukan KEK sebagai filter utama, Dewan Nasional akan memiliki landasan normatif yang kuat untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan serta memastikan bahwa keputusan yang diambil tetap selaras dengan kerangka pembangunan ekonomi nasional jangka panjang.

2. Kesesuaian dengan rencana tata ruang dan kriteria lokasi KEK

Parameter kedua yang harus diperhatikan adalah kesesuaian kegiatan ekonomi lain dengan kriteria lokasi KEK sebagaimana diatur dalam Pasal 4 UU No. 39 Tahun 2009 jo. UU No. 6 Tahun 2023. Pasal tersebut menegaskan bahwa lokasi KEK harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah, memiliki batas yang jelas, serta paling

---

<sup>17</sup> Undang-undang (UU) No. 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus

## **PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS**

sedikit 50% dari lahan yang direncanakan telah dikuasai. Ketentuan ini menunjukkan bahwa setiap kegiatan ekonomi lain yang ditetapkan Dewan Nasional harus memperhatikan keberlanjutan tata ruang, kepastian batas wilayah, dan status penguasaan lahan. Jika suatu kegiatan tidak sejalan dengan tata ruang atau berpotensi mengganggu kawasan lindung, maka kegiatan tersebut tidak dapat dimasukkan sebagai kategori ekonomi lain. Demikian pula, tanpa kejelasan batas wilayah dan penguasaan lahan yang memadai, kegiatan tersebut akan menimbulkan risiko sengketa pertanahan dan ketidakpastian hukum. Dengan menjadikan rencana tata ruang dan kriteria lokasi sebagai parameter, Dewan Nasional dapat memastikan bahwa kegiatan ekonomi lain tidak hanya sah secara hukum, tetapi juga terintegrasi dengan kebijakan pembangunan wilayah dan pengelolaan lingkungan hidup secara berkelanjutan.

### 3. Konsistensi dengan prinsip hukum dan peraturan perundang-undangan sektoral

Parameter ketiga adalah memastikan konsistensi dengan prinsip-prinsip hukum dan peraturan sektoral yang berlaku. Hal ini didasarkan pada asas *lex specialis derogat legi generali* di mana aturan sektoral tetap berlaku sepanjang tidak diatur secara khusus dalam rezim KEK. Oleh karena itu, kegiatan ekonomi lain yang ditetapkan Dewan Nasional tidak boleh bertentangan dengan regulasi sektoral, seperti UU Lingkungan Hidup, UU Kesehatan, UU Pendidikan, maupun UU Energi. Misalnya, jika suatu kegiatan dianggap potensial namun bertentangan dengan standar lingkungan yang ketat, maka kegiatan tersebut tidak bisa dimasukkan ke dalam kategori ekonomi lain. Parameter ini penting untuk mencegah terjadinya konflik normatif antarperaturan dan menjaga kepastian hukum, sehingga penetapan kegiatan ekonomi lain tidak menimbulkan tumpang tindih atau bahkan pelanggaran hukum di sektor lain.

### 4. Kelayakan ekonomi dan nilai tambah kegiatan usaha

Parameter keempat yang perlu diperhatikan adalah kelayakan ekonomi dari kegiatan usaha yang akan dimasukkan ke dalam kategori ekonomi lain. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 6 UU No. 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus sebagaimana telah diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, yang mensyaratkan bahwa usulan pembentukan KEK harus dilengkapi dengan hasil studi kelayakan ekonomi dan finansial, rencana strategis, serta persetujuan lingkungan.

Dengan demikian, setiap kegiatan ekonomi lain yang ditetapkan oleh Dewan Nasional harus melalui kajian mendalam terkait prospek keberlanjutan usaha, kontribusinya terhadap perekonomian nasional maupun daerah, potensi penyerapan tenaga kerja, serta dampak lingkungannya. Kegiatan yang layak masuk dalam kategori ekonomi lain seharusnya memiliki nilai tambah yang signifikan, baik melalui peningkatan ekspor, substitusi impor, transfer teknologi, maupun peningkatan daya saing industri dalam negeri. Misalnya, sektor energi baru terbarukan, ekonomi digital, dan industri berbasis ramah lingkungan dapat diprioritaskan karena selaras dengan arah pembangunan berkelanjutan dan kebutuhan strategis nasional. Dengan parameter ini, Dewan Nasional tidak hanya berpegang pada pertimbangan hukum, tetapi juga memastikan bahwa kegiatan ekonomi lain benar-benar mendukung keberlangsungan KEK sebagai instrumen pembangunan ekonomi yang kompetitif di tingkat global. Dengan demikian, penetapan parameter terhadap kegiatan ekonomi lain menjadi krusial untuk memastikan bahwa kewenangan Dewan Nasional tidak digunakan secara sewenang-wenang, melainkan tetap berada dalam koridor hukum, konsisten dengan tujuan pembentukan KEK, serta selaras dengan kebijakan pembangunan nasional. Kejelasan parameter juga akan memperkuat kepastian hukum dan mencegah terjadinya multitafsir, sehingga setiap kegiatan yang ditetapkan benar-benar dapat memberikan nilai tambah strategis bagi perekonomian Indonesia.

