

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Singapura merupakan salah satu negara yang telah menjalin hubungan diplomatik dengan Indonesia selama bertahun – tahun. Hubungan diplomatik antara Indonesia dengan Singapura telah terjalin selama lima puluh delapan (58) tahun, terhitung dari tanggal 7 September 1967 ketika kedua negara memutuskan untuk menjalin hubungan diplomatik dan memperkuat kerja sama bilateral. Salah satu sektor yang menjadi fokus kerja sama Indonesia dengan Singapura berkaitan dengan kerja sama bilateral ekonomi. Singapura merupakan negara yang berperan aktif dalam berbagai kerja sama ekonomi di Indonesia, termasuk salah satunya dalam mengembangkan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia melalui *Singapore-Indonesia Six Bilateral Economic Working Groups* (Ministry of Trade and Industry Singapore, 2022).

Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) menjadi salah satu fokus yang dikembangkan oleh Indonesia dan Singapura. Dalam *Singapore-Indonesia Six Bilateral Economic Working Groups* terdapat enam bidang yang menjadi bagian dalam kerja sama, terdiri dari Batam, Bintan, Karimun (BBK) dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) lainnya, Transportasi, Investasi, Pariwisata, Ketenagakerjaan, dan Agribisnis. Adanya Kawasan Ekonomi Khusus diharapkan dapat membuka peluang bagi berbagai daerah di Indonesia untuk memiliki pusat perekonomian baru, yang kemudian dapat mendorong terjadinya pertumbuhan ekonomi (Muharni, 2025).

Gambar 1.1.
Peta Sebaran Lokasi Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia



Sumber : Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus dalam CNBC Indonesia

Perdana Menteri Singapura yaitu Lee Hsien Loong dan Presiden Indonesia Joko Widodo meresmikan Kawasan Industri Kendal pada tanggal 14 November 2016 sebagai salah satu bentuk realisasi dari kerja sama bilateral antara Indonesia dengan Singapura (Kementerian Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2016). Pembentukan Kawasan Industri Kendal dari awal merupakan hasil *joint venture* antara PT Jababeka Tbk dengan Sembcorp (Singapura). Kemudian, pada tanggal 18 Desember 2019 Kawasan Industri Kendal naik status menjadi Kawasan Ekonomi Khusus Kendal. Peresmian ini ditandai dengan adanya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 85 Tahun 2019 Tentang Kawasan Ekonomi Khusus Kendal. Persiapan dalam peningkatan status Kawasan Industri Kendal melibatkan berbagai pihak, mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah. Perubahan status kawasan ini juga disebabkan karena tidak adanya kemajuan yang signifikan pada kawasan industri di Kaliwungu, sehingga dengan kehadiran Kawasan Ekonomi Khusus di Kendal ruang untuk sektor industri bisa semakin lebih berkembang (Pemerintah Kabupaten Kendal, 2019).

Pengembangan KEK Kendal merupakan bagian dari strategi pemerintah Indonesia dalam mendorong pemerataan pembangunan ekonomi serta mengembangkan industri di wilayah Jawa Tengah. Keterlibatan Singapura dalam pengembangan kawasan ini mencerminkan strategi ekspansi ke negara lain, termasuk salah satunya ke Indonesia. Singapura menghadapi keterbatasan lahan serta tingginya biaya produksi di dalam negeri, sehingga mendorong relokasi industri ke negara lain yang memiliki sumber daya lebih kompetitif, seperti Indonesia (Khaeron, 2025). Melalui KEK Kendal yang memiliki fokus pada kegiatan industri, perusahaan yang berinvestasi dapat menekan biaya produksi, memperluas jaringan industri, serta tetap terintegrasi dengan rantai pasok global.

Gambar 1.2.

Master Plan Kawasan Ekonomi Khusus Kendal



Sumber : Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus (kek.go.id)

Proyek Strategis Nasional merupakan kebijakan pemerintah pada masa kepemimpinan Joko Widodo yang dimulai pada tahun 2016, dan kemudian berlanjut hingga masa pemerintahan Indonesia saat ini yang dipimpin oleh Presiden Prabowo Subianto. Kebijakan ini bertujuan untuk mempercepat proses pembangunan yang merata dan dapat menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia menjadi bagian dari kebijakan Proyek Strategis Nasional sejak tahun 2016 karena turut memiliki

andil dalam pengembangan hilirisasi industri di Indonesia (Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus, 2023). Penetapan Kawasan Ekonomi Khusus sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional tidak hanya berdasar pada manfaat kawasan, tetapi juga perlu ada proses pengkajian untuk mengevaluasi keberhasilan suatu kawasan sebagai proyek pembangunan yang dapat dilihat dari kualitas, kinerja teknis, kepuasan semua pemangku kepentingan, dan manajemen puncak yang dipegang oleh pemimpin negara (Ghazali, 2025).

Tidak semua Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia berhasil dan berkembang dengan baik, seperti KEK Merauke yang tidak lagi menjadi bagian dari Proyek Strategis Nasional karena mengalami berbagai konflik dan proyek ini tidak diterima dengan baik oleh masyarakat adat di Merauke (BBC News Indonesia, 2025). Beberapa KEK lain juga terhambat perkembangannya karena mengalami kendala dalam akses transportasi dan insentif seperti yang terjadi pada KEK Tanjung Kelayang di Bangka Belitung, KEK Morotai di Maluku Utara, dan KEK Arun Lhokseumawe di Aceh (CNBC Indonesia, 2024). Meskipun begitu, dari 24 KEK yang ada di Indonesia, setidaknya terdapat delapan kawasan yang mengalami kemajuan signifikan, yaitu KEK Kendal, KEK Sei Mangkei, KEK Mandalika, KEK Nongsa, KEK Sanur, KEK Singhasari, KEK Kura Kura Bali, dan KEK Lido (Dewan Nasional Kawasan Ekonomi Khusus Indonesia, 2024). Kawasan Ekonomi Khusus Kendal tidak hanya menjadi salah satu KEK unggulan di Indonesia, tetapi juga cukup berhasil menunjukkan adanya kemajuan sejak ditetapkan oleh pemerintah sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional. Keberhasilan ini tentu juga melibatkan kolaborasi dari berbagai pihak mulai dari pemerintah pusat hingga pemerintah daerah, pelaku usaha, dan juga masyarakat. Berdasarkan hal tersebut, penulis berfokus untuk melakukan penelitian mengenai peran dan hubungan pemerintah dalam kerja sama dan negosiasi di dua level yaitu domestik dan internasional yang membentuk kebijakan Kawasan Ekonomi Khusus Kendal.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan penjelasan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan sebuah pertanyaan yang akan dijawab dalam penelitian ini: Bagaimana strategi Pemerintah Kabupaten Kendal menjembatani kepentingan domestik dan internasional untuk mencapai kesepakatan (*win set*) yang memungkinkan KEK Kendal ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional dan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yang dapat dibedakan menjadi dua, yaitu tujuan umum dan khusus:

1.3.1. Tujuan Umum

Secara umum, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis strategi pemerintah dalam menjembatani kepentingan domestik dan internasional untuk mencapai kesepakatan yang memungkinkan KEK Kendal ditetapkan sebagai bagian dari kebijakan Proyek Strategis Nasional (PSN) dan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) di Indonesia.

1.3.2. Tujuan Khusus

Secara khusus, penelitian ini berfokus untuk dinamika negosiasi antara pemerintah baik di level pusat hingga daerah dengan aktor internasional melalui kerangka teori *Two Level Game* Putnam (1988) dalam menjembatani kepentingan setiap aktor, mengidentifikasi faktor penghambat dan pendukung, serta memahami pentingnya kolaborasi multi aktor dalam kebijakan pembangunan ekonomi strategis di Indonesia, khususnya pada Kawasan Ekonomi Khusus Kendal.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan manfaat baik secara praktis maupun akademis. Manfaat penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Manfaat Akademis

Manfaat penelitian ini dapat memberikan suatu perspektif alternatif dari teori *Two Level Game* Putnam (1988) mengenai cara aktor domestik dan internasional yang saling terlibat dalam proyek strategis nasional di kawasan domestik dengan status khusus, yang tidak hanya berkaitan dengan diplomasi dan perdagangan internasional tetapi juga mengarah pada pembangunan ekonomi dan investasi di Indonesia. Selain itu, penelitian ini juga bisa menjadi bahan perbandingan studi kasus mengenai Kawasan Ekonomi Khusus di Kendal dengan KEK lain yang berada di Indonesia maupun kawasan lain yang menjadi kebijakan proyek strategis lintas negara.