## **KESIMPULAN DAN SARAN**

Frasa “ekonomi lain” dalam Pasal 3 ayat (1) huruf h Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, yang telah diubah melalui UU No. 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja, merupakan norma terbuka yang memberikan fleksibilitas dalam penetapan jenis kegiatan usaha di KEK, namun menimbulkan potensi multitafsir dan ketidakpastian hukum. Ketidakjelasan ini dapat berdampak negatif pada iklim investasi, pengelolaan KEK, dan harmonisasi dengan peraturan sektoral lainnya. Oleh karena itu, diperlukan perumusan parameter yang jelas bagi Dewan Nasional dalam menetapkan kategori ekonomi lain, yang mencakup kesesuaian dengan tujuan KEK, rencana tata ruang dan lokasi, konsistensi dengan prinsip hukum dan regulasi sektoral, serta kelayakan ekonomi dan nilai tambah kegiatan usaha. Dengan adanya parameter normatif tersebut, kepastian hukum dapat terwujud, risiko multitafsir dapat

# PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS

diminimalkan, dan KEK dapat berfungsi secara optimal sebagai instrumen strategis dalam mendorong investasi, pertumbuhan ekonomi, serta pembangunan nasional yang berkelanjutan.

## DAFTAR REFERENSI

### Buku

- Erlianti, D., Hijeriah, E. M., Suryani, L., Wahyuni, L., Sari, N., & Hartutik, D. (2024). *Metodologi penelitian: Teori dan perkembangannya*. Jambi: PT Sonpedia Publishing Indonesia.
- Ilham, R. N. (2020). *Manajemen investasi (Fake investment versus legal investment)*. Sukabumi: Jejak Publisher.
- Sahara, S. P., Aliaspar, S. P., Rusandy, D. S., Yani, R. N., Octaviani, R., Evo, M. T., & Timbul, T. S. (2024). *Ekonomi dan bisnis: Teori dan praktik*. Yogyakarta: Selat Media.

### Artikel Jurnal

- Ahmad, S. (2021). The legal framework in management of Indonesian special economic zones. *Varia Justicia*, 17(3), 230–245.
- Hakim, L., Rizaldi, M., Syafitri, W., & Zhahirah, N. (2024). Tinjauan strategi pertumbuhan endogen dan eksogen dalam mendorong pengembangan ekonomi lokal di Lombok (Studi kasus KEK Mandalika). *Jurnal Ilmiah Akuntansi dan Humanika*, 14(2), 304–315.
- Herlina, M. (2024). Analisis dampak implementasi norma penjelasan dalam peraturan perundang-undangan terhadap kepastian dan efektivitas penegakan hukum di Indonesia. *Journal of Interdisciplinary Legal Perspectives*, 1(1), 46–58.
- Herlina, M. (2024). Konsep Penyusunan Norma Penjelasan Peraturan Perundang-Undangan Guna Mencegah Multitafsir Dalam Penegakan Hukum Di Indonesia. 54-66
- Prawira, A. Y., Setiady, T., & Astawa, I. K. (2024). Peranan hukum perizinan dalam kemudahan investasi asing demi tercapainya pembangunan ekonomi. *Yustisi: Jurnal Hukum & Hukum Islam*, 11(1), 248–260.

- Rachman, S. N., Polontoh, H. M., Harefa, J. E., Harefa, A., & Yuliana, T. (2025). Analisis hukum terhadap aturan hukum penanaman modal asing dalam mendorong investasi di Indonesia. *Jurnal Hukum Lex Generalis*, 6(4), 4–5.
- Rimadini, M. (2025). Klasifikasi dan standar sanksi terhadap notaris yang meninggalkan wilayah jabatannya atas asas kepastian hukum. *Jurnal Kolaboratif Sains*, 8(6), 3653–3674.
- Sidabutar, A. Y., Yusup, M. H., Victoria, R., Tantri, R., Azzahra, S. P., & Astawa, I. K. (2025). Konsistensi dan kepastian kebijakan investasi di Indonesia. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 11(8A), 14–26.
- Suryani, N. I., & Febriani, R. E. (2019). Kawasan ekonomi khusus dan pembangunan ekonomi regional: Sebuah studi literatur. *Convergence: The Journal of Economic Development*, 1(2), 40–54.
- Triana, A. R., Putri, A. A., Mar'atussholikhah, K., Sukma, V. S., Firdaus, F., & Hidayat, M. F. (2024). Kepastian hukum dalam penanaman modal investasi di kawasan ekonomi khusus dari perspektif investor. *Politika Progresif: Jurnal Hukum, Politik dan Humaniora*, 1(3), 246–262.
- Utami, T., Solihah, S., Maulana, M., Adawiah, I., & Firdaus, M. (2025). Analisis yuridis terhadap penerapan prinsip legalitas dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Journal Customary Law*, 2(3), 10–10.
- Wardhana, I. W., et al. (2025). Does a special economic zone impact the surrounding economy? The case study of Kendal, Indonesia. *Humanities and Social Sciences Communications*, 1–17.
- Yanthi, T., & Valerie, O. (2025). Penyelesaian sengketa investasi internasional: Analisis peran ICSID dalam menjamin perlindungan investor asing. *Jurnal Sosial dan Sains*, 5(2), 204–219.

### **Prosiding**

- Ginting, B., Sembiring, R., Siregar, M., & Abduh, A. (2020). Optimizing the role of law on preventing hindrance to investment on special economic zone: A study on special economic zone SeiMangkei, North Sumatera. In *Proceedings of the International Conference of Science, Technology, Engineering, Environmental and Ramification Researches (ICOSTEERR 2018)* (pp. 1316–1323).

# **PENGATURAN KEGIATAN USAHA EKONOMI LAIN PADA KAWASAN EKONOMI KHUSUS**

## **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-undang (UU) No. 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus

Undang-undang (UU) Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah  
Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi  
Undang-Undang

Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 2021 tentang  
Kawasan Ekonomi Khusus*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021  
Nomor 61.