1.4.2. Manfaat Praktis

Manfaat penelitian ini secara praktis dapat dilihat dari implementasi kebijakan Kawasan Ekonomi Khusus Kendal sebagai Proyek Strategi Nasional yang melibatkan berbagai aktor negara dan *non state actor*, seperti pemerintah nasional, daerah hingga pelaku usaha yang terlibat dalam kerja sama di Kawasan Ekonomi Khusus Kendal sehingga bisa dijadikan suatu referensi dalam memberikan pemahaman akan pentingnya strategi kerja sama dan kolaborasi antar aktor untuk menjembatani kepentingan domestik dan internasional dalam pengelolaan KEK dan PSN di Indonesia. Penelitian ini juga bisa membawa manfaat bagi pelaku usaha untuk memahami dinamika politik domestik yang berpengaruh dalam keberhasilan proyek kerja sama.

1.5. Kerangka Pemikiran / Teoritis

Penelitian pertama merupakan tulisan yang berjudul “Place-Based Policies”, merupakan karya dari David Neumark dan Helen Simpson dalam *Handbook of Regional and Urban Economics* yang membahas mengenai kebijakan berbasis lokasi merupakan kebijakan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi di wilayah tertentu, khususnya daerah yang tertinggal atau mengalami penurunan ekonomi. Kebijakan ini berfokus pada lokasi geografis yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan regional dan mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih merata. Terdapat beberapa

alasan ekonomi yang menjadi dasar penerapan kebijakan berbasis lokasi. Pertama, ekonomi aglomerasi (*agglomeration economies*) menunjukkan bahwa konsentrasi aktivitas ekonomi di suatu wilayah dapat meningkatkan produktivitas melalui efek skala, jaringan, dan inovasi bersama. Kedua, adanya ketidaksesuaian jarak antara lokasi tempat tinggal dan lokasi tempat bekerja yang dapat menyebabkan pengangguran dan ketimpangan. Ketiga, kegiatan ekonomi di suatu wilayah dapat memberi dampak positif dan manfaat sosial yang lebih luas bagi wilayah lain. Namun demikian, kebijakan ini dapat menjadi tidak efisien apabila dilakukan di wilayah yang tidak memiliki potensi pertumbuhan jangka panjang. Dalam tulisan ini, penulis menegaskan bahwa dasar teori kebijakan berbasis lokasi (*place-based policies*) berfokus pada bagaimana intervensi dari pemerintah dapat memperbaiki kegagalan pasar di wilayah tertentu dengan tujuan untuk menciptakan keuntungan jangka panjang bagi wilayah tertinggal dengan memanfaatkan aglomerasi, penyebaran pengetahuan (*knowledge spillover*), dan efek jaringan (*network effects*) di pasar tenaga kerja (Neumark & Simpson, 2015).

Penelitian kedua dengan judul “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, membahas mengenai kerangka teoritis dari *Two Level Games* yang memperkenalkan suatu metafora bahwa negosiasi internasional terjadi dalam dua tingkat. Melalui tulisan ini, Robert Putnam (1988) membagi dengan menempatkan area internasional yang membentuk terjadinya negosiasi antar negara di tingkat pertama dan urusan dalam negeri yang bersifat domestik di tingkat kedua. Hubungan ini terjalin karena adanya dinamika politik dalam negeri juga akan berpengaruh terhadap terbentuknya kebijakan luar negeri. Dalam tulisan ini, Putnam mengambil studi kasus dari KTT Bonn 1978 yang melibatkan negara Amerika Serikat, Jerman, dan Jepang sebagai ilustrasi pengantar yang dapat membantu pembaca dalam memahami kebijakan internasional yang terbentuk tidak hanya karena ada tekanan internasional yang memang menjadi syarat mutlak dari perubahan kebijakan, tetapi juga ada dukungan domestik di setiap negara yang mendorong kebijakan tersebut. Negosiasi internasional seringkali menjadi alat bagi aktor domestik

untuk mendukung agenda mereka. Konsep “win-sets” menjadi titik kunci yang menentukan tercapainya suatu kesepakatan dalam proses negosiasi. Terdapat tiga faktor utama yang mempengaruhi win-sets, yaitu preferensi dan koalisi domestik, institusi politik domestik, dan strategi negosiator (Putnam, 1988).

Penelitian ketiga dengan judul “Special Economic Zones As Forms Of Public-Private Partnership In The Territorial Aspect Of Industrial Agglomerations” merupakan hasil karya tulisan dari Popova Y dan Komissarova V. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Kawasan Ekonomi Khusus sebagai bentuk nyata dari Public Private Partnership dalam konteks pengembangan aglomerasi industri. Kawasan Ekonomi Khusus yang berada di Rusia menjadi suatu titik pertumbuhan yang cepat karena dipandang dapat memperkuat kesejahteraan ekonomi baik di tingkat nasional maupun regional, terutama dalam mendorong masuknya investasi dan mengatasi ketimpangan pembangunan antar wilayah pada awalnya. Hal ini terjadi karena KEK di Rusia memiliki fokus pada sektor industri dan manufaktur yang disesuaikan dengan keunggulan lokasi, rute transportasi, kedekatan dengan sumber daya produksi, dan manufaktur. Penulis juga menyebutkan bahwa terdapat dua metode dalam menciptakan KEK, yang pertama KEK terbentuk karena merupakan program negara dan kedua KEK dikelola oleh badan hukum dalam bentuk perusahaan khusus dengan kepemilikan swasta atau campuran. Melalui penelitian ini, penulis menyimpulkan bahwa KEK tidak menjadi bentuk langsung dari PPP, tetapi KEK dapat berfungsi sebagai wadah bagi implementasi mekanisme PPP yang mana KEK menjadi suatu kerangka teritorial bagi kerja sama antara sektor publik dengan swasta berjalan dengan baik dan efektif. KEK menjadi suatu tempat strategis yang dapat memfasilitasi antara pihak swasta dan negara dapat bekerja sama dengan cara pemerintah menyediakan kerangka regulasi dan infrastruktur sedangkan pihak swasta dapat melakukan investasi dan mendukung dalam kegiatan ekonomi. (Popova & Komissarova, 2017).

Penelitian keempat merupakan tulisan dari Public-Private Infrastructure Advisory Facility (PPIAF), yang berjudul “Public-Private Partnerships in the Development of Special Economic Zones”. Tulisan ini terbagi dalam tiga

bagian yang membahas mengenai panduan penerapan kerangka hukum Public Private Partnership (PPP) Tanzania dalam hal pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK). Pada bagian pertama, keberhasilan KEK bergantung pada kerangka kebijakan atau regulasi yang menarik, infrastruktur yang berkualitas dan layanan publik yang efisien, manajemen zona yang baik, dan keterlibatan swasta dalam pembangunan KEK. Bagian kedua membahas keterkaitan lebih dalam antara PPP dan KEK. PPP dapat menjadi instrumen strategis dalam mendukung pengembangan KEK, karena dengan masuknya pihak swasta, pemerintah dapat memanfaatkan kapasitas swasta dan menciptakan efisiensi pengelolaan. Selain itu, PPP juga membantu menarik investasi baru dan memastikan keberlanjutan pembangunan KEK.

Dalam kerangka PPP, pemerintah memiliki peran sebagai regulator dan fasilitator yang menyediakan kelayakan dalam infrastruktur, membentuk kerangka hukum dan kebijakan, bertanggung jawab dalam proses perizinan dan insentif, serta menjaga keseimbangan semua pihak yang terlibat baik itu swasta maupun masyarakat. Sedangkan pihak swasta menjadi penggerak utama dalam perencanaan, pendanaan, pembangunan, dan pengelolaan KEK, serta menerapkan metode manajemen yang efisien dan inovatif. Bagian terakhir menjelaskan akan penerapan kerangka kerja PPP yang berkaitan dengan ruang lingkup, persyaratan, dan studi kelayakan. Tidak semua bentuk keterlibatan sektor swasta dalam KEK dapat dikategorikan sebagai kerja sama yang berada dalam lingkup PPP.

Keterlibatan swasta tidak termasuk dalam kategori PPP apabila perannya hanya sebatas memperoleh lisensi usaha untuk beroperasi di dalam KEK, atau ketika pengembangan KEK dilakukan sepenuhnya oleh pihak swasta di atas tanah miliknya sendiri tanpa adanya keterlibatan atau pembagian risiko dengan pemerintah. Suatu kerja sama pembangunan termasuk dalam kategori PPP apabila pihak swasta memiliki tanggung jawab penuh dalam pembiayaan, pembangunan, pengoperasian, dan pemeliharaan KEK, disertai dengan adanya pembagian risiko yang jelas antara pemerintah dan swasta. Selain itu, kerangka PPP juga berlaku ketika swasta memiliki izin untuk mengembangkan KEK di

atas tanah publik, atau ketika proyek yang berada di tanah milik swasta memperoleh dukungan infrastruktur dari pemerintah. Berdasarkan hal ini suatu KEK dapat dikatakan sebagai bagian dari PPP jika ada kemitraan strategis yang menuntut keterlibatan aktif kedua pihak dalam seluruh siklus kerja sama serta mekanisme berbagi risiko dan manfaat yang proporsional dan jelas bagi kedua pihak (PPIAF, 2013).

Berdasarkan keempat penelitian tersebut, terdapat persamaan yang menekankan pada keberhasilan suatu kebijakan, baik itu sektor ekonomi, pembangunan wilayah, maupun diplomasi bergantung pada sinergi dan kolaborasi antara pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Penelitian Neumark & Simpson (2015) menekankan pada *place-based policies* yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan ekonomi wilayah tertentu, dan berfokus pada pengurangan ketimpangan regional serta pemerataan pertumbuhan ekonomi. Kemudian Putnam (1988) memperkenalkan teori *Two-Level Games* untuk menjelaskan negosiasi dua tingkat antara politik domestik dan diplomasi internasional. Sementara itu, Popova dan Komissarova (2017) serta PPIAF (2013) menelaah implementasi Public-Private Partnership (PPP) dengan fokus pada peran pemerintah dan swasta dalam mengembangkan KEK. Meski begitu, seluruh penelitian tersebut tidak membahas mengenai dinamika negosiasi antar level pemerintahan maupun KEK yang berada di Indonesia. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji strategi Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam menjembatani kepentingan domestik dan internasional mencapai *win-set* yang memungkinkan penetapan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Kendal sebagai Proyek Strategis Nasional dengan mengintegrasikan teori *Two-Level Games* Putnam ke dalam kebijakan ekonomi daerah, dan memberikan perspektif baru mengenai proses negosiasi multi-level dapat mempengaruhi penetapan dan pengembangan proyek strategis di Indonesia.

1.5.1. Teori Two Level Games

Teori *Two-Level Games* diperkenalkan oleh Robert D. Putnam dalam artikelnya berjudul “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games” (1988). Menurut Putnam, setiap proses negosiasi

internasional berlangsung pada dua tingkat politik yang saling berhubungan, yang terdiri dari Level I (internasional) dan Level II (domestik). Pada Level I, setiap pemimpin nasional bernegosiasi dengan aktor asing untuk mencapai kesepakatan, kemudian pada Level II hasil kesepakatan tersebut akan diratifikasi atau disetujui oleh aktor - aktor politik di dalam negeri, seperti parlemen, birokrasi, kelompok kepentingan, atau publik. Putnam menolak pandangan *state-as-unitary-actor* dan menegaskan bahwa negara bukanlah entitas tunggal, melainkan arena yang di dalamnya terdapat berbagai kelompok politik bersaing untuk menentukan arah kebijakan luar negeri. Oleh karena itu, diplomasi dan terbentuknya kebijakan luar negeri bukanlah hasil keputusan negara sebagai aktor tunggal, melainkan hasil interaksi antara tekanan internasional dan kepentingan domestik.

Dalam disiplin ilmu Hubungan Internasional, teori Two Level Games menjadi suatu paradigma baru, sebagai bentuk kritik Putnam terhadap pandangan tradisional dalam teori Hubungan Internasional yang mengasumsikan negara sebagai aktor tunggal dan rasional (*unitary rational actor*). Melalui teori ini, Putnam menerapkan pendekatan yang disebut sebagai "*two-level analysis*", yang merupakan upaya untuk memahami politik luar negeri sebagai hasil interaksi simultan antara dua sistem politik, yaitu domestik dan internasional. Pendekatan ini merupakan gabungan dari pendekatan "Second Image" yang menekankan bahwa politik domestik membentuk kebijakan luar negeri dan pendekatan "Systemic", yang menekankan bahwa struktur internasional menentukan perilaku negara (Putnam, 1988). Teori ini memperluas cakupan analisis hubungan internasional dengan menunjukkan bahwa proses diplomasi antar negara tidak dapat terlepas dari konteks politik dalam negeri atau domestik yang menjadi dasar pembentukannya.

Kemampuan seorang pemimpin dalam menyeimbangkan dan mengelola hubungan dua arah antara tekanan internasional dan koalisi politik domestik dapat mempengaruhi keberhasilan negosiasi internasional. Hasil negosiasi internasional dapat diterapkan bila masih berada dalam batas "win-set", yaitu himpunan hasil negosiasi yang dapat diterima oleh mayoritas aktor

domestik di Level II. Keberhasilan negosiasi internasional hanya mungkin terjadi bila *win-set* dari para pihak saling tumpang tindih, semakin besar *win-set* suatu negara, maka akan semakin mudah tercapainya suatu kesepakatan, namun jika posisi tawarnya semakin lemah maka *win-set* menjadi semakin kecil dan semakin besar risiko negosiasi gagal. Dengan demikian, keberhasilan seorang pemimpin dalam negosiasi internasional tidak hanya diukur dari kemampuan diplomatiknya, tetapi juga dari kemampuan politik domestiknya dalam membangun dukungan terhadap hasil perundingan tersebut.

Putnam berpendapat bahwa teori hubungan internasional konvensional tidak mampu menjelaskan dinamika politik secara utuh karena cenderung memandang negara sebagai aktor tunggal yang rasional. Dalam praktiknya, setiap pemimpin harus berhadapan dengan tekanan politik domestik yang membatasi ruang geraknya di meja perundingan internasional. Sebaliknya, tekanan dari luar negeri juga dapat dimanfaatkan untuk mengubah konfigurasi politik dalam negeri, membentuk koalisi baru, atau mendorong reformasi kebijakan. Oleh karena itu, pemisahan antara politik luar negeri dan politik domestik menjadi tidak relevan dalam dunia yang saling bergantung (*interdependent world*). Putnam mengembangkan teori *two-level games* untuk menjembatani kedua hal tersebut dengan menegaskan bahwa setiap keputusan luar negeri dipengaruhi oleh dinamika internal seperti sistem politik, kepentingan ekonomi, opini publik, dan kekuatan legislatif (Putnam, 1988).

Hasil dari diplomasi antar negara juga dapat memengaruhi keseimbangan politik domestik. Hubungan antara Level I (internasional) dan Level II (domestik) bersifat timbal balik, adanya tekanan internasional dapat mendorong perubahan kebijakan nasional dan dinamika politik dalam negeri mempengaruhi arah serta keberhasilan dalam proses diplomasi. Dalam teori *two-level games*, Putnam menjelaskan bahwa proses negosiasi internasional berlangsung dalam dua tahap yang saling berkaitan. Pada Level I, para pemimpin atau negosiator antar negara berupaya mencapai kesepakatan sementara di tingkat internasional. Pada Level II, hasil kesepakatan tersebut

harus disetujui atau diratifikasi oleh aktor-aktor politik domestik seperti parlemen, birokrasi, kelompok kepentingan, maupun masyarakat.

Indikator utama dalam teori *Two-Level Games* adalah ukuran dan luasnya *win-set*, yakni sejauh mana hasil negosiasi internasional dapat diterima oleh aktor-aktor domestik di Level II. Besar atau kecilnya *win-set* menentukan peluang keberhasilan suatu kesepakatan internasional. Faktor-faktor yang mempengaruhi ukuran *win-set* antara lain distribusi kekuasaan dan preferensi politik domestik, kekuatan oposisi dan kelompok kepentingan, serta tingkat dukungan publik terhadap kebijakan luar negeri (Putnam, 1988). Preferensi domestik yang homogen dan kendali pemerintah yang kuat terhadap aktor-aktor politik di dalam negeri, maka *win-set* yang dimiliki suatu negara akan semakin besar. Dalam memahami faktor-faktor tersebut secara lebih sistematis, diperlukan indikator analisis yang dapat menjelaskan bagaimana suatu kesepakatan internasional dapat diterima dan disahkan di tingkat domestik. Oleh karena itu, parameter dan indikator konsep *win-set* dalam teori *Two-Level Games* dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 1.1. Tabel Parameter dan Indikator *Win - Set* dalam *Two Level Games* Putnam

No	Parameter <i>Win – Set</i>	Kontekstualisasi Parameter	Indikator
1	Distribusi Kekuasaan dan Preferensi Domestik	Besar kecilnya <i>win-set</i> dipengaruhi oleh distribusi kekuasaan, perbedaan preferensi, serta kemungkinan terbentuknya koalisi di antara para aktor domestik. Jika terdapat banyak aktor dengan kepentingan berbeda, maka ruang kesepakatan yang dapat diterima di dalam negeri akan menjadi lebih sempit.	1. Distribusi kekuasaan antara aktor domestik yang terlibat dalam proses ratifikasi. 2. Perbedaan preferensi kebijakan kelompok domestik. 3. Kemungkinan terbentuknya

		Sebaliknya, jika preferensi domestik relatif sejalan, maka peluang tercapainya kesepakatan akan lebih besar.	koalisi domestik yang mendukung atau menolak kesepakatan
2	Oposisi dan Kelompok Kepentingan	Keberadaan kelompok kepentingan maupun oposisi di tingkat domestik dapat memengaruhi ukuran <i>win-set</i> . Apabila kelompok oposisi memiliki kekuatan yang besar atau terdapat banyak kelompok kepentingan yang harus diakomodasi, maka ruang kesepakatan akan menjadi lebih sempit.	1. Kekuatan kelompok kepentingan dalam mempengaruhi kebijakan pemerintah. 2. Tingkat penolakan atau dukungan dari kelompok oposisi.
3	Opini Publik	Dukungan publik merupakan faktor penting yang memengaruhi penerimaan suatu kesepakatan internasional di tingkat domestik. Semakin tinggi tingkat dukungan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah, maka semakin besar pula peluang kesepakatan tersebut untuk diratifikasi dan dilaksanakan	1. Tingkat dukungan masyarakat terhadap kebijakan pemerintah. 2. Persepsi publik terhadap manfaat atau kerugian dari kesepakatan internasional. 3. Pengaruh opini publik terhadap keputusan pemerintah dalam menerima atau menolak kesepakatan.

Sumber : Putnam, diolah oleh penulis (1988)

Tabel tersebut menjelaskan parameter dan indikator yang mempengaruhi ukuran *win-set* dalam teori *Two-Level Games* yang

dikemukakan oleh Robert D. Putnam. Secara umum, tabel tersebut menunjukkan bahwa keberhasilan suatu kesepakatan internasional tidak hanya ditentukan oleh proses negosiasi antar negara, tetapi juga sangat dipengaruhi oleh kondisi politik domestik. Salah satu faktor yang penting adalah distribusi kekuasaan dan preferensi domestik, yang berkaitan dengan kekuatan politik serta kepentingan berbagai aktor di dalam negeri dapat mempengaruhi peluang suatu kesepakatan untuk diterima. Apabila terdapat banyak aktor dengan kepentingan yang berbeda atau memiliki kekuatan politik yang kuat, maka ruang kesepakatan yang dapat diterima di tingkat domestik akan menjadi lebih terbatas. Hal ini terjadi karena negosiator harus menyesuaikan hasil perundingan dengan berbagai tuntutan yang muncul dari dalam negeri.

Selain itu, tabel tersebut juga menunjukkan bahwa keberadaan oposisi dan kelompok kepentingan merupakan faktor penting yang dapat memengaruhi ukuran *win-set*. Kelompok kepentingan, baik yang berasal dari sektor ekonomi, politik, maupun sosial, dapat mendukung maupun menghambat penerimaan terhadap suatu kesepakatan internasional. Apabila kelompok oposisi memiliki pengaruh yang kuat atau terdapat banyak kepentingan yang perlu diakomodasi, maka ruang gerak negosiator dalam menentukan posisi tawar akan menjadi lebih terbatas. Hal ini disebabkan karena negosiator harus mempertimbangkan kemungkinan munculnya penolakan dari aktor-aktor domestik. Struktur dan institusi politik juga menjadi indikator penting dalam menentukan ukuran *win-set*. Sistem pemerintahan yang berbeda menciptakan tingkat kompleksitas politik domestik yang beragam dalam proses ratifikasi kebijakan luar negeri. Jika partai politik yang berkuasa memiliki disiplin yang kuat dan para anggotanya kompak mendukung kebijakan pemerintah, maka hasil negosiasi internasional akan lebih mudah disetujui. Sebaliknya, jika partai-partai dalam pemerintahan berbeda pendapat, dukungan terhadap hasil negosiasi akan lebih sulit diperoleh dan membuat ruang gerak pemerintah menjadi lebih sempit. Putnam juga mengaitkan hal ini dengan konsep kekuatan dan otonomi negara, semakin tinggi otonomi pembuat

keputusan dari tekanan domestik, semakin besar *win-set* yang dimiliki dan semakin mudah mencapai kesepakatan internasional.

Faktor lain yang mempengaruhi ukuran *win-set* adalah tingkat dukungan publik terhadap kebijakan pemerintah. Dukungan masyarakat dapat meningkatkan peluang suatu kesepakatan internasional untuk diterima dan dilaksanakan di tingkat domestik. Sebaliknya, jika opini publik cenderung menolak atau meragukan manfaat dari kesepakatan tersebut, maka pemerintah akan menghadapi kesulitan dalam proses ratifikasi maupun implementasinya. Dengan demikian, ketiga parameter tersebut menunjukkan bahwa dinamika politik domestik, melalui distribusi kekuasaan, kekuatan kelompok kepentingan, serta dukungan publik memiliki peran penting dalam menentukan suatu hasil negosiasi internasional dapat disetujui dan diterapkan oleh suatu negara.

Indikator berikutnya adalah strategi negosiator dan dinamika dua arah antara Level I dan Level II. Keberhasilan diplomasi tidak hanya bergantung pada keterampilan tawar-menawar di meja perundingan internasional, tetapi juga pada kemampuan seorang pemimpin dalam mengelola tekanan dan dukungan di dalam negeri. Dalam negosiasi internasional, setiap pemimpin memiliki kepentingan untuk memperbesar *win-set* pihak lawan karena hal itu dapat mempermudah tercapainya kesepakatan, namun pada saat yang sama mereka menghadapi dilema terhadap *win-set* mereka sendiri. Semakin besar *win-set* domestik yang dimiliki, semakin mudah kesepakatan diratifikasi di dalam negeri, tetapi posisi tawar mereka di meja perundingan justru menjadi lebih lemah. Untuk mengatasi dilema ini, negosiator dapat memperluas *win-set* dengan memberikan kompensasi politik atau ekonomi (*side-payments*) kepada kelompok domestik yang belum mendukung, serta membangun citra positif (*good will*) untuk memperkuat legitimasi dan memperluas dukungan publik.

Keberhasilan negosiasi tidak hanya ditentukan oleh besarnya manfaat nasional secara keseluruhan, melainkan dengan distribusi manfaat dan biaya yang memengaruhi keseimbangan koalisi politik domestik. Seorang

negosiator yang berpengalaman akan mampu menyesuaikan strategi, konsesi, dan tuntutan untuk memperoleh dukungan politik di dalam negeri sekaligus menjaga posisi tawar di luar negeri. Pemimpin yang memiliki kedudukan politik kuat dan dukungan publik yang tinggi di dalam negeri cenderung lebih mudah mendapatkan persetujuan atas hasil negosiasi internasionalnya. Hal ini karena dukungan dan kepercayaan publik membuat tetap bersatu, sehingga hasil diplomasi yang dibawa pemimpin tersebut lebih cepat diterima tanpa banyak penolakan (Putnam, 1988). Oleh karena itu, negosiator berupaya memperkuat citra dan posisi politik satu sama lain. Selain itu, kehadiran di panggung internasional memberikan keuntungan politik tambahan bagi kepala pemerintahan melalui perhatian media dan peningkatan reputasi, sehingga pejabat dengan status tinggi umumnya lebih disukai sebagai mitra negosiasi karena dianggap memiliki sumber daya, kredibilitas, dan dukungan publik yang lebih besar.

1.5.2. Konsep Public Private Partnership dan Kawasan Ekonomi Khusus

Dalam kerja sama internasional, aktor yang terlibat tidak hanya antar negara tetapi juga bisa juga antara negara dengan *non – state actor*. Terbentuknya suatu keputusan dan kebijakan dalam kerja sama juga dipengaruhi oleh pemikiran dari setiap aktor yang terlibat. Setiap aktor yang berada dalam kerja sama berarti lebih memilih untuk berkolaborasi dengan rekan kerja sama dalam mencapai tujuannya. Negara tidak menjadi satu – satunya aktor utama dalam hubungan internasional, tetapi terdapat kehadiran institusi dan *non – state actor* yang memegang peranan penting dalam terbentuknya suatu kerja sama. Kehadiran aktor non – negara juga membawa pengaruh dalam dinamika kerja sama internasional.

Menurut Dominique Custos dan John Reitz (2010), *Public–Private Partnership (PPP)* adalah bentuk kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta untuk menyediakan layanan atau membangun infrastruktur bagi masyarakat. Dalam kerja sama ini, pihak swasta tidak hanya sebagai pelaksana proyek, tetapi juga ikut menanggung tanggung jawab yang lebih besar, seperti pembiayaan, pembangunan, pengoperasian, hingga pemeliharaan proyek

tersebut. PPP biasanya merupakan kerja sama proyek dengan skala yang besar seperti pembangunan jalan tol, jembatan, atau fasilitas transportasi, yang mana pihak swasta ikut berinvestasi dan mengelola proyek untuk jangka waktu tertentu. Dalam arti yang lebih luas, PPP mencakup berbagai bentuk kerja sama pemerintah dan swasta dalam penyediaan layanan publik, misalnya di bidang pendidikan, kesehatan, air bersih, atau pengelolaan limbah.

Dalam perspektif Hubungan Internasional, PPP menempati posisi penting dalam kerangka kerja sama antara berbagai aktor (*multi-level governance*) yang melibatkan negara, sektor swasta, dan institusi internasional. Kerja sama ini menunjukkan bahwa peran negara kini tidak lagi hanya sebagai pelaksana langsung pelayanan publik, tetapi juga sebagai pengatur dan fasilitator yang bekerja bersama pihak lain untuk mencapai tujuan pembangunan. Fenomena ini muncul karena globalisasi dan keterbatasan sumber daya negara, sehingga pemerintah perlu melibatkan pihak swasta agar kebijakan suatu negara bisa berjalan lebih efisien. PPP bisa dipahami sebagai bentuk nyata kolaborasi yang bertujuan untuk membangun infrastruktur, meningkatkan kesejahteraan, dan memperkuat daya saing nasional dalam sistem global.

Kerja sama antara pemerintah dan pihak swasta melalui PPP seringkali dapat membantu negara lebih efektif dan efisien dalam menjalankan kebijakan pembangunan. Namun, kelemahan dari sistem PPP berkaitan dengan kurangnya aturan yang jelas untuk melindungi kepentingan publik seperti akuntabilitas, transparansi, dan keadilan sosial. Ketika tugas pemerintah diserahkan kepada pihak swasta atau adanya privatisasi fungsi pemerintahan melalui PPP telah menciptakan zona abu-abu hukum dan akuntabilitas. Akibatnya, masyarakat sulit meminta pertanggungjawaban jika terjadi masalah, karena keputusan dan pelaksanaannya tidak sepenuhnya dipegang oleh pemerintah. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan PPP perlu ada aturan yang tegas dan transparan, agar kerja sama dengan pihak swasta tidak hanya berfokus pada efisiensi ekonomi, tetapi juga nilai – nilai publik seperti keadilan, akuntabilitas, dan keterbukaan.

PPP berkembang pesat karena terdapat tekanan fiskal dan tuntutan efisiensi dalam pemerintahan modern. Pemerintah menghadapi keterbatasan anggaran untuk membiayai pembangunan infrastruktur dan penyediaan layanan publik, sementara kebutuhan masyarakat terus meningkat. Oleh sebab itu, kerja sama dengan sistem PPP dianggap sebagai solusi inovatif yang memungkinkan pembagian risiko, peningkatan kualitas layanan, dan percepatan pembangunan tanpa menambah beban fiskal negara. Selain faktor ekonomi, PPP juga mencerminkan adanya pergeseran pandangan bahwa sektor swasta dan mekanisme pasar dapat menjadi mitra penting pemerintah dalam pembangunan. Implementasi dari PPP melalui perjanjian kerja sama jangka panjang antara pemerintah dan pihak swasta. Dalam kerja sama ini, pemerintah menentukan tujuan serta standar yang harus dicapai, sedangkan pihak swasta bertugas menyediakan dana, teknologi, dan pengelolaan operasional proyek. (Custos & Reitz, 2010).

Melalui kerja sama dalam bentuk PPP, pemerintah dapat dapat mengurangi pengeluaran langsung dan mempercepat pembangunan infrastruktur. Kemitraan PPP dinilai efektif apabila mampu meningkatkan efisiensi biaya, mempercepat pembangunan, dan terdapat pembagian risiko yang adil antara pemerintah dan pihak swasta. Dari sisi hukum, kerangka hukum PPP dinilai dari kemampuan sistem hukum publik untuk menjamin transparansi, tanggung jawab, dan perlindungan terhadap kepentingan publik. Dalam praktiknya, banyak proyek PPP di Amerika Serikat tidak sepenuhnya tunduk pada prinsip-prinsip hukum publik karena mitra swasta tidak dianggap sebagai bagian dari lembaga publik yang mengakibatkan tanggung jawab hukum menjadi kabur, dan masyarakat yang dirugikan sering kali tidak memiliki dasar hukum yang kuat untuk menuntut pelanggaran. Oleh karena itu, perlu ada reformasi hukum agar kerja sama dalam kerangka PPP tetap berada dalam ranah hukum yang melindungi hak warga negara. Dari perspektif tata kelola, PPP seharusnya mampu menjaga keseimbangan antara efisiensi ekonomi dan legitimasi demokratis. Idealnya, PPP harus tetap menjunjung nilai-nilai keterbukaan, partisipasi publik, dan keadilan sosial. Namun, dalam

kenyataannya Custos dan Reitz menemukan bahwa banyak PPP justru menimbulkan defisit demokratis akibat lemahnya pengawasan publik dan tertutupnya informasi kontraktual atas nama “kerahasiaan komersial.” Oleh karena itu, perlu ada kerangka hukum yang kuat dan transparan agar setiap bentuk kemitraan publik–swasta tetap mendukung nilai-nilai demokrasi serta menjaga kepentingan umum (Custos & Reitz, 2010).

Public-Private Partnership (PPP) pada dasarnya mencerminkan bentuk kolaborasi antara pemerintah dan sektor swasta dalam penyediaan layanan publik atau pembangunan infrastruktur. Neil Bradford (2003) menjelaskan bahwa salah satu indikator penting PPP adalah adanya desentralisasi kewenangan dan pembentukan lembaga khusus yang memungkinkan pemerintah daerah atau badan semi-otonom bekerja sama langsung dengan pihak swasta. Selain itu, PPP biasanya disertai dengan skema pembiayaan bersama yang menggabungkan dana dari swasta dan pemerintah untuk mendukung proyek. Pemerintah dapat memberikan subsidi, insentif, atau fasilitas, sementara pihak swasta berkontribusi melalui investasi modal dan keahlian teknis. Kemudian, indikator lain adalah pembagian risiko dan peran antar aktor. Dalam praktiknya, pemerintah dan swasta menanggung risiko proyek secara proporsional, termasuk potensi kerugian finansial, hambatan teknis, maupun ketidakpastian pasar. Bradford (2003) juga menekankan bahwa PPP dapat bersifat inklusif maupun eksklusif. Dalam model inklusif, kerja sama tidak hanya melibatkan pemerintah dan pengusaha, tetapi juga partisipasi masyarakat, serikat pekerja, dan organisasi sosial (Bradford, 2003).

Setiap proyek PPP memiliki tujuan yang berbeda, seperti efisiensi yang dapat menghemat pengeluaran negara atau mempercepat pembangunan, atau berkaitan dengan isu sosial untuk mengurangi pengangguran, meningkatkan keterampilan masyarakat, dan memberdayakan komunitas lokal. Indikator ini melihat tujuan dari kerja sama hanya untuk kepentingan ekonomi atau juga dapat membawa manfaat sosial (Bradford, 2003). PPP bukan hanya instrumen ekonomi untuk efisiensi pengeluaran, tetapi juga menjadi sarana dalam membangun kepercayaan dan jaringan kebijakan antara sektor publik

dan swasta. Dengan demikian, PPP tidak hanya berfokus pada keuntungan ekonomi dan efisiensi proyek, tetapi juga berperan dalam membangun partisipasi masyarakat, transparansi, dan kolaborasi antar aktor dalam pengambilan keputusan pembangunan.

Konsep *Public–Private Partnership* (PPP) memiliki keterkaitan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), karena KEK pada dasarnya dirancang sebagai instrumen kebijakan berbasis lokasi yang bertujuan untuk pembangunan wilayah. Sebagian besar Kawasan Ekonomi Khusus merupakan bentuk kolaborasi antara pemerintah dengan sektor swasta. Hal ini karena KEK tidak hanya membutuhkan dukungan regulasi dan fasilitas dari pemerintah, tetapi juga memerlukan keterlibatan aktif sektor swasta dalam pembangunan infrastruktur kawasan seperti jalan, fasilitas industri, dan layanan pendukung lainnya. Keterlibatan sektor swasta melalui mekanisme PPP memungkinkan pembangunan dapat berjalan lebih cepat dan berkelanjutan daripada hanya ditanggung oleh pemerintah.

Menurut Lotta Moberg (2017), *Special Economic Zones* (SEZs) atau Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) adalah area tertentu di dalam suatu negara yang memiliki aturan dan kebijakan berbeda dari wilayah lainnya. KEK memiliki karakter yang berbeda dibandingkan program pembangunan lainnya. Jika kebijakan seperti bantuan luar negeri, proyek infrastruktur, atau program kredit mikro membutuhkan peran langsung pemerintah untuk menentukan arah dan tahapan pembangunan, maka KEK bekerja dengan cara yang lebih fleksibel karena pemerintah lebih berperan untuk menciptakan lingkungan yang menarik bagi investor agar pertumbuhan dapat terbentuk secara alami melalui mekanisme pasar. Tujuan dibuatnya KEK adalah untuk menarik investor, meningkatkan kegiatan ekspor, dan membuka lapangan kerja baru. Namun, Moberg menekankan bahwa KEK bukan hanya sebagai instrumen ekonomi, melainkan juga bagian dari dinamika politik dan ekonomi. Dalam KEK, pemerintah, pengembang kawasan, dan investor berinteraksi serta bernegosiasi untuk mencapai kepentingan masing-masing. KEK menjadi arena politik yang

menjadi tempat bagi berbagai aktor untuk bekerja sama sekaligus bersaing dalam keterbatasan sumber daya, insentif, dan kekuasaan (Moberg, 2017).

KEK dapat menjadi jembatan antara kebijakan ekonomi di dalam negeri dan dinamika ekonomi global. Moberg memandang SEZ sebagai representasi dari *two-level interaction*, yakni hubungan timbal balik antara tekanan internasional seperti globalisasi, perdagangan bebas, lembaga donor, dan arus investasi asing dengan dinamika politik domestik yang berkaitan dengan kepentingan aktor politik, struktur kelembagaan, dan legitimasi pemerintah. Oleh karena itu, KEK memiliki dua fungsi utama. Pertama, sebagai alat diplomasi ekonomi untuk menarik investasi asing dan menunjukkan keterbukaan terhadap pasar global. Kedua, sebagai sarana politik dalam negeri untuk menjaga kestabilan dan dukungan masyarakat. Kebijakan KEK tidak hanya berfungsi sebagai strategi ekonomi, tetapi juga sebagai strategi politik luar negeri yang membantu negara beradaptasi dengan sistem ekonomi global yang semakin terbuka dan kompetitif.

Keberhasilan atau kegagalan suatu Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) tidak hanya bergantung pada rancangan ekonominya, tetapi juga bergantung pada kondisi politik dan keputusan para pengambil kebijakan. Moberg menyoroti dua hal penting, yaitu masalah pengetahuan (*knowledge problem*) dan masalah insentif (*incentive problem*). Masalah pengetahuan muncul karena pemerintah sering kali tidak memiliki informasi yang cukup untuk merancang kebijakan dan strategi pengelolaan zona secara efektif. Sedangkan masalah insentif berkaitan dengan kecenderungan pejabat atau kelompok politik menggunakan KEK untuk mencari keuntungan pribadi atau memperkuat kekuasaan, bukan untuk meningkatkan efisiensi ekonomi. Jika dikelola oleh pihak yang ingin melakukan perubahan, KEK bisa menjadi sarana mendorong ekonomi yang lebih terbuka dan kompetitif.

Pemerintah sering menghadapi dilema ketika harus menyeimbangkan dua hal, yaitu dorongan liberalisasi untuk membuka pasar dan melakukan reformasi ekonomi, serta tekanan politik domestik yang ingin mempertahankan keuntungan atau perlindungan yang sudah ada. Dalam kondisi

seperti ini, Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) menjadi jalan tengah atau kompromi politik. Melalui KEK, pemerintah bisa menunjukkan kepada pihak luar seperti lembaga internasional atau investor asing bahwa pemerintah mendukung reformasi dan keterbukaan ekonomi, namun di sisi lain juga tetap menjaga dukungan dari kelompok dalam negeri yang menolak perubahan besar. Pendekatan ini membuat KEK menjadi bentuk modernisasi dan komitmen terhadap reformasi, meskipun kebijakan ekonomi secara keseluruhan belum benar-benar berubah.

Terdapat beberapa prinsip dasar yang membentuk Kawasan Ekonomi Khusus. Prinsip yang pertama, secara geografis Kawasan Ekonomi Khusus merupakan area yang dibatasi dan biasanya digunakan secara fisik. Hal ini membuat adanya proses perizinan bagi perusahaan KEK untuk ditempatkan bersama di dalam area yang sama. Kedua, adanya manajemen atau administrasi tunggal. Ketiga, kelayakan untuk manfaat berdasarkan lokasi fisik yang berada di dalam zona untuk memastikan rezim KEK yang fleksibel dan memungkinkan berbagai kegiatan komersial tetapi tetap didukung dengan adanya pengawasan yang tepat akan kegiatan tersebut. Keempat, daerah pabean yang terpisah dan terdapat prosedur yang menandakan akan pengembangan dari kerangka hukum, peraturan, dan kelembagaan yang sesuai untuk memastikan regulasi dan fasilitas yang memadai (The Facility for Investment Climate Advisory Services, 2008).

Menurut Moberg, ada beberapa indikator yang dapat digunakan untuk melihat suatu Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) atau *Special Economic Zone* (SEZ) berjalan dengan baik. Pertama, indikator politik dan kelembagaan, KEK dianggap berhasil jika mendorong perubahan kebijakan pemerintah agar lebih terbuka dan mendukung reformasi ekonomi. Zona tersebut tidak hanya dijadikan alat politik untuk mencari keuntungan kelompok tertentu, tetapi menjadi contoh bagi reformasi nasional. Misalnya, jika praktik dan aturan dari sebuah KEK diadopsi menjadi kebijakan nasional dapat memberi pengaruh positif terhadap sistem ekonomi negara. Kedua, indikator ekonomi – struktural, keberhasilan KEK tidak cukup dengan melihat dari jumlah investasi, ekspor,

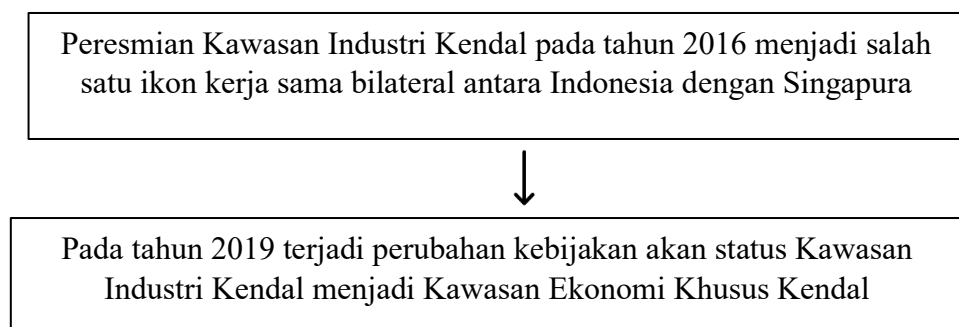
atau jumlah tenaga kerja, tetapi juga dampaknya terhadap ekonomi nasional. Selain itu, KEK juga harus mampu meningkatkan efisiensi ekonomi, memperkuat hubungan dengan industri lokal, dan tidak terlalu bergantung pada insentif fiskal. Jika KEK hanya menarik investor karena keringanan pajak tetapi tidak menciptakan manfaat jangka panjang, maka secara ekonomi zona itu dianggap gagal. Ketiga, indikator keberlanjutan dan dinamika masa depan, ini berkaitan dengan pentingnya peran pemerintah dalam menyesuaikan kebijakan KEK dengan perubahan global, seperti aturan dari World Trade Organization (WTO), perubahan arus globalisasi, dan isu lingkungan. Sebuah KEK yang berkelanjutan dapat dilihat melalui adanya perubahan dari kawasan tertutup menjadi bagian yang terintegrasi dengan ekonomi nasional, serta kemampuan pemerintah dalam menjaga keseimbangan antara kepentingan pusat, daerah, investor, dan masyarakat lokal.

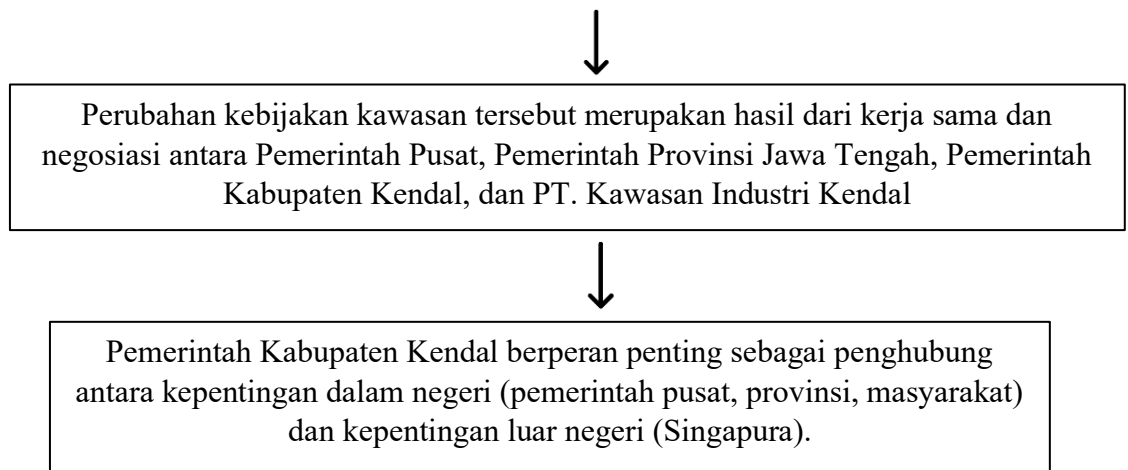
Selain itu, Kawasan Ekonomi Khusus juga terbagi ke dalam berbagai zona sesuai dengan spesialisasinya. Berdasarkan Undang – Undang Republik Indonesia No 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, Kawasan Ekonomi Khusus terbagi menjadi tujuh zona yang terdiri dari pengolahan ekspor, logistik, industri, pengembangan teknologi, pariwisata, dan ekonomi lain. Setiap zona ini memiliki fokus akan berbagai sektor disesuaikan dengan potensi dan kapasitas yang ada dalam suatu kawasan tertentu.

Dalam membantu pembaca untuk dapat lebih memahami alur pemikiran dan analisis dalam penelitian ini, maka penulis menyajikan ke dalam alur skema sebagai berikut :

Gambar 1.3.

Bagan Skema Alur Pemikiran





1.6. Operasionalisasi Konsep

1.6.1. Definisi Konseptual

Berdasarkan penjelasan dalam kerangka pemikiran teoritis dan dengan menyesuaikan pada kebutuhan penelitian ini, maka definisi konseptual dirumuskan sebagai berikut :

1.6.1.1. *Two Level Games*

Dalam penelitian ini, penulis merujuk pada definisi mengenai teori *Two Level Games* yang dikemukakan oleh Robert D. Putnam (1988) yang menjelaskan bahwa setiap negosiasi internasional berlangsung pada dua tingkat yang saling berhubungan, yaitu tingkat internasional (Level I) dan tingkat domestik (Level II). Dengan demikian, teori *Two-Level Games* menjadi dasar untuk memahami peran Pemerintah Kabupaten Kendal sebagai jembatan antara kepentingan domestik dan internasional. Keberhasilan penetapan KEK Kendal sebagai Proyek Strategis Nasional dan Kawasan Ekonomi Khusus tidak hanya bergantung pada hasil kerja sama internasional, tetapi juga pada kemampuan pemerintah untuk membangun dukungan dan kesepahaman, serta memastikan penerimaan dari berbagai pihak di tingkat nasional maupun daerah.

1.6.1.2. **Public Private Partnership dan Kawasan Ekonomi Khusus**

Pada bagian penelitian ini, penulis merujuk pada konsep yang dikemukakan oleh Dominique Custos dan John Reitz (2010) yang mendefinisikan *Public-*

Private Partnership (PPP) sebagai bentuk kerja sama jangka panjang antara pemerintah dan sektor swasta yang diatur secara hukum untuk mencapai tujuan pembangunan bersama melalui pembagian tanggung jawab, risiko, dan manfaat secara seimbang. Selain itu, berdasarkan definisi dari Neil Bradford (2003), *Public-Private Partnership* (PPP) merupakan bentuk kerja sama antara sektor publik dan swasta yang menandai pergeseran dalam tata kelola pembangunan ekonomi, di mana pemerintah tidak lagi menjadi pelaksana tunggal, tetapi berbagi peran, sumber daya, dan tanggung jawab dengan aktor swasta serta masyarakat dalam merancang dan melaksanakan kebijakan publik untuk mencapai efisiensi ekonomi dan tujuan sosial secara bersama. Dalam hal ini, Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) dapat dipahami sebagai wujud nyata implementasi PPP dalam kebijakan pembangunan berbasis lokasi. KEK dirancang sebagai kawasan dengan aturan dan insentif khusus, seperti keringanan pajak, kemudahan perizinan, dan fleksibilitas regulasi untuk menarik investasi, meningkatkan ekspor, dan menciptakan lapangan kerja. Namun, KEK bukan hanya instrumen ekonomi, melainkan instrumen politik yang merefleksikan kompromi antara tuntutan liberalisasi ekonomi global dan kebutuhan menjaga stabilitas serta kepentingan domestik. Sejalan dengan prinsip yang dipaparkan FIAS (2008) serta landasan hukum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2009 tentang Kawasan Ekonomi Khusus, KEK di Indonesia dikembangkan di berbagai wilayah dengan spesialisasi tertentu, yang dalam praktiknya membutuhkan kolaborasi erat antara pemerintah dan sektor swasta. Dengan demikian, KEK dapat dipahami sebagai bentuk kolaborasi strategis publik dan swasta yang mengintegrasikan kepentingan ekonomi, sosial, dan kebijakan publik dalam satu kerangka pembangunan yang terinstitusionalisasi.

1.6.2. Definisi Operasional

Berdasarkan penjelasan sebelumnya mengenai definisi konseptual, maka definisi operasional dapat dirumuskan sebagai berikut :

1.6.2.1. *Two Level Games*

Dalam penelitian ini, teori *Two Level Games* dirumuskan untuk menjelaskan strategi Pemerintah Kabupaten Kendal dalam proses penetapan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Kendal. Fokus penelitian ini mencakup dua dimensi utama, yaitu strategi pada tingkat internasional dan domestik. Pada tingkat internasional, penelitian menekankan pada upaya Pemerintah Kabupaten Kendal dalam melakukan negosiasi, diplomasi ekonomi, dan promosi investasi untuk menarik dukungan serta komitmen dari mitra luar negeri terhadap pengembangan KEK Kendal. Sementara itu, pada tingkat domestik, menyoroti strategi komunikasi publik dan kebijakan daerah yang diterapkan untuk membangun dukungan politik dan koordinasi dengan berbagai aktor domestik, termasuk pemerintah pusat, pemerintah provinsi Jawa Tengah, pelaku usaha, dan masyarakat. Pendekatan ini bertujuan untuk memahami bagaimana strategi pemerintah daerah mampu menjembatani kepentingan lintas tingkat agar tercapai kesepakatan yang dapat diterima baik di dalam negeri maupun di tingkat internasional.

1.6.2.2. *Public Private Partnership dan Kawasan Ekonomi Khusus*

Dalam penelitian ini, pembahasan mengenai kebijakan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) sebagai bagian dari Proyek Strategis Nasional tidak hanya dilihat sebagai instrumen kebijakan ekonomi, tetapi juga sebagai bentuk kerja sama antara pemerintah dan sektor swasta dalam pembangunan kawasan. Analisis penelitian berfokus pada dua aspek utama. Pertama, penelitian ini mengkaji berbagai program pengembangan dan pembangunan yang terdapat dalam KEK Kendal sebagai upaya pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta meningkatkan investasi. Kedua, penelitian ini mengkaji sejarah terbentuknya kebijakan KEK di Indonesia, termasuk perbedaan karakteristiknya dengan kawasan ekonomi lainnya serta proses terbentuknya KEK Kendal sebagai bagian dari strategi nasional. Berkaitan dengan hal tersebut tersebut, konsep *Public-Private Partnership* (PPP) digunakan untuk memahami bagaimana pengembangan KEK Kendal melibatkan kolaborasi antara pemerintah dan sektor swasta.

Oleh karena itu, penelitian ini juga mengkaji bentuk kerja sama, mekanisme pelaksanaan, serta pola tata kelola yang diterapkan, termasuk pembagian peran, tanggung jawab, dan risiko diatur antara pemerintah dan pihak swasta dalam proses pengembangan kawasan. Dengan demikian, KEK dapat dipahami tidak hanya sebagai kebijakan ekonomi berbasis wilayah, tetapi juga sebagai bentuk implementasi kemitraan antara aktor publik dan sektor swasta dalam pembangunan kawasan.

1.7. Argumen Penelitian

Dalam menjawab rumusan masalah pada penelitian ini yaitu “Bagaimana strategi Pemerintah Kabupaten Kendal menjembatani kepentingan domestik dan internasional untuk mencapai kesepakatan (*win set*) yang memungkinkan KEK Kendal ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional dan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia??” Penulis berpendapat bahwa proses penetapan dan pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Kendal tidak hanya merupakan hasil kebijakan ekonomi saja, tetapi juga merupakan hasil dari proses negosiasi multi-level antara berbagai aktor domestik dan internasional. Keberhasilan penetapan KEK Kendal sebagai Proyek Strategis Nasional tidak dapat dilepaskan dari peran aktif Pemerintah Kabupaten Kendal dalam mengelola dinamika politik dua tingkat. Peran strategis Pemerintah Kabupaten Kendal dalam mengelola hubungan antara kepentingan nasional, daerah, dan internasional memungkinkan tercapainya kesepakatan yang diterima oleh semua pihak. Oleh karena itu, kunci keberhasilan KEK Kendal tidak hanya terletak pada investasi asing atau kebijakan dari pemerintah pusat, tetapi juga pada kapasitas diplomasi ekonomi daerah yang dilakukan oleh pemerintah daerah.

1.8. Metode Penelitian

Metode dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Metode penelitian kualitatif merupakan sistem penelitian yang berkaitan dengan pengumpulan dan analisis informasi dalam berbagai bentuk, terutama non-numerik. Metode penelitian kualitatif memungkinkan peneliti untuk melakukan prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif mengenai hubungan timbal balik,

fungsi organisasi, dan suatu aktivitas sosial yang dapat dianalisis secara luas (Blaxter, Hughes, & Tight, 2006, pp. 63-65). Melalui metode penelitian kualitatif, dapat membantu penulis dalam memahami dan mengidentifikasi mengenai strategi Pemerintah Kabupaten Kendal dalam menjembatani kepentingan domestik dan internasional untuk mencapai kesepakatan yang memungkinkan KEK Kendal ditetapkan sebagai Proyek Strategis Nasional dan Kawasan Ekonomi Khusus di Indonesia.

1.8.1. Tipe Penelitian

Penulis menggunakan metode penelitian kualitatif dengan tipe penelitian yang bersifat deskriptif dengan tujuan mengkaji secara rinci mengenai strategi pemerintah daerah yang berada dalam Kawasan Ekonomi Khusus Kendal dan menjelaskan hubungan sebab akibat untuk menjadi dasar dalam membuktikan setiap variabel yang ada (Blaxter, Hughes, & Tight, 2006, pp. 65-66). Dengan menggunakan tipe penelitian ini, penulis dapat mengidentifikasi peran strategis Pemerintah Kabupaten Kendal sebagai jembatan koordinasi antara berbagai aktor, menjelaskan hubungan sebab akibat antara strategi negosiasi dengan tercapainya kesepakatan, serta menganalisis dampak kebijakan tersebut terhadap keberhasilan KEK Kendal sebagai Proyek Strategis Nasional.

1.8.2. Jangkauan Penelitian

Setiap jenis pendekatan dalam penelitian memiliki waktu yang bervariasi, hal ini berkaitan dengan aplikasi dari metode penelitian dan jangkauan waktu dari penelitian sebelumnya. Selain itu, adanya jangkauan waktu yang jelas menjadi pertimbangan yang penting karena dapat menjadi batas dalam tingkat pengumpulan data yang dilakukan oleh peneliti (Blaxter, Hughes, & Tight, 2006, pp. 26-27). Berdasarkan pengertian tersebut, jangkauan waktu dalam penelitian ini berfokus pada kebijakan yang berlaku sejak tahun 2016 – 2022 dan berdasar pada Kawasan Ekonomi Khusus Kendal.

1.8.3. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan pihak yang menjadi subjek dalam mendukung suatu penelitian untuk memberikan informasi penting sesuai kebutuhan penelitian. Berkaitan dengan penelitian ini, maka subjek dari penelitian ini adalah orang yang

terlibat dalam latar penelitian seperti pengelola kebijakan mengenai Kawasan Ekonomi Khusus Kendal yaitu Pemerintah Kabupaten Kendal, pengelola dan pengembang KEK Kendal, pelaku usaha, dan masyarakat yang berada di sekitar kawasan KEK Kendal.

1.8.4. Jenis Data

Data dalam penelitian menjadi suatu bagian informasi yang mendukung proses analisis dalam suatu penelitian. Data yang terdapat dalam metode kualitatif didapatkan dari penelitian sebelumnya, literatur, dokumen resmi, serta dalam bentuk hasil observasi lapangan yang telah dilakukan oleh peneliti (Blaxter, Hughes, & Tight, 2006, p. 67). Sehingga dalam jenis data pada metode kualitatif ini tidak selalu dalam bentuk angka dan statistik dalam menyimpulkan hasil penelitian, melainkan melalui data yang berupa kata dan kalimat yang berkaitan dengan kegiatan penelitian.

1.8.5. Sumber Data

Sumber data dalam penelitian ini terbagi menjadi dua bagian, yaitu primer dan sekunder. Data primer merupakan sumber pertama yang diperoleh dan dikumpulkan oleh penulis, dimana data ini dapat berupa hasil observasi lapangan yang dilakukan oleh penulis. Sedangkan data sekunder dapat diperoleh dari riset kepustakaan seperti melalui penelitian sebelumnya, buku, jurnal, dokumen resmi, serta data yang bersumber dari internet (Siyoto & Sodik, 2015, pp. 121-122).

Tabel 1.2.

Data Kegiatan Observasi Lapangan

No	Tanggal	Kegiatan
1	24 Oktober 2022	Kegiatan Rapat di Kawasan Industri Kendal (KIK) bersama dengan perwakilan dari Bea Cukai, perwakilan dari Kawasan Industri Kendal (KIK), dan Bapak Catur, Bapak Putra, dan mahasiswa magang yang menjadi perwakilan dari Bidang Perizinan dan Non Perizinan DPMPSTSP Kabupaten Kendal.

2	2 – 4 November 2022	Kegiatan Pelatihan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) bagi DPMPTSP Kabupaten Kendal Melalui Zoom Meeting
3	2 – 3 November 2022	Kegiatan Sosialisasi UMKM
4	5 November 2022	Kegiatan Rapat Rencana Umum Penanaman Modal (RUPM) Kabupaten Kendal 2022 – 2025

1.8.6. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan oleh penulis dalam mengumpulkan data melalui metode kualitatif dengan menggunakan studi kepustakaan dan riset lapangan melalui observasi. Riset kepustakaan berguna untuk melengkapi data dan informasi yang dibutuhkan oleh penulis, dimana ini dapat berupa melalui laporan perkembangan Kawasan Ekonomi Khusus, buku dan jurnal ilmiah serta berita yang terdapat pada media massa sebagai pendukung dalam riset kepustakaan. Sedangkan riset lapangan dalam bentuk observasi bertujuan untuk memperoleh informasi terkini dan mendapatkan data penelitian dengan pengamatan secara menyeluruh (Siyoto & Sodik, 2015, pp. 11-12).

1.8.7. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses mengorganisasikan dan mengurutkan data ke dalam pola, kategori, dan kesatuan uraian dasar sehingga dapat dan ditemukan dan dirumuskan sesuai dengan data yang telah dikumpulkan. Tahapan proses analisis data dalam metode kualitatif terdiri dari reduksi data untuk merangkum dan mengambil hal yang pokok atau penting dari suatu data, kemudian dilanjutkan dengan tahap penyajian data yang bertujuan melihat gambaran bagian tertentu maupun keseluruhan agar dapat mengklasifikasikan dan menyajikan data sesuai dengan pokok permasalahan. Tahap terakhir, melakukan verifikasi dan membentuk kesimpulan akhir dari data (Siyoto & Sodik, 2015: 37-39). Dengan begitu, melalui literatur, wawancara, dan observasi akan saling terhubung dan disusun agar dapat menjawab rumusan masalah dari penelitian ini.